

REGULACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES Y FINANCIACION DE PARTIDOS POLITICOS

Introducción y «dossier»

por FRANCISCO SANTAOLALLA

En todos los preámbulos o exposiciones de motivos de la legislación sobre campañas electorales o financiación de partidos políticos aparece explícita o implícitamente la necesidad de limitar, controlar o paliar la influencia del dinero en las instituciones políticas. Se trataría de salvaguardar la pureza del sistema democrático, en el que formalmente no cabe la existencia de desigualdades ante el poder basadas en desigualdades económicas. Las formulaciones concretas de este principio varían según las legislaciones o autores. Para unos, la financiación de los partidos con fondos públicos es una exigencia natural del desarrollo de los principios democráticos, porque sin ella se les hace depender directa o indirectamente de protectores privados y, por tanto, más propensos a defender intereses particulares en vez del «interés general». O también: si grupos de interés

consiguen ejercer su influencia sobre las opciones políticas de los partidos, se pone en peligro la libre concurrencia de los ciudadanos a la determinación de la política nacional, con lo que se ataca directamente al principio de la «soberanía popular». Y aún más: si los intereses privados financian a más de un partido, lo que se pone en peligro es el principio del «pluralismo político» que permita la representación de los diversos intereses de los ciudadanos, pues varios partidos pueden convertirse de esta guisa en representantes del mismo grupo de intereses, de una oligarquía económica..., y así sucesivamente.

Pero cuando tras estas solemnes declaraciones y claros diagnósticos del peligro cabría esperar una legislación que efectivamente controlara la influencia del poder económico en la vida política resulta que: o bien se trata de medidas arcaicas caídas en desuso, o son prohibiciones formales, que no se respetan, o bien no contemplan más que aspectos del problema, o se controlan los gastos de los candidatos pero no los de los partidos, o, en el mejor de los casos, cuando se prevé una financiación pública de los partidos, se hace compatible con la financiación privada.

La explicación de las lagunas, ambigüedades, desfases y discordancias que caracterizan las legislaciones sobre control de campañas electorales y financiación de partidos políticos hay que buscarla en la contradicción característica de los sistemas políticos de democracia formal entre los principios contenidos en sus declaraciones dogmáticas y el funcionamiento real de sus instituciones.

Desde este punto de vista, tal legislación sería una pieza del sistema que trataría de paliar las contradicciones más aparentes, la influencia del poder económico en alguna de sus manifestaciones más burdas y notorias, pero dejando a sabiendas abiertos múltiples canales para el ejercicio de esa influencia.

En esta introducción parece conveniente hacer una especie de catálogo de los mecanismos que han venido utilizando las diferentes legislaciones antes de presentar algunas de éstas.

Estos mecanismos pueden, a grandes rasgos, clasificarse en dos categorías. En primer lugar, se suele abordar el problema

mediante medidas de tipo reglamentario. Se intenta regular la intervención económica en las campañas electorales y en la financiación de los partidos como si se tratase de una actividad ordinaria susceptible de regulación jurídica. A esta categoría responden: la amplia gama de medidas anticorrupción, las prohibiciones o limitaciones de contribuciones privadas y públicas, las limitaciones de los gastos de la campaña, la exigencia de publicidad de las cuentas de los partidos y el control de las mismas. El defecto común a todas estas regulaciones es que su cumplimiento es prácticamente imposible de controlar, y en la realidad quedan convertidas en declaraciones formales transgredidas sistemáticamente.

Estas consideraciones han ido conduciendo lentamente a adoptar otras medidas que basan su efectividad no en la regulación de la financiación privada, sino en el ofrecimiento a los partidos de medios públicos repartidos con arreglo a criterios objetivos.

Los medios públicos generalmente consisten en la financiación con fondos presupuestarios pero también deben incluirse aquí la utilización de medios de difusión estatales o paraestatales, locales públicos, facilidades para la propaganda electoral, ventajas y desgravaciones fiscales, etc.

I. Reglamentación de la financiación privada

MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Todas las legislaciones penales tipifican como delictivas las conductas que se refieren al empleo de fondos privados para obtener actuaciones por parte de personas con cargos públicos, y, por tanto, son aplicables a la financiación de campañas electorales y de partidos políticos. A veces se tipifican también ciertas formas de corrupción específicamente electoral, como la compra o venta del voto. Pero estas medidas penales son insuficientes: primero, porque sólo declaran ilícita la financiación cuando pueda demostrarse que las contribuciones de personas,

físicas o jurídicas se hacen en contrapartida de actuaciones favorables a su interés privado, pero no cuando son formalmente desinteresadas, y segundo, porque en general los casos de corrupción resultan prácticamente imposibles de probar y, por lo tanto, quedan impunes.

Estas consideraciones son las que han fundamentado los intentos de establecer unos códigos de honor para diputados, por ejemplo, en Gran Bretaña y Alemania, que contienen la obligación de sus miembros de hacer públicas sus actividades profesionales, sus conexiones financieras y, en general, todas sus fuentes de ingresos (1).

La información pública sobre las conexiones financieras de los diputados pueden ser un buen indicador de la financiación de determinados grupos parlamentarios, pero para que sea efectiva en el terreno electoral debería exigirse también a los candidatos como se propone en el «Informe Salmon» para Gran Bretaña (1).

LIMITACIÓN O PROHIBICIÓN DE CONTRIBUCIONES PRIVADAS

A la vista de las dificultades que supone la persecución penal de los casos de corrupción, algunas legislaciones optan por la prohibición o limitación de las contribuciones privadas a partidos políticos.

Un ejemplo de prohibición se contiene en la vetusta ley francesa de 1901, que se aplica a los partidos políticos en cuanto «associations rendues publiques», y que les prohíbe recibir donaciones y legados. Ahora bien, dado que ninguno de los partidos puede financiarse exclusivamente de las cotizaciones de sus miembros la Administración tolera los «dons manuels», porque «por su naturaleza misma escapan al control», las suscripciones públicas, las cuestaciones, etc.

Algunas legislaciones contienen la prohibición expresa de financiarse con fondos no nacionales. En Francia, un Decreto-

(1) Ehrenordnung für Abgeordnete, Das Parlament, Bonn, 7 oct. 72 y Report of the Royal Commission on Standards of Conduct in public life, HMSO 6524, julio 1976, pp. 96 a 100. También en el número 171 de DA, pp. 353 a 355 («Informe Salmon»).

ley de 21 de abril de 1939 castigaba a quienes recibieran, directa o indirectamente, fondos procedentes del extranjero dedicados a la propaganda política. La Federal Elections Campaign Act, de 1974, y la Revised Political Funds Control Act, de 1975, prohíben en Estados Unidos y Japón, respectivamente, las contribuciones de extranjeros. Dado el secreto total que todos los partidos mantienen sobre el tema de las relaciones económicas con las formaciones políticas del mismo signo de otros países y las dificultades que el control efectivo de estas relaciones presenta, las medidas legislativas que lo prohíben o limitan son de eficacia muy limitada.

La Federal Elections Campaign Act, de 1974, limitaba las contribuciones voluntarias individuales a 1.000 dólares por candidato en cualquier etapa del proceso electoral, y a 25.000 dólares para todos los candidatos a cargos federales. Una sentencia del Tribunal Supremo Federal de 1976 anuló, sin embargo, el límite de los 1.000 dólares por candidato. Las empresas y organizaciones no pueden contribuir con más de 5.000 dólares por elección. La misma ley, en su versión de 1972, limitaba las contribuciones procedentes de los propios candidatos o de sus familias a 50.000 dólares para las elecciones presidenciales, 35.000 para el Senado y 25.000 para la Cámara de Representantes.

En Inglaterra, los reglamentos de los partidos limitan la contribución de un candidato laborista al comité de su distrito a 50 libras, y la de un candidato conservador, a 25.

Hay algunos casos en que la prohibición lo es por la personalidad jurídica del donante; por ejemplo, la ley italiana de 1972 prohíbe las donaciones y contribuciones de las empresas con participación estatal superior al 20 por 100 de sus filiales porque este había sido uno de los canales más utilizados por la DC para financiarse con fondos públicos disimulados.

La financiación con fondos procedentes de los sindicatos ha sido prohibida en Estados Unidos desde la ley Smith-Connally (2), pero se les permite un apoyo indirecto. El tema del apoyo sindical a un partido ha sido debatido desde antiguo en Gran Bretaña. La Cámara de los Lores, actuando como Tribunal de

(2) Rainer KRAEHE: *Le financement des partis politiques*, PUF, 1972, p. 61.

Justicia, se pronunció en contra en 1909, pero la Trade Union Act de 1913 sólo excluía de contribuir a los miembros del sindicato que hicieran una declaración expresa en ese sentido. El principio se ha mantenido, si bien los conservadores, en sus períodos de poder, han exigido la declaración expresa de los miembros a favor.

El problema común a todas las prohibiciones o limitaciones legales de contribuciones privadas es, de nuevo, la imposibilidad de control; el único posible es el contable, pero como se trata de un control de ingresos es mucho más fácil de burlar que el del gasto. Por eso, incluso en la mayoría de las legislaciones que lo establecen, siempre va acompañado de limitaciones y topes a los gastos de campaña.

LIMITACIÓN DE LOS GASTOS ELECTORALES

El control de los gastos electorales tiene una larga historia en Gran Bretaña. Aunque la preocupación por «los gastos excesivos y exorbitantes... que violan la libertad imprescindible para la elección de representantes a los Comunes del Parlamento de Inglaterra...» ya aparece en la Treating Act, sobre la venalidad, a principios del siglo XVIII, el primer ensayo verdadero data de la «Corrupt Practices Prevention Act» de 1854, que exigía el nombramiento por cada candidato de una tercera persona independiente responsable de verificar sus gastos electorales y hacer públicas las cuentas correspondientes. Esta figura fue reforzada por las leyes del mismo título de 1863 y 1883, y en su configuración actual en la Representation of the People Act de 1949 es el agente electoral, que se responsabiliza de la dirección de la campaña y de todos los gastos precisos. Todo gasto electoral no realizado a través del agente constituye delito. A través de este sistema se consigue bastante efectivamente mantener los gastos dentro de los estrictos límites marcados. La historia de estas limitaciones es significativa. En 1918 se redujo el tope máximo a la mitad del que se había fijado en 1883, aunque como el cuerpo electoral se había prácticamente duplicado en ese período no sufrió variación la cantidad total (el límite es una cantidad fija por circunscripción, más un tanto

por elector). La idea subyacente a esta reducción de la cantidad máxima era que debía favorecer la candidatura de cualquier persona independientemente de sus medios, haciendo las campañas menos costosas. Iguales consideraciones llevaron en 1948 a reducir de nuevo el tope. La Representation of the People Act, de 1969, eleva sin embargo el tope, teniendo en cuenta la inflación; en la actualidad en una circunscripción de condado de 60.000 electores el tope máximo serían 1.250 libras.

Aunque no se trate exactamente de una limitación de gastos electorales, el Código electoral francés contiene limitaciones a ciertas prácticas electorales: colocación de carteles, envío de propaganda y papeletas, prohibición de publicidad comercial en prensa; pero, a juzgar por las exposiciones de motivos de diferentes propuestas de ley elaboradas en los últimos años, estas limitaciones son generalmente ignoradas. De entre estas propuestas cabe destacar la presentada el 16 de abril de 1971 por el socialista Guy Mollet (3). De su preámbulo: «No es tolerable que la elección de un diputado en Francia resulte influenciada por gastos tan considerables como los de un *affichage* que bate todos los récords de superficie, de unas instalaciones iconográficas incluso con iluminación nocturna, de caravanas publicitarias bulliciosas, de envíos gratuitos a cada elector de revistas lujosas, periódicos y circulares, de equipos de colaboradores bien retribuidos... Las condiciones normales de una elección no deben consentir tan escandalosas primas a la fortuna... No es admisible que el sufragio universal pueda estar sometido de tal modo a la presión del dinero...» (4).

Lo esencial de su propuesta consiste en tipificar como «abusos de propaganda electoral», entre otros: la utilización de emisoras privadas de radio y televisión, banquetes gratuitos, regalos y objetos de publicidad comercial, carteles distintos o en otro emplazamiento del previsto por el Código electoral, e incluso «la elaboración y utilización de sondeos sobre la evolución de las intenciones de voto». (Este último es un tema importantísimo, pero que tiene suficiente entidad como para de-

(3) *Problèmes Politiques et Sociaux* n.º 288, p. 16.

(4) Rainer KRAEHE: *Le Financement des Partis Politiques*, PUF 1972, p. 12, da algunas cifras sobre las campañas electorales en Francia.

dicarle un trabajo específico.) Sigue la propuesta limitando los gastos por candidato a 10.000 francos, más 1.000 por cada sección de 10.000 habitantes por encima de los 100.000. Cada candidato debe dirigir al presidente de la Comisión del Censo un duplicado de cada factura de gastos electorales a efectos de control. Los gastos incurridos ocultamente o a través de tercera persona dan lugar a penas de prisión y pecuniarias. Y las infracciones a la ley pueden producir la anulación de la elección.

En Estados Unidos, la Federal Elections Campaign Act, adoptada por el Congreso el 10 de octubre de 1974, también prevé unos límites (20 millones de dólares por candidato para las presidenciales más 10 millones para las primarias) que, aunque exorbitantes a escala europea, suponen un intento interesante, dadas las mores políticas americanas. De hecho, ya en la ley federal contra la corrupción de 1925 se establecieron topes, pero nunca fueron respetados. El sistema de control se asemeja al inglés en la creación de un comité electoral central responsable de todos los gastos del candidato.

Los sistemas que limitan los gastos electorales encuentran grandes dificultades prácticas para establecer un sistema de control efectivo. Incluso el sistema inglés, de tan larga tradición y que parece que a nivel de circunscripción electoral es eficaz, tiene el grave fallo de que no prevé ninguna limitación a los gastos electorales del partido a nivel nacional, con lo que queda grandemente desvirtuado. Por otra parte, todos los legisladores topan con el problema de definir cuáles son los «gastos electorales» limitados, dado que para los grandes partidos políticos la campaña electoral puede decirse que es permanente.

Estas severas limitaciones de los mecanismos de control del gasto han hecho necesaria la utilización de sistemas de financiación de los partidos o de las campañas electorales con fondos públicos a efectos de otorgarles al menos una base económica igualitaria.

II. Utilización de medios públicos

A efectos de exposición vamos a considerar primero los medios públicos que no consisten estrictamente en una financiación. En casi todos los sistemas políticos europeos se acepta como un principio básico la utilización igualitaria de los *medios de comunicación social dependientes del Estado* directa o indirectamente, por parte de los partidos políticos en la campaña electoral. Las modalidades, tiempos y sistemas de reparto de los espacios radiofónicos y televisivos en Inglaterra y Francia aparecen en las respectivas legislaciones electorales que se insertan en este dossier. Semejante regulación existe en Italia bajo el control de la Comisión Parlamentaria de vigilancia de la RAI. En algunos casos (Inglaterra) aparecen disposiciones que regulan detalladamente la neutralidad de los medios de difusión estatales (art. 9 de la Representation of the People Act. 1969) y se prohíbe la utilización de emisoras extranjeras a efectos electorales. La proposición de ley Guy Mollet en abril de 1971 (*supra*) prohibía también la utilización para estos fines de emisoras privadas en Francia.

Evidentemente, los medios de comunicación social no tienen solamente una función de suministro e interpretación de la información, sino una más amplia de configuradores de valores, pautas de conducta o, en una palabra, de transmisores de esquemas «culturales», que realizan de forma permanente. Por lo tanto, la adscripción de unos tiempos de antena limitadísimos a los partidos políticos y solamente en ocasión de campaña electoral no significa que pueda hablarse de su neutralidad, cuestión que revierte al tema de su estatuto y que realmente exigiría su control efectivo y permanente por los parlamentos.

Una curiosa iniciativa sueca relacionada con la utilización de los medios de comunicación social por los partidos se contenía en el informe de una comisión de estudio sobre la prensa y se recoge en la proposición presentada al Parlamento sobre financiación pública de los partidos por el Ministro de Justicia, el 5 de noviembre de 1965 (5), que fue aprobada y es el

(5) *Problèmes Politiques et Sociaux* n.º 286, p. 35.

texto básico (no ley, porque en Suecia el presupuesto no se contiene formalmente en una ley) sobre el tema. La Comisión de estudio sobre la prensa proponía conceder una subvención anual de 25 millones de coronas a la prensa para preservar una cierta competencia y pluralismo, muy disminuido por el proceso de concentración a partir de la guerra. La Comisión reconocía, sin embargo, que la distribución de esta cantidad no debía realizarse por un órgano del Estado y proponía que fuesen los partidos políticos los que recibieran la subvención proporcionalmente a su fuerza electoral con la obligación de dedicarla a la financiación de sus propios periódicos o de otros sin ninguna restricción.

En este mismo capítulo deben incluirse aquellas *ayudas en especie* a los partidos que consisten en facilitarles el uso de locales públicos como en Inglaterra (6), Italia y Francia, o la exención de franqueo postal para ciertos envíos de propaganda electoral en Inglaterra y Francia (6), o la reserva de emplazamientos especiales para la publicidad electoral en Francia e Italia (7).

FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS PARLAMENTARIOS

Algunos autores incluyen en la financiación pública de los partidos los *sueldos de los parlamentarios*. Aunque estrictamente no se trata de pagos a los partidos, sin embargo en muchos casos los parlamentarios están obligados por los estatutos del partido a entregarle una parte de sus ingresos como tal. Los miembros del Partido Comunista francés entregan al partido los 6/10 de sus ingresos como parlamentarios (8), los miembros del SPD (social demócrata) en Alemania entregan el 20 por 100, los del FDP (liberal) contribuyen con una cantidad fija inferior a 50 DM al mes y los de la CDU (cristiano demócrata) se quedan con su sueldo total (9).

(6) *Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties*, HMSO, Cmnd. 6601, página 3.

(7) Ley de 4 de abril de 1956.

(8) Rainer KRAEHE, *op. cit.*, p. 26.

(9) *Partidos Políticos Europeos*, editado por Henig-Pinder, Madrid, 1976, p. 38.

Igual consideración merecen los pagos a los parlamentarios en concepto de gastos de secretaría. Por ejemplo, en Inglaterra cada miembro del Parlamento recibe 3.512 libras esterlinas anuales como «secretarial allowance», y un «Committee on Assistance to Private Members» informó en 1975 sobre la necesidad de elevar esta cantidad para cubrir los gastos de una secretaría permanente y un asesor para cada miembro, declarando específicamente que se trataba de una asistencia personal a cada miembro y no de un apoyo indirecto a los partidos.

Por el contrario, si que se trata de una financiación a los partidos las subvenciones previstas en la Resolución de la Cámara de los Comunes de 20 de marzo de 1975 para compensar los gastos de los partidos de la oposición en el cumplimiento de sus funciones parlamentarias (se supone que los partidos en el poder utilizan el apoyo del aparato burocrático del Estado). Bajo este esquema, los partidos de la oposición tienen derecho a una cantidad anual de 500 libras esterlinas por escaño, más una libra esterlina por cada 200 votos obtenidos en la anterior elección general, hasta un máximo de 150.000 libras esterlinas para cada partido. El total de la subvención ha venido siendo de unas 200.000 libras esterlinas los últimos años (10).

En Austria se han venido concediendo subvenciones a cada grupo parlamentario (para ser considerado grupo parlamentario un partido debe tener por lo menos cinco miembros en la Asamblea Nacional) desde 1963, para contribuir a los gastos consecuencia de sus funciones parlamentarias. Esta subvención consiste en una cantidad igual para todos más un tanto variable según el número de sus diputados. La cantidad total viene siendo los últimos años de 23 millones de chelines. A diferencia de Inglaterra, aquí son los grupos y no los diputados individuales los que disponen de su propio personal y oficinas.

Esquemas de subvención para los gastos parlamentarios de los partidos existen en la RFA, Holanda, Suecia, Canadá, Dinamarca..., muy semejantes a los ejemplos anteriores.

(10) *Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties, 1976*, HMSO, Cmnd. 6601, p. 1.

FINANCIACIÓN DE ALGUNAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS

Incluimos aquí los mecanismos de subvención que se justifican a través de la idea de que los partidos cumplen unas funciones de educación política, de investigación sobre problemas políticos y sociales, de formación de la opinión pública, formación de la juventud, etc.

Por ejemplo, en la RFA, en Austria, Holanda, Finlandia, Suecia y Noruega se subvencionan los centros y las publicaciones de educación política, los institutos de investigación y las organizaciones juveniles pertenecientes a los partidos.

VENTAJAS FISCALES

El tema de las desgravaciones fiscales de las donaciones a los partidos merece una consideración especial. Se trata de hecho de una aportación financiera del Estado a los partidos de lo que deja de percibir en concepto de desgravación, y por eso lo incluimos aquí. Pero lo que resulta más problemático es su adecuación al principio de igualdad. En principio, dado que teóricamente todos los ciudadanos pueden donar fondos a cualquier partido, no parece haber problemas, pero este principio tiene dos fallos: primero la «clientela» sociológica de los partidos es diferente y la diferencia consiste precisamente en el diferente nivel de renta, los partidos que se financian preferentemente de donaciones de pocos e importantes contribuyentes resultarían favorecidos. Pero además, aunque no se acepte este argumento sociológico formalmente también es atacable la desgravación como lo hizo la sentencia del Tribunal Supremo Federal de la RFA en 1958, con la argumentación de que dada la progresividad del impuesto sobre la renta la incitación personal a entregar cantidades en concepto de donaciones aumenta con el nivel de renta, con lo que los ciudadanos con rentas elevadas pueden conseguir una mejor defensa de sus intereses políticos. Sin embargo, para favorecer el apoyo a las actividades de los partidos sin mengua grave del principio de igualdad la ley alemana prevé que sólo queden exentas de tributación las donaciones hasta 600 DM por persona física o jurídica

al año. Limitaciones semejantes, pero con topes más altos, aparecen, por ejemplo, en la legislación canadiense.

La desgravación de los ingresos de los partidos es otro tema, pero no suscita problemas de igualdad.

FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

En los últimos veinte años se ha planteado en la mayoría de los regímenes de democracia formal la cuestión de la financiación pública de los partidos. En el debate originado se podrían distinguir dos planos: el de los argumentos formales a favor y en contra y el de la realidad política subyacente.

Cuando se repasan las discusiones teóricas se aprecia que el tipo de argumentos se repite. Los partidarios de la financiación traen a colación las declaraciones constitucionales, donde existen y donde no la praxis política, sobre el papel de los partidos como elemento básico de un sistema democrático, sus funciones de formación política de los ciudadanos, de cauce para su participación en el poder, de elemento de coherencia y estabilidad en los Parlamentos, etc. Y sigue la argumentación: el cumplimiento de estas funciones requiere disponibilidades importantes de medios financieros; para conseguirlos los partidos corren el grave riesgo de convertirse en portavoces de quienes los financien en vez de intérpretes del «interés general». Es, por tanto, obligación del Estado, entidad «imparcial», el favorecer la suficiencia financiera de los partidos, porque cuanto más independientes sean de fondos ajenos mejor cumplirán sus misiones políticas (11). Sobre esta argumentación de fondo se levantan las construcciones jurídicas (el derecho de los ciudadanos al pluralismo político, ¿es un derecho público subjetivo que deba ser garantizado por el Estado? (12), ¿qué personalidad jurídica tienen los partidos?, ¿pueden imponerse obligaciones a

(11) Esta es la línea argumental de, por ejemplo, el «Informe Galloni», que justificó la financiación en Italia; el «Repport», de la mayoría del Comité para el estudio de la ayuda financiera a los partidos en Gran Bretaña; el informe del Ministro de Justicia de Suecia, que la solicitaba al Parlamento, etc.

(12) «Informe Galloni». *Problèmes Politiques et Sociaux* n.º 286, pp. 29 y ss.

los partidos? (13), etc., más o menos sofisticadas según la tradición jurídica de cada país.

Los argumentos de quienes se oponen a la financiación giran en torno a la consideración de que la organización de asociaciones para fines políticos es una práctica estrictamente privada, y por tanto no existen razones de interés general en mantenerlas con cargo a fondos procedentes de todos los contribuyentes; y ahondando en esta idea llegan a la conclusión de que no se puede decir que los partidos son desviados por su financiación privada de sus fines de interés general para defender intereses concretos porque justamente su función en la práctica, y para la que fueron creados, es la de defender esos intereses parciales de grupos sociales. Sería, en otras palabras, responder: que los financien quienes los utilizan. Estas son las razones del informe de la minoría (cuatro de sus miembros) del Comité sobre apoyo financiero a los partidos políticos en Inglaterra (14), que se pronuncia en contra de la financiación pública. Si bien se mira, esta argumentación, que se encuadra en una larga tradición de la doctrina política anglosajona, al mirar más allá de la pantalla del mítico «interés general», se acerca más a la realidad, pero de hecho lo que hace es mantener la ficción de la existencia de una igualdad de posibilidades de los ciudadanos.

Realmente en este nivel de fundamentos teóricos la discusión no puede ser concluyente, porque tanto la libertad de los ciudadanos para participar en el poder como la igualdad de sus posibilidades ante el mismo son ambos principios básicos de los sistemas políticos, pero sobre los que pueden montarse, como hemos visto, argumentaciones contrarias.

Cuando las legislaciones y la doctrina se ha enfrentado con el problema de justificar la financiación pública han surgido construcciones que tratan de resolver la contradicción considerando a los partidos como entidades híbridas. En período normal serían asociaciones privadas, pero en período electoral se convertirían en una especie de órganos del Estado y, por lo tan-

(13) «Parteingsetz». *Die öffentliche Verwaltung*, febrero 1968.

(14) «Repport» cit., pp. 79 y ss.

to, la financiación sólo estaría justificada para cubrir sus gastos electorales. Una detallada exposición de este esquema se contiene en *Le financement des Partis Politiques*, de Rainer Kraehe (15). Como asociación de derecho privado los partidos gozan de libertad, pero en cuanto cooperador a las funciones del Estado se beneficiarán de una financiación en virtud del principio que concede a quienes cumplen funciones públicas una remuneración a cargo del Estado.

Una crítica de este aparato de ficciones puede encontrarse en M. Häberle (16), para el que la separación de gastos electorales y otros gastos por los partidos es irrealizable en la práctica.

Pero a pesar del evidente carácter de justificación de unas decisiones cuyo origen hay que buscarlo en otro plano, estas discusiones han tenido una relevancia práctica, por ejemplo en la admisión de las subvenciones a los grupos parlamentarios, pero no a los partidos, o en la distinción de unas funciones: formación política, información de la opinión pública, etc., que serían subvencionados, pero no los partidos como tales, o en la decisión de reintegrar solamente los gastos electorales a los candidatos. Restos de esta concepción aparecen incluso en aquellas legislaciones como la de Alemania Federal que conceden una subvención a los partidos en concepto de «reembolso de los gastos de campaña electoral», aunque luego permitan la concesión de «adelantos» para los años entre las campañas.

En este momento de la exposición parece claro que seguir manteniéndonos en el plano de la argumentación teórica no nos hace avanzar en la comprensión del por qué de la financiación pública de los partidos. Esta argumentación aparece más bien como la superestructura justificante de unas relaciones de poder que se dan en la realidad política subyacente. Por eso parece oportuno seguir la evolución de la polémica en dos situaciones reales: la que se planteó en Alemania y la actual en Gran Bretaña.

En los primeros años de la RFA, de 1949 a 1954, los partidos

(15) *Op. cit.*, pp. 21 y 45 y ss.

se autofinanciaban a través de las cotizaciones de sus miembros y de donaciones, pero el peso relativo de estas dos fuentes de ingresos era muy diferente en los partidos Demócrata Cristiano y Liberal, por un lado, y el Social Demócrata, por otro. Este último recibía la mayor parte de sus ingresos de las cuotas de sus miembros, mientras que los otros sólo obtenían de esta fuente una parte mucho menor (16), teniendo que apoyarse casi exclusivamente en las donaciones privadas. Esta diferente estructura financiera reproduce la diferente concepción de los partidos: de masas o de notables y explica la oposición cerrada de la CDU y del FDP a la aprobación de la Ley de Partidos presentada al Parlamento desde 1951, que exigía la publicación total de sus fuentes de financiación (17).

Este es también el origen de la iniciativa de los partidos CDU y FDP, en el poder a finales de 1954, que se concretó en la ley del 16 de diciembre de ese año, por la que se introducían determinadas reformas en la legislación fiscal que exoneraban de impuestos las contribuciones financieras a los partidos políticos hasta un 5 por 100 de la renta o cifra de negocios más salarios del donante.

Es evidente que esta medida favorecía exclusivamente a estos dos partidos capitalistas, y por eso fue prontamente atacada por el SPD, que, a través del Land de Hesse, cuyo gobierno detentaba, alegó la inconstitucionalidad de la ley ante el Tribunal Constitucional de Karlsruhe. El Tribunal falló en 1958 a favor de la tesis del SPD. Su argumentación se apoyaba en que dada la progresividad del sistema fiscal alemán los ciudadanos con rentas más elevadas eran los más incitados a contribuir a los partidos para deducir estas sumas de sus ingresos imponibles, lo que se traducía de hecho en un trato desigual a los partidos.

Los partidos conservadores que en los cuatro años de vigen-

(16) En 1962 los porcentajes de las cuotas sobre el total de ingresos eran el 60 por 100 para el SDP, el 12 por 100 para la CDU y el 18 por 100 para el FDP. *Partidos Políticos Europeos. Op. cit.*, p. 37.

(17) En los años cincuenta se produjeron denuncias por parte de los sindicatos de financiación de la CDU y el FDP por el patronato a cambio de su oposición a la puesta en marcha de la cogestión (mitbestimmung).

cia de la ley de exenciones fiscales habían visto crecer sensiblemente la cifra de sus ingresos por donaciones sufrieron un rudo golpe. Parece que precisamente en razón de sus dificultades financieras estuvieron más expuestos al riesgo de hacer concesiones políticas a sus protectores privados (18). Pero la sentencia, para evitar excesivos trastornos, había dejado la puerta abierta a la financiación pública. Y los partidos conservadores la utilizaron inmediatamente. A partir de 1959 consiguieron la atribución de créditos del presupuesto federal en cantidades rápidamente crecientes bajo el concepto de «apoyo para la acción de los partidos en materia de formación de la opinión pública». La suma se distribuía proporcionalmente a la representación parlamentaria, con lo que en el reparto se reproducía el sesgo del sistema electoral en contra del SPD. En los presupuestos sucesivos entre 1960 y 1965, los créditos pasaron de cinco millones de DM a 38, y se fue liberando su utilización. La fórmula del reparto mejoró en parte, pues se hacía a partir de 1963 en base al número de votos, pero a cambio se separó un 20 por 100 para su distribución en partes iguales entre los partidos, considerando a estos efectos a la CDU y a la CSU por separado. Además de estos defectos formales es evidente que la subvención pública, compatible con la subvención privada incontrolada, favorecía a los partidos del poder que podían fácilmente acumularlas. Así en 1966, de nuevo el Land de Hesse bajo administración social demócrata impugnó la constitucionalidad de las subvenciones públicas (19).

El Tribunal declaró inconstitucional la financiación pública de los partidos con el esquema vigente porque, no existiendo otro criterio de reparto que el de los resultados electorales, sólo los gastos electorales podían ser subvencionados con justicia, pero la distribución de fondos para otras actividades no podía realizarse con el criterio de los resultados electorales como se venía haciendo (ni con ningún otro) y por lo tanto era injusta.

De hecho la sentencia sólo introducía un cambio formal. La subvención se concedería en adelante para reembolsar «los gas-

(18) Kurt SONTHEIMER: *Problèmes Politiques et Sociaux* n.º 266, p. 23.

(19) Rainer KRAEHE: *La Financement...*, cit., p. 46.

tos necesarios para una campaña electoral adecuada». El propio tribunal reconoció la inoperancia de esta disquisición cuando en 1968 afirmó que una campaña electoral moderna no se hace en un período determinado y, en consecuencia, declaraba legales los adelantos anuales a los partidos, con lo que el reembolso de gastos electorales se transformaba de hecho en una financiación pública permanente.

El único resultado conseguido por las impugnaciones sucesivas del SPD fue que el Tribunal exigiera la aprobación del Estatuto de los partidos (atascado desde 1951 y que ahora se convirtió rápidamente en la ley de 24 de julio de 1967), que contiene un esquema riguroso del control y publicidad de las cuentas de los partidos.

En la actualidad ya no existe controversia entre los partidos. Todos coinciden en repartirse porciones crecientes del presupuesto federal, y parece que la única preocupación de la opinión pública es que este acuerdo pueda traducirse en una financiación excesiva pagada por los contribuyentes.

En mayo de 1975, el Gobierno inglés (laborista) creó un Comité para estudiar la cuestión de si, en interés de la democracia parlamentaria, debería procederse a subvencionar a los partidos políticos, con cargo a fondos públicos, para apoyar sus funciones no estrictamente parlamentarias... El informe apareció en agosto de 1976 y es un buen resumen del estado actual de la cuestión en Inglaterra.

La impresión general que se obtiene es que las posturas contrarias sobre el tema están muy equilibradas. Aunque el Comité se inclina por el establecimiento de una modesta financiación en forma de subvenciones anuales a los partidos, combinada con un reembolso limitado de los gastos electorales a los candidatos, tanto en elecciones locales como generales, cuatro de sus doce miembros discrepan y en su informe minoritario se muestran partidarios de que si en el futuro se producía una situación crítica de las finanzas de los partidos (cosa que según ellos no ocurre en el momento presente) sería preferible un esquema de ayuda indirecta canalizada a los candidatos en vez de subvenciones globales a las organizaciones centrales de los partidos.

En el sondeo del electorado, las opiniones están muy equilibradas, 45 por 100 a favor y 44 por 100 en contra. El argumento popular en contra más frecuente es que los impuestos son ya demasiado elevados (20).

Las opiniones de los partidos también son opuestas. El partido conservador se pronuncia en contra porque lo considera una extensión inaceptable del ya excesivo intervencionismo de la burocracia estatal y porque, además, la situación financiera de los partidos no es tan mala (se refiere, claro está, a su propia situación relativa). El laborista afirma que la financiación pública es indispensable para el funcionamiento de la democracia parlamentaria y que debería condicionarse a una limitación de los ingresos por donaciones. El liberal, a favor, aprovecha la ocasión para atacar a los dos grandes; la financiación pública reduciría la dependencia de los dos respecto a sus apoyos financieros institucionales, declara. Los partidos nacionalistas, Escocés y Plaid Cymru, se oponen porque la atribución de subvenciones públicas sin reforma del sistema electoral sería un mecanismo más de mantenimiento del *statu quo* y un apoyo artificial a unos partidos enfermizos (*ailing*), incapaces ya de lograr apoyo popular.

La argumentación de la parte mayoritaria del Comité repite las tesis que ya hemos venido encontrando en otros casos: la importancia del rol de los partidos en una democracia (que desarrolla ampliamente en el capítulo 3) y su incapacidad actual para cumplir tales funciones debido a problemas financieros.

La minoría reconoce que en su postura contraria a la financiación pública de los partidos hay algo de instintivo (*gut reaction*), de rechazo emocional, frente a lo que consideran una ruptura en la práctica constitucional inglesa. El eje de su alegato lo constituye la consideración de los partidos como asociaciones voluntarias; por lo tanto: 1) No hay justificación para tratar de evitarles los problemas financieros que sufren en la actualidad todas las organizaciones del país como consecuencia

(20) Este sondeo contiene items sobre conocimiento de los partidos, actitudes hacia ellos en general, hacia sus fuentes de financiación, hacia la ayuda financiera estatal, etc., que constituyen un valioso estudio de sociología política. Anexo G del «Report».

de la crisis económica; 2) Dado que el partido conservador y alguno de los otros se pronuncian en contra, sería «peculiar» insistir en ofrecerles una ayuda que abiertamente rechazan; 3) No se puede obligar a los contribuyentes a subvencionar a partidos que rechazan, (si se llegara a apoyar a partidos como el Comunista, el Trotskista o el Frente Nacional un gran número de ciudadanos se sentirían ofendidos); 4) El apoyo estatal resultaría en una reducción de las contribuciones privadas, lo que dañaría especialmente al partido conservador; 5) No se puede decir que la dependencia financiera del partido conservador y del laborista, respectivamente, del patronato y de los sindicatos haya distorsionado su orientación política porque resulta que si los dos partidos existen es precisamente para representar esos diferentes intereses y para eso reciben su apoyo financiero, etc.

La minoría llega en algún momento a insinuar que la intención de los ministros que crearon el comité era lograr su apoyo para montar una operación de salvamento financiero para los dos grandes partidos, pero especialmente para el laborista. Esto es lo que nos pone en el buen camino para entender las razones de la polémica; habrá que estudiar la situación financiera respectiva. Globalmente el Comité estima que las rentas anuales del partido conservador son 6.290.000 libras esterlinas, la del laborista menos de la mitad, 2.950.000 libras esterlinas, y las del liberal 863.000 libras esterlinas. El mayor desequilibrio se produce no entre los ingresos de las organizaciones centrales de los partidos (1.750.000 conservador, 1.200.000 laborista), sino entre los de las organizaciones a nivel de distrito electoral (4.500.000 frente a 1.750.000, respectivamente). Las fuentes respectivas son básicamente las contribuciones de las Trade Unions y las donaciones empresariales (21). Bajo la Trade Union Act de 1913 cualquier sindicato que desee utilizar sus fondos para fines políticos tiene que contar con la votación favorable

(21) En la financiación de las organizaciones centrales de los partidos. En las organizaciones periféricas no existen grandes diferencias en la procedencia de los fondos. El peso relativo de las diferentes fuentes es semejante. En este nivel los *tories* consiguen más dinero debido a su clientela más numerosa y de clase media. Páginas 34 y ss. del *Report*.

de sus miembros, crear un fondo político separado sometido a control público y establecer la cláusula *contracting out* por la que si un miembro del sindicato lo desea pueda quedar exento de contribuir al fondo político. La cantidad que los sindicatos suelen contribuir al partido es 21 peniques por afiliado al año, realmente muy modesta. Las empresas que contribuyen al partido conservador deben reflejar sus donaciones en su contabilidad. Las cuotas de afiliación representan una fuente de mucha menor importancia (7 por 100 para el laborista, 11 por 100 para el conservador) y son extraordinariamente bajas en relación con otros países de Europa (1,20 libras esterlinas para miembros laboristas y 25 peniques para conservadores).

A modo de conclusiones podría deducirse que en el caso de Alemania e Inglaterra la actitud a favor o en contra de la financiación pública de los partidos está determinada por su situación financiera relativa; si un partido piensa que tal financiación puede favorecer al contrario más que a él mismo se opondrá, aunque en términos absolutos la medida también le resultara favorable. Una vez tomada esta decisión en base a estos criterios, se justificará con toda la gama de argumentos formales disponibles.

ESQUEMAS DE FINANCIACIÓN PÚBLICA

Antes de exponer los sistemas seguidos en algunos países parece oportuno hacer un esquema de los posibles mecanismos de financiación pública.

El primer punto es la *procedencia de los fondos*. Lo ordinario es que aparezcan en los presupuestos generales del Estado, pero en Estados Unidos, por ejemplo, proceden de un «Fondo para la Campaña de las Elecciones Presidenciales» que se financia con un dólar de la cuota por impuesto sobre la renta de los contribuyentes que así lo especifiquen en su declaración. El partido liberal inglés propuso al Comité para el apoyo financiero a los partidos políticos un esquema semejante (*tax check-off*).

La *cantidad* puede especificarse como una suma global fija (Italia) o a tanto por votante inscrito (RFA) o por cada escaño (Suecia). Las cantidades totales varían mucho; por ejemplo, en Alemania en el cuatrienio 73-76 se pagaron 145,6 millones de DM a nivel central y 100 DM en los Länder; en Suecia, en 1976, 118 millones de coronas; en Austria 75 millones de cheelines anuales; en Italia 60 billones de liras (45 anuales más 15 en las elecciones generales), etc.

El tema de *a quien* se asigna la subvención: a los partidos, a los candidatos o a los grupos parlamentarios, está condicionada por la discusión teórica que hemos visto al tratar de la justificación, pero no tiene mayor importancia práctica. Sí que la tiene el que la asignación se haga a la organización central del partido o a sus organizaciones periféricas (federaciones, secciones, de land, de circunscripción, etc.), porque una de las críticas más frecuentes y justificadas es que la subvención pública tiende a favorecer las tendencias oligárquicas y centralistas de los partidos al reforzar el poder económico del aparato burocrático central.

Tampoco es esencial la cuestión de *para qué* se otorgan las subvenciones. Las prácticas van desde permitirles la utilización discrecional de los fondos o vincularlos a unos fines precisos o incluso concederlos a instituciones dependientes de los partidos, pero con personalidad jurídica propia dedicadas a una finalidad concreta como institutos de formación e investigación política. Las fórmulas de concesión: reembolso o contribución a los gastos electorales, contribución a la realización de sus funciones propias, o específicamente a la formación de la opinión pública no tienen más función que responder a la justificación teórica elegida.

El *momento* del reparto puede tener cierta importancia. La norma general es la concesión después de las elecciones, entre otras razones porque los resultados electorales son el criterio de distribución, pero hay cierta corriente de opinión en favor de la posibilidad de una financiación previa, bien en forma de adelantos sobre la cuota que le pueda corresponder calculada sobre la que se obtuvo en las anteriores elecciones (Alemania),

bien de forma independiente para cualquier candidato que se presente (fórmula propuesta por «Le nouveau contrat social» (22), con obligación de devolver la cantidad los que no lograron un mínimo de votos.

En Estados Unidos los candidatos a la Presidencia de los dos grandes partidos pueden beneficiarse automáticamente de una financiación total de la campaña hasta 22 millones de dólares. Los candidatos de los partidos menores y los independientes pueden beneficiarse de una financiación proporcional al número de votos obtenidos en la anterior elección. Si se opta por la financiación pública no se permiten contribuciones privadas.

Los *criterios de reparto* más utilizados son el número de votos y el número de escaños. Generalmente se rechaza el reparto igual para evitar la fragmentación excesiva, aunque teóricamente es una opción defendible. El reparto proporcional al número de escaños reproduce el posible sesgo del sistema electoral y por tanto, a pesar de su evidente desigualdad, suele ser defendido por los partidos en el poder y rechazado por los partidos pequeños, pues conduce a un refuerzo del statu quo. Es el sistema utilizado en Suecia y en Italia (en este caso justificado por el expediente de considerar que la subvención es a los grupos parlamentarios) y el propuesto en 1972 por M. Poniatowski para Francia.

Respecto al *control*, la atribución de subvenciones públicas suele ir acompañada del control de la contabilidad de los partidos por órganos del Estado (23) y por la exigencia de su publicidad más o menos detallada según países. El rigor de los controles depende de la praxis fiscal de cada sistema; en algunos casos se acepta de facto que se trata de una formalidad que no tiene por qué reflejar la situación contable verdadera.

(22) *Problèmes Politiques et Sociaux* n.º 266, p. 13.

(23) Salvo en Suecia, donde se excluye expresamente.

Conclusión

Desde las medidas que tratan sin éxito de regular la financiación privada de los partidos, a la financiación pública de los mismos hay, evidentemente, un paso adelante en la línea de reducir las desigualdades de los ciudadanos ante el poder derivados de su posición económica, pero, como la financiación pública es compatible con la privada, el problema queda abierto (24).

Parece evidente que la financiación pública debe acompañarse de efectivas limitaciones a los gastos electorales, aun con la dificultad que este empeño representa, primero para evitar que los partidos se repartan amigablemente porciones crecientes del presupuesto y, segundo, porque en caso contrario sólo serviría para añadir una aportación pagada por todos a las finanzas paralelas y ocultas que son la norma general. Por eso la regulación de la financiación privada debería someterla a limitaciones, bien directas, bien a través de una imposición sobre la misma y, en todo caso, exigir la publicación detallada de las fuentes de financiación como elementales exigencias del respeto, aunque sólo sea formal, a la igualdad de los ciudadanos ante el poder.

Por otro lado, la justicia del sistema dependerá básicamente del sistema impositivo progresivo o regresivo a través del cual se va, de hecho, a hacer pagar esta financiación a los contribuyentes.

ITALIA

Antes de la ley de 1944, los partidos italianos guardaban absoluto silencio sobre su financiación. En el caso del PCI, Passigli, citado por A. Allum (25), estimaba que las cuotas de los militantes, las contribuciones especiales que se requieren periódicamente más

(24) Probablemente este fracaso relativo de todas las medidas, digamos igualitarias, es una manifestación de la contradicción a nivel de principios entre los de libertad e igualdad, ambos consagrados en la parte dogmática de las constituciones, pero de hecho incompatibles entre sí en un sistema económico de mercado.

(25) *Partidos Políticos Europeos*, pp. 226 y 251.

la parte de los sueldos de los parlamentarios y los beneficios anuales de la prensa del partido sólo financiarían el 20 por 100 de los gastos del partido. Otros ingresos provendrían de su control de la administración local tanto en forma de colocación a sus miembros en puestos retribuidos con fondos de la Administración como de la extendida práctica de las comisiones sobre los contratos públicos. Las actividades comerciales constituían otra fuente; el partido controla empresas comerciales e industriales, algunas de las más importantes se especializan en el tráfico con la URSS y los países del Este y sufrieron gran quebranto al liberalizarse este comercio. Antes de la Ley de 1974, su situación financiera era francamente mala.

En el caso de la DC, los ingresos procedentes de las comisiones por contratos públicos tenían gran importancia en la financiación porque, dada su posición predominante, generalmente se reserva los departamentos clave, como Obras Públicas y Bienestar Social. Passigli estima que el partido recibía fuertes apoyos de corporaciones públicas y empresas estatales, muy especialmente del ENI (Petróleos). Se cree que otra de las fuentes es la Confindustria. El canal de tales fondos serían las organizaciones auxiliares del partido y sus facciones, lo que puede explicar la carencia de unidad en su seno. Sin duda, aunque no existen datos, hay que computar los fondos procedentes del «sottogoverno». Tal vez esta procedencia semipública sea la razón por la que la ley de financiación pública, que veremos a continuación, prohibió expresamente las subvenciones procedentes de corporaciones públicas, Empresas mixtas y, en general, de aquellas en que la participación pública sobrepase el 20 por 100 y de todas sus filiales.

En 1974 todos los partidos estuvieron de acuerdo en la introducción del esquema de financiación pública, excepto los liberales, porque pensaban que el sistema favorecía a los mayores y dificultaba la aparición y crecimiento de otros. El sistema no puede decirse que fuera, sin embargo, aceptado por la opinión pública; según sondeos de 1974 el 54 por 100 estaba en contra y sólo el 7 por 100 totalmente a favor. Ha habido intentos de someter a referéndum su derogación, pero hasta ahora no han prosperado.

Recogemos a continuación un resumen de la ley de 2 de mayo de 1974 sobre contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos.

ARTÍCULO 1

Los partidos políticos a que se refiere este artículo tienen derecho a una subvención global de quince mil millones de liras a título de contribución del Estado a los gastos electorales con motivo de la renovación de las dos Cámaras.

La distribución de esta suma se realizará según las reglas fijadas en la presente ley, por decretos del presidente de la Cámara de Diputados a cargo del presupuesto interno de la Cámara.

Tendrán derecho a la subvención los partidos políticos que hayan presentado, bajo la misma sigla, sus propias listas de candidatos para la elección a la Cámara de Diputados en más de dos tercios de las circunscripciones electorales y hayan obtenido, en el sentido del artículo 83 del D. P. R. de 30 de marzo de 1957, número 371, al menos un cociente en una circunscripción y al menos 300.000 votos de listas en toda la nación o un número nacional no inferior al 2 por 100 de los sufragios válidamente expresados.

Por otra parte, también tendrán derecho a la subvención los partidos y formaciones políticas que hayan participado, con su propia sigla, en las elecciones para la Cámara de Diputados y que hayan obtenido al menos un cociente en las regiones cuyo estatuto especial prevé un régimen particular en favor de las minorías lingüísticas.

ARTÍCULO 2

Las subvenciones para el reembolso de los gastos electorales se pagarán a los partidos políticos, a petición de sus respectivos secretarios políticos, dirigida al presidente de la Cámara, con arreglo a las siguientes modalidades:

a) El 15 por 100 de la suma se repartirá igualmente entre todos los que tengan derecho, con arreglo al párrafo tercero del artículo precedente.

b) La suma restante se distribuirá entre los partidos a que se refieren los párrafos tercero y cuarto del artículo precedente de forma proporcional al número de votos obtenidos en las elecciones políticas a la Cámara de Diputados.

Los fondos a que se refiere el párrafo a) se pagarán dentro de los treinta días siguientes a la proclamación definitiva de los resultados por las oficinas electorales.

Los fondos a que se refiere el párrafo b) se pagarán: una tercera parte dentro de los treinta días siguientes a la proclamación definitiva de los resultados por las oficinas electorales y los dos tercios restantes en pagos anuales durante la legislatura.

ARTÍCULO 3

A título de contribución a la realización de sus misiones propias y a la actividad funcional de sus respectivos partidos, los grupos parlamentarios tienen derecho a una subvención anual de 45 mil millones de liras.

De esta suma, 15 mil millones se incluirán en el capítulo del presupuesto del Ministerio del Tesoro, que contiene los gastos del Senado de la República, y 30 mil millones, en el capítulo del mismo presupuesto relativo a los gastos de la Cámara de Diputados.

Las contribuciones previstas en el primer párrafo se pagarán en el mes de enero de cada año y se repartirán conforme a los siguientes criterios:

a) El 2 por 100 de la suma se repartirá en partes iguales entre todos los grupos parlamentarios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 15,3 y 16 de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente.

b) El 23 por 100 de la suma global se repartirá en partes iguales entre los partidos a que se refiere el párrafo tercero del

artículo 1 y entre los parlamentarios miembros de los grupos mixtos pertenecientes a los partidos a que se refiere el párrafo cuarto del mismo artículo; a éstos les corresponderá la décima parte de la cuota correspondiente a los del párrafo tercero si tienen dos o más miembros y la trigésima si sólo tienen uno. A cada grupo parlamentario distinto de un grupo mixto, que no represente a un partido político organizado que haya participado en las elecciones bajo su propia sigla se le atribuirá una décima parte de la cuota correspondiente a los partidos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 1 (26).

c) La suma restante se repartirá entre los grupos parlamentarios proporcionalmente a su importancia numérica.

Los presidentes de las Cámaras procederán, a petición de los presidentes de los grupos parlamentarios, a la distribución de las subvenciones con arreglo a un plan de reparto establecido en base a los criterios anteriores y aprobado por las mesas respectivas.

Los presidentes de los grupos parlamentarios quedan obligados a entregar a sus partidos respectivos una suma equivalente al menos al 95 por 100 de la subvención recibida en los plazos y condiciones establecidos por los estatutos y reglamentos respectivos.

La Presidencia de los grupos mixtos queda obligada a repartir proporcionalmente entre los partidos de cuyas listas han sido elegidos los miembros del grupo una suma equivalente al menos al 95 por 100 de la subvención en aplicación del apartado c) precedente.

ARTÍCULO 6

Las sumas exigibles a título de subvención no pueden ser cedidas. Toda convención en contrario será nula. Las subvenciones a que se refiere la presente ley están exentas de impuestos y tasas.

(26) Véase el cuadro de la página 183.

CANTIDADES CORRESPONDIENTES A LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL AÑO 1974 EN APLICACION DEL ARTICULO 3 DE LA LEY DE 2 DE MAYO DE 1974 *

— Cámara de Diputados: 30 mil millones. (El Senado reparte 15 mil millones.)

Número de diputados	Grupo parlamentario	2 por 100	23 por 100	75 por 100	Total
265	Democracia Cristiana	75.000.000	967.289.720	9.464.285.715	10.506.575.435
175	Partido Comunista	75.000.000	967.289.720	6.250.000.000	7.292.289.720
61	Partido Socialista	75.000.000	967.289.720	2.178.571.430	3.220.861.150
55	Movimiento Social Italiano-Derecha Nacional	75.000.000	967.289.720	1.964.285.715	3.006.575.435
30	Partido Social Demócrata	75.000.000	967.289.720	1.071.428.570	2.113.718.290
20	Partido Liberal	75.000.000	967.289.720	714.285.715	1.756.575.435
15	Partido Republicano	75.000.000	967.289.720	535.714.285	1.578.004.005
9	Grupo mixto	75.000.000	—	321.428.570	396.428.570
dont 3	Sudtiroler Volkspartei	—	96.278.970	—	96.728.970
1	Unión Valdostana Progresista	—	32.242.990	—	32.242.990
		600.000.000	6.900.000.000	22.500.000.000	30.000.000.000

* FUENTE: *Problèmes Politiques et Sociaux* n.º 268.

ARTÍCULO 7

Queda prohibida toda financiación o subvención bajo cualquier forma, procedente de órganos de la Administración, de personas públicas, de sociedades con participación pública superior al 20 por 100 de sociedades controladas por éstas, incluso de naturaleza privada, en favor de los partidos o de sus organizaciones y de los grupos parlamentarios.

Se prohíbe, igualmente, la financiación o subvención bajo cualquier forma por parte de sociedades no incluidas en el párrafo precedente en favor de los partidos y sus organizaciones o de grupos parlamentarios, a menos que tales financiaciones o subvenciones hayan sido acordadas por el órgano social competente y reglamentariamente inscritas en el balance y siempre que no sean prohibidas por la ley.

Quienes entreguen o reciban subvenciones prohibidas por los párrafos precedentes o, en el caso de las sociedades a que se refiere el párrafo segundo, sin que se haya pronunciado el órgano social o sin su anotación en el balance, serán castigados con prisión de seis meses a cuatro años y con multa del triple de las sumas pagadas en violación de la presente ley.

ARTÍCULO 8

Los secretarios políticos de los partidos que hayan recibido las subvenciones previstas en la presente ley están obligados a publicar antes del 31 de enero de cada año en el órgano oficial del partido y en un diario de difusión nacional el balance del ejercicio financiero del partido, aprobado por el órgano competente y redactado según el modelo anexo a la presente ley.

En la documentación adjunta al balance deberán especificarse las donaciones superiores a un millón de liras, con indicación nominal de los donantes, sean personas físicas o jurídicas. El secretario político del partido o el presidente del grupo parlamentario deberán transmitir al presidente de la Cámara de Diputados una copia del balance y periódicos a que se refiere el párrafo primero antes del 28 de febrero siguiente.

El presidente de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el del Senado, controla la regularidad de la redacción del balance a través de los comisarios oficiales de cuentas designados por las conferencias de los presidentes de los grupos parlamentarios de las dos cámaras en sesión conjunta.

En caso de no observancia de las obligaciones previstas en el primer párrafo, o de redacción irregular del balance, se suspenderá el pago de toda subvención prevista por la presente ley hasta que se realice la intervención de la regularización y las disposiciones del artículo L. Las decisiones de suspensión se tomarán por Decreto del presidente de la Cámara o del presidente del Senado, según sus respectivas competencias.

La rectificación del balance irregular queda sometida a las formalidades de publicidad del primer párrafo de este artículo.

FRANCIA

La financiación pública de los partidos no existe. Sólo se admite el reembolso de 100.000 F. a los candidatos a las presidenciales que hayan obtenido el 5 por 100 al menos de los votos emitidos. El Estado también toma a su cargo ciertos gastos de impresión y envío de propaganda electoral y de *affichage*, y pone a disposición de los partidos ciertos espacios en la organización paraestatal de Radio y Televisión.

La regulación de las campañas se caracteriza por un intento de limitación de los gastos que de facto no se respeta.

Desde hace tiempo existe una fuerte corriente de opinión favorable a la revisión de esta legislación, como prueban el gran número de proposiciones de ley sobre la materia (27), pero que se inclinan por el control efectivo de los gastos electorales más que por la financiación con cargo a fondos públicos.

Se recoge a continuación la legislación electoral referente a este tema.

(27) Por ejemplo: Proposición Commenay (UDR), de 3 de noviembre de 1971, Proposición Guy Mollet (socialista), 24 de mayo de 1973; Georges Guille, 16 de abril de 1971, etc.

Elecciones Legislativas

Código electoral. (Extractos.)

ARTÍCULO L.51

Las autoridades locales de cada municipio reservarán durante el período electoral emplazamientos especiales para la colocación de los anuncios electorales.

...

ARTÍCULO L.52-1

Queda prohibida, durante la campaña electoral, la utilización a fines de propaganda electoral de todo procedimiento de publicidad comercial por medio de la prensa. (Artículo introducido por la Ley de 29 de diciembre de 1966).

ARTÍCULO L.164

La campaña electoral se abre a partir del vigésimo primer día que precede a la fecha del escrutinio.

...

ARTÍCULO L.185

Un Decreto en Consejo de Estado (28), fijará el número y dimensiones de los anuncios que cada candidato puede colocar en los emplazamientos previstos en el artículo L.51, así como el número y dimensiones de las circulares y papeletas de voto que puede imprimir y enviar a los electores.

...

Queda prohibida la impresión y utilización, bajo la forma que sea, de cualquier otra circular, anuncio, papeleta y panfleto.

(28) Se trata del Decreto de 25 de enero de 1984, cuyas disposiciones fueron incorporadas al Código electoral en los artículos R.28 a R.30, que se insertan a continuación.

ARTÍCULO R.26

Cada candidato o lista de candidatos puede colocar en los emplazamientos del artículo L.51 durante el periodo electoral y en su caso, antes de cada vuelta de escrutinio, como máximo:

Dos anuncios electorales cuyas dimensiones no sobrepasen el formato «colombier» (60 × 80).

Dos anuncios electorales de dimensiones hasta 1/6 «colombier» (20 × 40), para anunciar las reuniones electorales. Estos dos anuncios no pueden contener más que la fecha y el lugar de la reunión, el nombre de los oradores y el del candidato o título de la lista.

A partir del jueves que precede a la primera vuelta, o en su caso del viernes que precede a la segunda, no podrán colocarse más que anuncios de reuniones electorales.

ARTÍCULO R.28

El número máximo de emplazamientos reservados a la colocación de anuncios electorales en aplicación del artículo L.51, aparte de los establecidos anexos a los colegios electorales será de:

- cinco en los municipios que tengan 500 electores o menos.
- diez en los demás más uno por cada 3.000 electores... en los municipios que tengan más de 2.000.

...

Todo candidato que deje sin utilizar el emplazamiento que haya solicitado deberá reembolsar al municipio los gastos del emplazamiento.

ARTÍCULO R.29

Cada candidato o lista de candidatos no puede imprimir y enviar a los electores más que una sola circular en folleto de formato 21 × 27 antes de cada vuelta de escrutinio.

ARTÍCULO R.30

Cada candidato o lista puede imprimir antes de cada vuelta un número máximo de papeletas de voto superior en un 20 por 100 al doble del número de electores inscritos en la circunscripción.

Estos boletines no pueden exceder de las medidas siguientes:

7 × 9 para una candidatura aislada.

13,5 × 10,5 para las papeletas con dos nombres.

13,5 × 21 para las papeletas de 3 a 31 nombres.

21 × 27 para las listas de más de 31 nombres.

ARTÍCULO L.166

Veinte días antes de las elecciones se constituirá en cada circunscripción una comisión encargada de asegurar el envío y la distribución de todos los documentos de propaganda electoral.

La composición y condiciones de funcionamiento de estas comisiones se fijarán por Decreto en Consejo de Estado. Los candidatos podrán designar un mandatario que participe en ellas a título consultivo.

ARTÍCULO L.167

El Estado se hará cargo de todos los gastos en que las Comisiones instituidas en el artículo L.166 incurran, para el cumplimiento de sus fines.

Además, reembolsará a los candidatos que hayan obtenido al menos el 5 por 100 de los votos expresados, los costos del papel y de impresión de las papeletas de voto, anuncios y circulares así como los gastos de colocación de los anuncios.

ARTÍCULO L.167-1 (Introducido por la Ley de 29 de diciembre de 1966.)

I. Los partidos y grupos pueden utilizar las emisiones de la ORTF para su campaña a las elecciones legislativas. Estas emi-

siones electorales se difunden simultáneamente por televisión y por radio.

II. Para la primera vuelta se pone a disposición de los partidos y los grupos representados por agrupaciones parlamentarias de la Asamblea Nacional una duración de emisión de tres horas.

Esta duración se divide en dos series iguales, una para los grupos de la mayoría y otra para los demás.

El reparto del tiempo de cada una de estas series se realiza por acuerdo entre los presidentes de los grupos parlamentarios respectivos. A falta de acuerdo amistoso el reparto lo realiza la mesa de la Asamblea saliente teniendo en cuenta la importancia relativa de los grupos; para esta deliberación, a la mesa de la Asamblea se añaden los presidentes de los grupos parlamentarios.

Las emisiones que preceden a la segunda vuelta tienen una duración de hora y media, que se reparte entre los mismos grupos y según los mismos criterios.

III. Todo partido o grupo que presente a la primera vuelta al menos 75 candidatos, también tendrá acceso a las emisiones de la ORTF con una duración de siete minutos en la primera vuelta y cinco en la segunda, siempre que ninguno de sus candidatos pertenezca a uno de los grupos o partidos que se benefician de las emisiones del párrafo II. (El Decreto de 20 de enero de 1967 establece el mecanismo y órgano de comprobación de las condiciones de estos grupos.)

IV. El Consejo de Administración del ORTF fijará los horarios de emisión así como las modalidades de su realización.

ARTÍCULO L.168

Las infracciones a lo dispuesto en los artículos ... L.164 a L.167 serán castigadas con penas de 3.000 a 8.000 F. y arresto de quince días a tres meses o sólo con una de estas dos penas.

Elecciones presidenciales

El Decreto de 14 de marzo de 1964 contiene las disposiciones relativas a la organización de las elecciones presidenciales. Recogemos aquí algunos de sus preceptos.

ARTÍCULO 10

Conforme a las disposiciones orgánicas del artículo 3-IV de la Ley de 6 de noviembre de 1962 todos los candidatos se benefician de las mismas facilidades concedidas por el Estado para la campaña por la elección presidencial.

Una Comisión Nacional de Control de la Campaña electoral vigilará el cumplimiento de tales disposiciones...

Esta Comisión consta de cinco miembros: El vicepresidente del Consejo de Estado como presidente, el primer presidente del Tribunal de Casación, el primer presidente del Tribunal de Cuentas, dos miembros en activo u honorarios del Consejo de Estado, del Tribunal de Casación o del Tribunal de Cuentas, designados por los tres miembros natos.

...

ARTÍCULO 12

Durante la campaña electoral deberá respetarse el principio de igualdad entre los candidatos en los programas de información de la Radiodifusión-Televisión francesa en lo que se refiere a la reproducción o los comentarios de las declaraciones y escritos de los candidatos y la presentación de su persona.

Cada candidato dispone de dos horas de emisión televisada y otras dos radiodifundida en la primera vuelta. La duración de estas emisiones podrá ser reducida por decisión de la Comisión prevista en el artículo 10, siempre que resulte necesario debido al número de candidatos...

Los tiempos de emisión deberán ser utilizados personalmente por los candidatos. Sin embargo, los candidatos podrán solicitar

que los partidos o grupos políticos cuya acción se extienda a todo el territorio nacional y que él designe, participen en las emisiones, tras haber sido autorizados por la Comisión Nacional de Control, que verificará que tales grupos o partidos responden a las exigencias del presente párrafo.

El ministro encargado de la Información fijará el número, la duración y los horarios de las emisiones. Cada emisión será repartida por la Comisión de Control de forma que se asegure la igualdad de todos los candidatos. El turno de intervenciones se decidirá por sorteo.

En la segunda vuelta cada uno de los dos candidatos dispone de otras dos horas de emisión en las mismas condiciones.

Los artículos 13, 14 y 15 contienen las limitaciones en materia de emplazamientos, dimensiones y número de carteles y envíos postales de propaganda electoral.

ARTÍCULO 17

El Estado toma a su cargo:

Los costes del papel, impresión y envío de las papeletas de voto y de las declaraciones de los candidatos a que se refiere el artículo 15.

Los costes del papel, impresión y colocación de los anuncios a que se refiere el artículo 14.

Los gastos de las comisiones nacional y locales de control de la campaña electoral así como los resultantes de su funcionamiento.

ARTÍCULO 19

Además de las facilidades a que se refiere el presente título, el Estado contribuye a los gastos de la campaña electoral mediante el reembolso de una suma de 100.000 F. a cada candidato que haya obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos.

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

En la introducción exponemos con detalle las circunstancias y la polémica que precedieron en la RFA a la aprobación de la Ley de 24 de julio de 1967 sobre partidos políticos que contiene el esquema de financiación pública de los mismos y que resumimos a continuación:

Ley de 24 de julio de 1967, modificada por Ley de 22 de julio de 1969, sobre Estatuto de los partidos políticos (29).

Capítulo IV. Reembolso de los gastos de campaña electoral.

ARTÍCULO 18. Principios y cantidades del reembolso.

1. Los gastos necesarios para una campaña electoral adecuada deben ser reembolsados a los partidos que hayan participado en las últimas elecciones para el Bundestag presentando sus propios candidatos. Estos gastos se evalúan globalmente para el conjunto de los partidos en una suma de 2,5 DM (30) por elector inscrito en las elecciones de referencia. (Esta suma se llama masa global.)

2. La masa global se reparte entre los partidos que hayan obtenido en los resultados definitivos los mínimos siguientes:

a) El 5 por 100 de los «segundos votos» válidamente obtenidos en el conjunto del «territorio electoral» (31).

b) El 10 por 100 de los «primeros votos» obtenidos en una circunscripción electoral si el partido considerado no hubiera sido autorizado a presentar lista para todo el Land (32).

3. La parte de la masa global correspondiente a cada partido se calcula:

(29) BGB 1969, I, p. 915.

(30) En 1976 se elevó a 3,5 DM.

(31) Los «segundos votos» corresponden al escrutinio proporcional, cuyos resultados se calculan sobre el conjunto de cada Land, «territorio electoral».

(32) Este caso, aún inédito, permitiría la financiación de un partido no autorizado como tal en un Land y que, sin embargo, presente candidatos en alguna circunscripción. (En las circunscripciones sólo existe recuento mayoritario, primeros votos.)

a) En el caso previsto en el párrafo 2, a) precedente, proporcionalmente al número de votos obtenidos en el conjunto del territorio electoral.

b) En el caso previsto en el párrafo 2, b) en base a 2,50 DM por cada uno de los «primeros votos» obtenidos en las circunscripciones en que el partido ha obtenido al menos el 10 por 100 de los sufragios.

4. Antes de fijar la cantidad correspondiente a cada partido con arreglo al párrafo 3, a), conviene deducir de la masa global las cantidades reembolsables a los partidos a que se refiere el párrafo 3, b).

ARTÍCULO 19. Procedimiento de reembolso.

1. La fijación de la cantidad y el pago correspondiente deben ser solicitados por cada partido al presidente del Bundestag en los dos meses siguientes a la primera reunión de éste. La petición puede referirse solamente a una fracción de la cantidad correspondiente.

2. La cantidad reembolsable queda fijada y se paga por decisión del presidente del Bundestag. En este momento tiene lugar el descuento de las cantidades recibidas por el partido como adelantos de acuerdo con el artículo 20.

ARTÍCULO 20. Adelantos.

1. Los partidos que en la precedente elección para el Bundestag hubieran obtenido resultados que les permitan obtener el reembolso, pueden obtener, previa petición, el pago de adelantos sobre la cantidad que les corresponda en la siguiente campaña electoral. Estos adelantos no pueden sobrepasar el 10 por 100 en el curso del segundo año de la legislatura, el 5 por 100 en el tercero y el 35 por 100 en el último año, de la cantidad que les correspondió en base al resultado de las elecciones precedentes.

2. La petición debe ser dirigida por escrito al presidente del Bundestag.

3. En caso de fin de la legislatura prematuro, el presidente puede conceder, antes de las elecciones, adelantos repartidos de forma distinta de la establecida en el párrafo 1, con tal de que no sobrepasen en total el 60 por 100 de la cantidad reembolsable precedente.

4. Después de las elecciones deberán devolverse los adelantos concedidos siempre que hayan sobrepasado la cantidad reembolsable o si los resultados electorales no justifican el derecho al reembolso.

ARTÍCULO 21. Créditos presupuestarios.

1. Los créditos necesarios para las previsiones de los párrafos 18 y 20 deben incluirse en el presupuesto federal.

2. El reembolso de los gastos de campaña efectuado por el presidente del Bundestag como gestor de créditos presupuestarios está sujeto a control del Tribunal de Cuentas Federal.

ARTÍCULO 22. Reembolso de gastos de campaña electoral en los Länder.

...

Capítulo V. Publicidad de las cuentas de los partidos.

ARTÍCULO 23. Carácter obligatorio de la publicidad.

1. El Comité federal del partido está obligado a dar cuenta públicamente en un «informe contable» del origen de los recursos de que ha dispuesto en cada ejercicio anual.

2. El informe contable debe ser sometido a control por un censor de cuentas o por una sociedad de censores de cuentas con arreglo a las disposiciones de los artículos 29, 30 y 31. Deberá ser enviado al presidente del Bundestag antes del 30 de septiembre del año siguiente al ejercicio correspondiente y publicado por éste en la Gaceta Federal (Bundesanzeiger)...

ARTÍCULO 24. Contenido del informe contable.

1. El informe contable del partido se presenta como una simple cuenta de ingresos. Debe presentar por separado las cuentas de cada federación de Land; en éstas, sin embargo, no es preciso que se especifique el detalle de las cuentas de los organismos territoriales inferiores del partido, si bien deben ser conservadas en la documentación contable de las federaciones de Land.

2. La cuenta de ingresos debe especificar por separado los conceptos siguientes:

1. Cotizaciones de los miembros.

2. Cotizaciones pagadas por miembros parlamentarios y otras cotizaciones regulares análogas.

3. Ingresos procedentes de:

a) Posesiones patrimoniales del partido.

b) Manifestaciones públicas, difusión de impresos y publicaciones y toda otra actividad que origine ingresos.

4. Donaciones.

5. Apertura de créditos.

6. Cantidades reembolsables según el Capítulo IV y otros ingresos.

3. El partido puede añadir breves observaciones al informe o a alguno de sus capítulos.

ARTÍCULO 25. Designación de donantes.

Toda donación a un partido, o a una o varias de sus organizaciones territoriales cuyo montante total en un año sobrepase los 20.000 DM deben ser especificadas, con indicación del nombre y dirección del donante y cantidad total de la donación.

En los Länder se sigue un procedimiento semejante de financiación de las elecciones a los Landtage. La cantidad por voto es 2,5 DM y en algunos 1,5 DM. Solamente en Baviera la cantidad reembolsada depende del gasto efectivo de los partidos.

La cantidad total pagada a los partidos entre los años 73-76, inclusive, fue 145,6 millones de DM y a nivel de Land entre 1970-75, inclusive, unos 100 millones de DM.

Además de esta financiación para actividades electorales las *fraktionen*, o grupos parlamentarios, reciben una cantidad igual más otra según el número de escaños, en concepto de ayuda para gastos de secretaría, de viaje, de *staff*, etc. En 1976 el SDP recibió 12 millones de DM, el CDV/CSV, 10 y el FDP, 4. El SDP emplea unos 135 funcionarios para sus tareas parlamentarias, el CDV/CSV 100 y el FDP 20.

Cada partido cuenta con su propio Centro de investigación política o Instituto de Educación (*Stiftung*), que son también financiados ampliamente por el Estado. Las actividades son, en general: educación política para el público y los militantes del partido, que se lleva a cabo a través de seminarios, cursos, conferencias, a veces en forma de internado en centros residenciales; investigación sobre temas de interés como vivienda, inmigración, medio ambiente, y ayuda a otras naciones—que suele canalizar parte del apoyo a los partidos extranjeros—. La subvención es acordada entre los Ministerios interesados y cada instituto y consiste en una cantidad igual para todos más una proporcional al número de escaños del partido.

Si se suma la ayuda estatal que los partidos reciben a nivel nacional, en los Land y a través de los grupos parlamentarios, centros de educación, organizaciones juveniles, etc., el total puede llegar a un 60 por 100 de los ingresos del partido. Tras la polémica que acompañó a los primeros intentos, en la actualidad, la financiación pública es aceptada tanto por los partidos como por la opinión pública en base a los argumentos de que reduce la influencia en la política del gran capital y a la experiencia histórica de la financiación del partido nacional socialista por los grandes intereses industriales.

GRAN BRETAÑA

En Gran Bretaña el tema de la financiación de partidos y campañas electorales ha sido abordado por la legislación desde el siglo pasado. El sistema adoptado se basa en la limitación de los gastos de la campaña electoral de cada candidato particular en su circunscripción. Este control riguroso es efectivo gracias a la figura jurídica del agente electoral que es quien controla y responde de todos los gastos electorales del candidato. Por el contrario, no existen limitaciones a la financiación y a los gastos electorales de los partidos a nivel nacional.

La financiación pública de los gastos parlamentarios de los partidos y la situación actual del tema de las subvenciones a los mismos, las hemos expuesto en la introducción.

La legislación electoral inglesa está recogida fundamentalmente en la Representation of the People Act cuyo texto básico es de 1949 y en las modificaciones a la misma de 1969 (33). La reglamentación de la campaña electoral está contenida en los artículos 55 a 103 de la primera y 8 y 11 de la segunda.

Se trata de una detalladísima regulación del control de los gastos, la figura del agente electoral, la utilización de locales públicos, transporte de votantes, prácticas ilegales, corrupción, etc. A los efectos de esta documentación parece más oportuno recoger el resumen de esta legislación realizado por la Central Office of Information (34).

El agente electoral

El agente electoral (35) debe ser nombrado por cada candidato parlamentario con el fin de que se responsabilice de la dirección de la campaña y, especialmente, del control de los gastos. El agente, que debiera estar al corriente de la ley y la práctica electorales, debe ser nombrado el día de la designación, o antes, y

(33) HMSO, 1975, ISBN 0 10 850063 2 y HMSO, 1969, ISBN 0 10 5415693.

(34) *Elecciones parlamentarias en Gran Bretaña*, COI, Londres, R 5513/76/Sp., páginas 9 a 12.

(35) El agente puede ser el mismo candidato, pero generalmente no lo es.

su nombramiento tendrá que ser comunicado al presidente del colegio electoral; si el agente es alguien que no sea el propio candidato, la declaración habrá de ser hecha por el agente y tendrá que ir acompañada de una nota de aceptación escrita por el candidato. El agente podrá actuar sin remuneración o si percibe honorarios, deberán ser incluidos en la cifra máxima permitida para los gastos del candidato.

El agente electoral del candidato también podrá emplear agentes electorales remunerados, oficinistas y mensajeros, dentro del límite de sus gastos electorales, y cualquier número de agentes electorales no remunerados y otros auxiliares voluntarios para solicitar votos, hablar en público y efectuar trabajos de oficina.

Impresos y publicidad

Todos los pedidos relacionados con la impresión y la publicidad deberán ser cursados por el candidato o su agente. Las personas a tal fin no autorizadas serán consideradas culpables de corrupción si incurren en gastos destinados a la publicación de anuncios y otro material de publicidad que tenga por objeto promover o procurar la elección de un candidato. El nombre y la dirección del impresor y editor deberán figurar en todos los carteles, octavillas y material similar y no podrá hacerse u ofrecerse pago alguno por exhibirlos, a menos que se haga a un agente de publicidad en el curso normal de los negocios.

Gastos electorales

Los gastos en que el candidato pueda incurrir son estrictamente regulados por ley y, cualquier infracción de la misma puede llevar consigo la aplicación de severos castigos, llegando incluso a anularse la elección si el candidato triunfante se halla implicado.

Los gastos máximos en que el candidato pueda incurrir son (36):

(36) La Representation Act de 1969 los limitaba a 750 libras más un chelín por seis u ocho electores inscritos. Los límites actuales se establecieron en 1974, teniendo en cuenta la inflación y el paso al sistema métrico decimal.

a) En las circunscripciones de distrito municipal, £ 1.075 más 6 peniques por cada ocho inscripciones en el registro de electores.

b) En las circunscripciones de condado, £ 1.075 más 6 peniques por cada seis inscripciones en el registro.

El candidato puede expedir por correo un comunicado relacionado con la elección (que suele ser, generalmente, su discurso electoral), exento de franqueo, a cada elector en su circunscripción, a condición de que no pese más de 57 gramos. Todos los demás gastos, excluidos los gastos personales del candidato, con inclusión de los honorarios abonados al agente electoral, impresión y papelería, publicidad y fijación de carteles, el alquiler de locales para oficinas de comité y reuniones públicas, y el empleo de un secretario, deberán quedar comprendidos en las sumas estatutarias. Para la elección de un candidato, nadie podrá incurrir en gasto alguno salvo el propio candidato, su agente electoral o una persona por éste autorizada. Después de la elección, el agente deberá presentar al presidente del colegio electoral un estado de cuentas de todos los gastos electorales dentro de los treinta y cinco días siguientes a la votación.

Prácticas corruptas e ilegales

Ciertos delitos, relacionados con las elecciones, si son cometidos por el candidato o su agente, o a sabiendas de aquél y con su consentimiento, invalidarán su elección. Esos delitos se subdividen en: 1) prácticas corruptas, con inclusión del soborno, los obsequios, influencia indebida, usurpación de nombre (votar con el nombre de otra persona), y las declaraciones falsas concernientes a los gastos electorales, y 2) prácticas ilegales, incluyendo los pagos y el empleo ilegales, el alquiler ilegal de vehículos o locales, la impropia conducción de la campaña electoral, diversas infracciones de la votación, y la violación de la ley que rige los gastos electorales.

Toda persona culpable de prácticas corruptas o ilegales en las elecciones queda sujeta a proceso por lo criminal y a penas de prisión o multa.

Transmisiones radiofónicas y por televisión

Durante las elecciones generales se hacen arreglos especiales para la transmisión de programas electorales por parte de la British Broadcasting Corporation (BBC) y la Independent Broadcasting Authority (IBA), en consulta con un comité formado por los partidos políticos. Esas emisiones son transmitidas simultáneamente por la BBC y por la Independent Television (ITV). Con arreglo a la asignación de transmisiones convenida para las elecciones generales de octubre de 1974, los partidos Conservador y Laborista tuvieron, cada uno, cinco emisiones televisivas de 10 minutos, y siete radiodifundidas (cuatro de 10 minutos y tres de 5 minutos), mientras que el Partido Liberal tuvo cuatro emisiones televisivas de 10 minutos y cinco radiodifundidas (tres de 10 minutos y dos de 5 minutos). En Escocia, el Partido Nacionalista Escocés tuvo dos emisiones televisivas y dos radiodifundidas, cada una de 10 minutos. En Gales, Plaid y Cymru (nacionalistas galeses) tuvo una emisión televisiva y una radiodifundida, cada una de 10 minutos de duración. Otros partidos con más de 50 candidatos también pueden recibir tiempo en radio y televisión: durante la campaña electoral de octubre de 1974, el Frente Nacional tuvo una emisión televisiva y una radiodifundida, cada una de ellas de cinco minutos.

Durante la elección, la BBC y la ITV también pueden transmitir programas generales acerca de la elección y boletines de noticias relacionados con la campaña electoral. Con arreglo a la Ley sobre la Representación del Pueblo de 1969, un candidato no puede participar en un programa sobre su circunscripción durante una campaña electoral si no participa o consiente en ello cualquiera de sus rivales.

El uso, para la propaganda electoral, de cualesquiera estaciones transmisoras de televisión o de radio fuera del Reino Unido está asimismo prohibido, salvo en el cumplimiento de un convenio efectuado con la BBC o la ITV.

Reuniones públicas

El candidato podrá celebrar cuantos actos públicos crea convenientes e invitar a otros oradores, incluso a miembros destacados

de su partido, para que hablen en su apoyo. Los actos públicos se pueden celebrar al aire libre a condición de que se desarrollen de manera ordenada y no causen obstrucciones, y en salas y otros locales adecuados. En Inglaterra, Escocia y Gales el candidato tiene derecho a utilizar las escuelas o locales públicos de reunión de la circunscripción en horas razonables durante la campaña electoral. En Irlanda del Norte los candidatos no pueden hacer uso de escuelas o locales públicos de reunión mantenidos con fondos públicos.

Propuestas de financiación pública

El Informe de la mayoría del Comité Houghton propone el esquema siguiente:

La ayuda financiera a los partidos debería tomar dos formas:

1. Subvenciones anuales pagadas con fondos presupuestarios a las organizaciones centrales de los partidos para sus funciones generales y en cantidades proporcionales a su fuerza electoral.
2. A nivel local, un reembolso limitado de los gastos electorales de los candidatos a elecciones parlamentarias y para las Corporaciones locales.

Para tener derecho a la subvención un partido tendría que lograr en las últimas elecciones generales, o bien:

- a) Salvar los depósitos previos de sus candidatos en seis distritos por lo menos.
- b) La elección de dos de sus miembros.
- c) La elección de uno de sus miembros y 150.000 votos en total.

La subvención anual se calculará en base a cinco peniques por cada voto que hayæ recibido el partido en la último elección general.

El reembolso de los gastos electorales se aplicará en todas las elecciones parlamentarias para los Consejos de Condado y de Distrito en Inglaterra y Gales, para los Consejos regionales, de

isla y de Distrito en Escocia y para el Consejo del Gran Londres y de los *boroughs* de Londres.

El reembolso sólo se concederá a los candidatos que hayan logrado al menos 1/8 de los votos emitidos y la cantidad debe calcularse sobre los gastos reales del candidato, hasta un máximo de la mitad de la suma total permitida.

El coste total de este esquema sería de unos 2,25 millones de libras anuales; 1.440.000 en subvenciones y el resto en reembolsos.

El Comité propone la extensión de estas ayudas para las elecciones al Parlamento Europeo, y en su caso para las posibles Asambleas de Escocia y Gales.

El reparto de las subvenciones anuales, tomando en cuenta las elecciones de 1974, hubiera sido el siguiente (37):

Laborista: 573.407. Conservador: 523.234. Liberal: 267.340. Partido Nacionalista Escocés: 4.982. Coalición Unionista del Ulster: 20.389. Playd Cymru: 8.317. Y Partido Social Demócrata: 7.710.

ESTADOS UNIDOS

La regulación de la financiación pública y privada de las campañas electorales fue una consecuencia de la publicidad de las prácticas corruptas habituales sacadas a la luz incidentalmente por el *affaire Watergate*.

La Federal Elections Campaigning Act de 1974 contiene las siguientes normas:

1. Financiación con cargo a fondos públicos:

a) Elecciones presidenciales: Los candidatos de los dos partidos principales tienen derecho automáticamente a una subvención de 22 millones de dólares cada uno. Los candidatos de partidos menores pueden recibir también cierta subvención si sus candidatos consiguieron en la anterior elección al menos el 5 por 100 de los votos.

(37) *The Economist*, 28 de agosto de 1976.

Si un candidato opta por la financiación pública de su campaña no puede aceptar contribuciones privadas, aunque su partido puede gastar hasta tres millones en su apoyo.

b) Convenciones de los partidos para el nombramiento de candidatos. Los grandes partidos tienen derecho a una subvención de 1,1 millones cada uno. Los menores reciben cantidades en proporción a los votos en elecciones anteriores.

c) Elecciones presidenciales primarias. Para lograr tener derecho a la subvención los candidatos deben haber conseguido 5.000 dólares en cada uno de los 20 Estados y en contribuciones privadas inferiores a 250 dólares. Una vez que han logrado este tope de 100.000 dólares en estas condiciones, la Administración les subvenciona con otros 100.000 más 250 dólares por los primeros 250 dólares de las demás contribuciones privadas, hasta un tope máximo de 5,5 millones.

2. El dinero de las subvenciones públicas procede de un Fondo establecido en 1971. Los contribuyentes pueden indicar en su declaración anual que desean que un dólar de la cuota que les corresponda pagar sea entregado al Fondo. En los cuatro años hasta 1976 este sistema ha producido unos 96 millones de dólares.

3. La nueva ley introduce límites a las contribuciones voluntarias: 1.000 dólares por persona para cada candidato en todo el proceso electoral, y 25.000 dólares anuales para todos los candidatos. Ninguna organización puede contribuir con más de 5.000 dólares para cada elección. Sin embargo, una sentencia del Tribunal Supremo Federal anuló en 1976 la limitación de las contribuciones individuales a 1.000 dólares.

4. Los candidatos deben informar a la Comisión Electoral Federal de todas las contribuciones que reciban y la Comisión las hará públicas inmediatamente.

Los resultados de este esquema en las elecciones Presidenciales en 1976 han sido los siguientes (38).

(38) *The Economist*, 28 de agosto de 1976.

En las primarias los candidatos demócratas gastaron 33 millones y los republicanos 24. De estos 63 millones las subvenciones en forma de *matching funds* (apartado 1, c) anterior) sumaron 24 millones. (El reparto entre los principales candidatos de estos fondos fue: Reagan, 4,7 millones; G. Ford, 4,5; G. Wallace, 3,3, y J. Carter, 3,1; Udall y Jackson, 1,7 cada uno aproximadamente.)

Durante la campaña presidencial propiamente dicha los dos candidatos optaron por la financiación pública, lo que redujo los gastos a 50 millones aproximadamente, cifra que contrasta con los 90 gastados por Nixon y Mc. Govern en 1972. En esta campaña no se ha hablado de escándalos financieros hasta ahora.

AUSTRIA (39)

Las finanzas de los partidos responden al esquema siguiente:

El SPO (socialista), con unos 700.000 miembros, que cotizan 15 ó 20 chelines al mes o cantidades superiores según sus ingresos.

El OVP (popular), con 900.000 miembros que cotizan según sus ingresos.

El FPO (liberal), 30.000 miembros, que cotizan unos 10 chelines mensuales.

El SPO recibe una proporción de sus ingresos de las cuotas de sus miembros mayor que la del OVP. El FPO, antes de la Ley de 1975, estaba en una situación financiera precaria. Los ingresos procedentes de las deducciones para el partido de los sueldos de los parlamentarios y otros miembros que ocupan cargos públicos suponen ingresos modestos; el SPO, que exige el 6 por 100 de los sueldos de 200 de sus miembros (parlamentarios, miembros de los consejos de dirección de industrias nacionalizadas, etc.), recibió en 1973 dieciocho millones, el 4,3 por 100 de su presupuesto para salario. El OVP exige de un 10,1 a un 25 por 100 de las remuneraciones brutas. Las donaciones procedentes de empresas privadas fueron sujetas después de la Ley de Financiación Pública a un impuesto del 35 por 100, lo que ha repercutido especialmente en el OVP.

(39) Página 319 del «Report», *cit.*

La composición actual de la Asamblea Nacional, elegida por un complejo sistema de representación proporcional, es: SPO, 93 diputados; OVP, 80; FPO, 10.

El sistema de financiación a los partidos fue introducido en 1975 (Ley federal de 2 de julio), texto que les dio por primera vez estatus legal y reconoció formalmente que desempeñaban un papel indispensable en el sistema democrático austríaco.

Sin embargo, desde 1963 se venían pagando cantidades modestas a los grupos parlamentarios, como vimos al tratar de estos pagos en concepto de contribución a sus gastos parlamentarios (40) en cifra anual de 23 millones de chelines. Otros cinco millones anuales se les reparten en concepto de contribución a los gastos de publicación de material político, cultural y religioso.

Las academias o centros de estudios políticos organizados por los partidos constituyen una importante aportación a la vida política. Se trata de organizaciones que actúan por su lado como apoyo teórico a las direcciones de los partidos, y también organizando seminarios y cursos de formación política general o sobre temas más específicos, como energía, educación, derecho constitucional, etc. En consecuencia, a partir de 1972, el Estado las subvenciona con una cantidad de tres millones de chelines más una suma adicional proporcional al número de escaños del partido en la Asamblea hasta un tope máximo global de 20 millones de chelines anuales.

Las motivaciones para la introducción de las subvenciones a los partidos en 1975 consistieron tanto en el aumento de costos y la insuficiencia de sus fuentes de financiación corrientes como una fuerte presión de la opinión pública para la publicación de las cuentas y, por tanto, de sus fuentes financieras. La ley fue aprobada con el apoyo de los tres partidos principales.

La cantidad global se revisa cada año; en 1976 fue de 50 millones de chelines, y se reparte con arreglo a los siguientes criterios:

(40) Página 165.

a) Cada partido con cinco escaños, por lo menos, recibe una cantidad de cuatro millones.

b) El resto de la subvención se reparte entre todos los que tengan al menos un escaño, proporcionalmente al número de votos obtenidos en las últimas elecciones.

c) Los partidos que no tienen ningún representante en la Asamblea, pero que han obtenido más del 1 por 100 de los votos en las elecciones, participan también en el reparto del párrafo b), según sus votos, pero solamente en los años en que haya elecciones.

En la actualidad esto sólo se aplicaría al Partido Comunista (1,05 por 100 en las últimas elecciones), pero éste, que no acepta el sistema de subvenciones por cuestión de principio, ha renunciado a su parte, unos 100.000 chelines, que se reparten los otros. Los partidos que reciben la subvención tienen que presentar su contabilidad al Ministerio de Finanzas.

A nivel de *land* existen también esquemas de subvención semejantes al nacional. Por ejemplo, en el caso del *land* vienés, cuya Asamblea desempeña al mismo tiempo las funciones de Consejo municipal, los partidos recibieron en 1975-1976 un total de 33 millones de chelines.

CANADA

El sistema federal de financiación pública de los partidos se aprobó en 1974 (Canada Elections Act), aunque a nivel de Estado Québec ya venía reembolsando parcialmente los gastos electorales de los candidatos desde 1963.

Según la Ley de 1974, todos los candidatos federales elegidos o que obtengan más del 15 por 100 de los votos pueden solicitar el reembolso parcial de sus gastos electorales.

La ayuda directa a los partidos se limita a la subvención parcial de sus gastos de *staff* en proporción a su representación parlamentaria, más contribuciones en especie en forma de acomodación y material de oficina.

Las oficinas electorales de los diputados también reciben una subvención anual de unos 12.000 dólares anuales.

Una forma de contribución indirecta es la deducción en las cuotas impositivas de las contribuciones a partidos y candidatos hasta un máximo de 500 dólares. Se calcula que el fisco deja de percibir anualmente por este concepto unos 20 millones de dólares en años de elección y 10 en años normales.

La Ley de 1974 contiene también limitaciones al total de gastos electorales de partidos y candidatos y prescribe la publicidad de algunas aportaciones privadas.

SUECIA

Las subvenciones a los partidos políticos se introdujeron ya en 1965; el esquema ha sido modificado en 1973.

El origen accidental de esta legislación fue la crítica situación de la prensa en los primeros años sesenta. Muchos de los periódicos estaban muy directamente vinculados a los partidos, y en 1967 una Comisión Real propuso que la ayuda estatal a la prensa fuese canalizada a través de los partidos. La legislación de 1965 recoge la idea, pero concede las subvenciones directa e incondicionalmente a los partidos.

Los principios que informaron el sistema fueron: el apoyo sólo debía ofrecerse a los partidos que hubiesen demostrado una determinada fuerza electoral, las subvenciones deben calcularse según las reglas fijas, el reparto debe hacerse según la fuerza electoral de los partidos y no habrá ningún control público sobre la forma como se gastan los fondos.

En 1969, la financiación se extendió al nivel local y provincial. Y en 1971 se creó un comité para estudiar la cuestión de la suficiencia de la financiación. El Comité informó en 1973 a favor de una ampliación de ésta a los partidos que, aun no consiguiendo escaños, hubieran tenido a nivel nacional más del 2,5 por 100 de los votos, y de una elevación general de las cantidades, que habían permanecido invariables desde 1966.

El esquema actual es el siguiente:

Subvenciones estatales. Adoptan dos formas:

a) Subvenciones incondicionales al partido, 115.000 Kr. anuales por escaño en el Riksdag. Para evitar grandes fluctuaciones en la cantidad las cantidades se calculan sobre la media de las dos elecciones anteriores. Los partidos no representados en el Parlamento, pero con más del 2,5 por 100 de los votos, reciben 115.000 Kr. por cada 1 por 100 por encima del 2,5 por 100.

b) Subvenciones para gastos derivados de sus funciones parlamentarias. Consisten en una cantidad base igual para todos los partidos representados, de 2.025.000 Kr. más un tanto de 5.650 Kr. por escaño si el partido está representado en el Gobierno y 8.500 si está en la oposición (41).

Las subvenciones son revisadas regularmente. En 1975-76 la cantidad total prevista fue de 57 millones.

Casi todas las provincias y municipios han ido estableciendo subvenciones a los partidos que participan en sus consejos. El total pagado en este concepto fue de 22,5 millones de Kr. a nivel provincial (en 1976) y 38,5 a nivel municipal (en 1974).

En la actualidad la subvención pública alcanza porcentajes muy altos en la financiación de los partidos: 37 por 100 para el Moderado, 65 para el Social Demócrata, 75 para el Liberal, 88 para el Centrista.

El Moderado (conservador) ha visto reducirse en términos reales sus ingresos procedentes de donaciones privadas empresariales como consecuencia de la introducción de la financiación pública, y el Liberal renunció expresamente, a partir de 1966, a recibir contribuciones procedentes de las empresas privadas. El socialdemócrata continúa recibiendo fuertes sumas de los Sindicatos, pero sólo en los períodos electorales; todos los partidos reconocen que los subsidios públicos les resultan imprescindibles y que gracias a ellos pueden mantener un nivel de actividad política satisfactorio tanto a nivel central como en las administraciones descentralizadas.

(41) Debido al escrupuloso respeto del principio de libertad de gasto de los fondos, los partidos pueden, de hecho, utilizar estas subvenciones parlamentarias para cualquier otra actividad.

H O L A N D A

No existe una financiación de los partidos políticos como tales, solamente de sus grupos parlamentarios y de sus Institutos de Educación y de Investigación.

De los 70 partidos registrados sólo 15 están representados en la segunda cámara. Las finanzas de los cuatro más importantes están basadas en las cuotas de sus miembros. El partido Laborista recibe muy escaso apoyo de las organizaciones sindicales.

Las subvenciones parlamentarias consisten en:

a) Mil sesenta florines mensuales a cada diputado, que cubren un tercio aproximadamente de sus gastos de secretaría y otros. Hay propuestas para elevar esta cantidad a la mitad de los gastos.

b) Una contribución anual proporcional al número de escaños de cada grupo parlamentario que se calcula multiplicando los 1.000 florines por el líder del grupo y 300 por cada diputado por un coeficiente acordado anualmente (66,75 en 1975). En total el partido Laborista, que es el que más recibe, llega a 136.000 florines. A diferencia de Inglaterra, no hay una compensación para los partidos de la oposición por la utilización del aparato de apoyo administrativo por los del Gobierno.

Las subvenciones a los Institutos de Estudios Políticos fueron introducidas en 1972. En la actualidad hay siete, vinculados a sendos partidos. La ayuda consiste en que el Estado se encarga de los gastos que no alcancen a cubrir los ingresos propios del Instituto. Por lo tanto, si un Instituto es autosuficiente no recibe subvención. Además les concede otra subvención proporcional al número de diputados del partido patrocinador. Su función no es la de preparar *briefings* para los diputados del partido, sino estudios a largo plazo que son publicados, y por tanto están sujetos al escrutinio público. Los fondos públicos concedidos a los Institutos no son utilizados para otras actividades de los partidos. La suma total en 1976 alcanzó 1.520.000 florines.

La financiación pública de los Institutos de Educación dependientes de los partidos es ligeramente distinta. En este caso el Estado se hace cargo del 90 por 100 de los gastos totales hasta 30.000 florines, y por encima sólo el 70 por 100. La subvención total tiene un tope en proporción al número de diputados. En el presupuesto de 1976 este concepto totalizaba 1.970.000 florines. Los Institutos de Educación ofrecen cursos de formación política a militantes y posibles candidatos del partido u organizaciones femeninas y juveniles, y asisten en la educación política que se imparte en las escuelas.

JAPON

Los partidos políticos japoneses no reciben ayuda directa en forma de fondos públicos. La dependencia de los intereses privados era muy grande y las recientes leyes sobre Cargos Públicos Electivos y sobre Control de Fondos Políticos (42) de julio de 1975 fueron motivadas por un intento de reducir esta dependencia y obligar a los partidos a buscar un mayor apoyo financiero en pequeñas aportaciones individuales procedentes del público.

La Ley de Cargos Públicos Electivos contiene una financiación pública limitada de los gastos electorales y el ofrecimiento a los candidatos de ciertas prestaciones públicas en especie, como un coche para sus desplazamientos electorales, gastos de impresión y una cantidad fija en concepto de gastos de publicidad. Al mismo tiempo limita la publicidad y la distribución de material impreso. La Ley de Control de Fondos Políticos establece límites a las contribuciones políticas. El límite de las contribuciones individuales es de 20 millones de yens al año; para las empresas y sindicatos el límite es proporcional al capital y a la cifra de afiliados respectivamente. Los partidos están obligados a dar cuenta de las donaciones que pasan un tope al Ministerio del Interior y a publicar sus cuentas anualmente.

Los extranjeros y las empresas extranjeras no pueden realizar donaciones políticas.

(42) *Répport del Comité Houghton, cit.*, p. 339.