

La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos

Emilio Pajares Montolío
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. CAMPAÑA ELECTORAL. 1.1. *Delimitación competencial y legislación autonómica.* 1.2. *Elementos.*— 2. FINANCIACIÓN ELECTORAL. 2.1. *Delimitación competencial y legislación autonómica.* 2.2. *Elementos.*

Por tratarse de un Derecho de relativamente reciente formación, a partir de disposiciones elaboradas durante la transición a la democracia, no es de extrañar que las normas electorales hayan prestado especial atención al uso de los diferentes recursos que permiten a las formaciones políticas dirigirse al electorado con el fin de hacer conocer su oferta programática y sus candidatos y captar el voto. A esta razón, que de por sí justificaría la necesidad de dar un adecuado tratamiento a cuestión tan relevante, hay que unir la influencia que pueden tener los medios de comunicación de masas y el elevado coste que genera la utilización de los diversos medios de campaña, factores que pueden ocasionar graves desigualdades entre las formaciones políticas que concurren a los procesos electorales¹.

Por otra parte, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación conduce a disciplinar

¹ Sobre estas cuestiones generales, remito al lector a mi trabajo *La financiación de las elecciones*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, que no volveré a citar aunque lógicamente trata de manera mucho más extensa prácticamente todos los asuntos que serán objeto de atención en este artículo, en especial en su segunda parte.

estas actividades de modo que puedan desempeñar adecuadamente esa función². Sin embargo, como se verá en este trabajo, el Derecho electoral en esta materia no está integrado sólo por reglas dirigidas a ordenar la actividad de estos sujetos (para ser más precisos, habría que referirse a formaciones que concurren a las elecciones, sean partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores), sino que afectan también a la de particulares y otras entidades, de carácter público o privado, en tanto guarden relación con la captación del voto.

En lo que se refiere a la regulación de estas materias en los procesos electorales autonómicos, no se advierten grandes diferencias entre las normas que los regulan. Como es sabido, las comunidades autónomas no pueden regular las elecciones a sus respectivos parlamentos sino en el marco que se deduce de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante, LOREG): bien por la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio o de algún otro derecho fundamental, bien por mantener bases organizativas comunes, en su disposición adicional primera, apartado 2, se establece un listado de artículos del título I que son de directa aplicación en estas elecciones³. Pues bien, la mayoría de los artículos que dedica a esta materia la LOREG está incluida en ese listado, por lo que no pueden ser modificadas por las leyes electorales autonómicas. Cuentan por tanto las comunidades autónomas con un reducido margen para establecer un régimen propio de campaña y financiación electoral, lo que por lo demás no ha dado lugar a conflictos, más bien al contrario: apenas se advierte en las leyes electorales autonómicas vocación innovadora, en gran medida reiteran lo dispuesto en la LOREG o, incluso, ni siquiera llegan a establecer norma alguna (caso en el que serían de aplicación los restantes preceptos del título I LOREG, que tienen carácter supletorio, de acuerdo con el apartado 3 de esa misma disposición adicional primera).

Al objeto de analizar el contenido tanto de las normas estatales como de las autonómicas, se tratarán separadamente *campaña* y *financiación*, respetando así, sin negar su evidente conexión material, la opción que se ha mantenido como una constante en el Derecho electoral español⁴. Al menos por lo que se refiere a su ubicación, se aprecia que son objeto de un tratamiento diferenciado, en el que la regulación de los aspectos económicos ocupa un título o capítulo específico, mientras que la campaña viene a ser tratada como una fase

² En ese sentido, por ejemplo, Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ, «El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho electoral», *Revista de Derecho Político*, nº 31 (1990).

³ Sobre esta cuestión, sin perjuicio de lo que se diga luego, *vid.* Pablo SANTOLAYA MACHETTI, «La delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia electoral», *Revista de Derecho Político*, nº 24 (1987); más sucintamente, pero con notable precisión, Francesc DE CARRERAS SERRA, «Elecciones autonómicas», en M. ARAGÓN REYES (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Madrid, Civitas, 2001, Tomo II.

⁴ Sobre esta relación, es imprescindible el ya clásico trabajo de Luis LÓPEZ GUERRA, *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*. Madrid, Fundación Juan March/Ariel, 1977.

del procedimiento electoral. Esto permitirá en todo caso, una vez apuntadas algunas características generales de las normas que se ocupan de una y otra, trazar la delimitación competencial en estos dos ámbitos, para concluir con el análisis de los diversos elementos que integran esta regulación.

1. CAMPAÑA ELECTORAL

Constituye sin duda la fase central del proceso electoral, en la medida en que las formaciones políticas solicitan el apoyo de los electores y éstos se forman un criterio sobre el sentido del sufragio. De ahí que estos actos dirigidos a captar el voto, realizados por las formaciones políticas que concurren a las elecciones (aunque también se disciplina el modo en que intervienen otros sujetos, no sólo poderes públicos, en muy diferentes ámbitos, en especial los medios de comunicación), deben realizarse en un régimen general de libertad, que requiere en todo caso garantizar la competitividad, la posibilidad de alternancia, mediante condiciones básicas, mínimas, de igualdad entre quienes toman parte en la contienda electoral⁵.

En su delimitación jurídica, la LOREG ha optado por acotarla, dentro del periodo electoral, como una fase del procedimiento electoral, de modo que en un ámbito temporal perfectamente trazado, que se desarrolla inmediatamente antes de la votación, se establecen disposiciones dirigidas a ordenar esta actividad de divulgación partidista, con implicaciones para el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, que requiere el uso de numerosos medios y que afecta a diversos sujetos. En todo caso, en unas elecciones democráticas y plurales no cabe sino que los actores principales de ese proceso puedan desplegar los recursos que consideren más oportunos para recabar el apoyo de los electores: el objeto de estas normas no es por tanto establecer un determinado tipo de campaña, al que deban atenerse las entidades políticas, sino, más bien al contrario, garantizar que la llevan a cabo en un régimen de igualdad (aunque sin afirmar una completa equiparación entre todas las fuerzas en liza). A este fin se orientan normas que pueden presentar bien un carácter prestacional, al facilitar el uso de ciertos medios de campaña, bien un sentido restrictivo.

1.1. *Delimitación competencial y legislación autonómica*

Dada la peculiar manera en la que se ha determinado esta distribución, considerando que tienen eficacia general ciertos artículos o bloques de artícu-

⁵ En ese sentido, Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 39 (1993), o Enrique ARNALDO ALCUBILLA, «Procesos electorales y opinión pública», en F. PAU (coord.), *Parlamento y opinión pública*. Madrid, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995. Es indiscutible que despliegan un indudable efecto legitimador respecto al proceso político, como destaca LÓPEZ GUERRA, *Las campañas...*, pp. 25 a 37.

los del título I LOREG, no resulta difícil exponer cuáles son las materias que quedan sustraídas a la potestad legislativa autonómica en relación con la campaña electoral: duración de la campaña y prohibición de participar en ellas para ciertos cargos públicos; reuniones electorales (salvo la cesión de locales por los poderes públicos), normas generales sobre contratación de publicidad en medios privados, tarifas postales especiales, control de la programación y acceso a medios públicos de comunicación (salvo los criterios de reparto de tiempo y orden de emisión de espacios gratuitos), ejercicio del derecho de rectificación y régimen de las encuestas electorales.

Se ha operado por tanto a partir de una interpretación generosa sobre todo de la necesidad de mantener unas bases organizativas comunes, aunque también está claro (y resulta menos discutible) que en muchos de estos artículos se hace presente la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales⁶.

No es por tanto un ámbito muy amplio el que queda a disposición de las comunidades autónomas, pues afecta sólo a los sujetos de campaña, a la publicidad mediante carteles, a la cesión de espacios para colocar éstos y de locales para realizar actos de campaña y, por último, a los criterios de distribución de los espacios gratuitos de propaganda en medios de comunicación públicos. En ese marco, lo cierto es que la única que ha optado por dotarse de un cuerpo normativo completo sobre la materia ha sido la LEPVas, que además de reiterar disposiciones de la LOREG tanto de aplicación directa como supletoria, trata con mayor precisión y cierta voluntad innovadora otras cuestiones. El resto de las leyes electorales autonómicas presta escasa atención a la materia, limitándose en la práctica a concretar el alcance de la llamada *campaña institucional* de los poderes públicos y a establecer los requisitos y modalidades de acceso a esos espacios gratuitos que han de ceder los medios de comunicación públicos a las formaciones políticas.

Mención aparte merece, en todo caso, la situación que se produce en las elecciones al Parlamento de Cataluña, al carecer esta comunidad de ley electoral propia, lo que viene a suponer la aplicación íntegra de todo lo dispuesto en materia de campaña en el título I LOREG: no sólo de los artículos que son de directa aplicación, sino también los que tienen únicamente un valor supletorio.

1.2. *Elementos*

1. La caracterización normativa de la campaña atiende, junto a la finalidad de los actos, a criterios relativos a su *duración* y a los *sujetos* que pueden realizarlos. En el primero de estos puntos, la LOREG la ha fijado, con efica-

⁶ Aunque SANTOLAYA concluye que en materia de campaña sólo afecta a «algunas normas mínimas»: «La delimitación...», p. 44.

cia para las elecciones autonómicas, en 15 días: entre el día trigésimo octavo y el quincuagésimo segundo posterior a la convocatoria, de modo que ni posteriormente ni hasta su comienzo pueden las formaciones políticas concurrentes difundir propaganda electoral ni realizar actos de campaña, aunque obviamente no se les impide, una vez convocadas las elecciones, realizar sus actividades habituales ni el ejercicio de la libertad de expresión (artículos 51 y 53). Por tanto, los llamamientos expresos a votar sólo se pueden registrar en ese periodo, lo que no deja de ser una distinción artificial y desde luego con escasa relevancia práctica (por lo demás, algunas normas de campaña y financiación tienen un ámbito temporal más amplio, porque no tendría sentido limitarlas a estos quince días)⁷.

También resulta de directa aplicación en elecciones autonómicas la prohibición de participar en actos de campaña que establece el artículo 52 para militares, policías, jueces, fiscales y miembros de juntas electorales, cuya neutralidad en este proceso se considera necesario garantizar hasta este extremo⁸.

En cambio, queda a disposición de la legislación autonómica la exclusión de realizar campaña para personas jurídicas que no sean las formaciones concurrentes a las elecciones, «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución» (artículo 50.3). Precepto cuyo sentido no es fácil esclarecer, parece estar pensado para supuestos quizá habituales en otros países, en los que son muy activos comités extrapartidarios que deciden apoyar a un candidato con una campaña propia, pero que resultan ajenos a la vida política española hasta el momento. En todo caso, sólo algunas leyes autonómicas lo reiteran en términos similares, por lo que también se aplicaría, de ser el caso, en los restantes procesos, por su alcance supletorio.

Mayor relevancia y también atención por estas normas se da a la actividad de los poderes públicos: en primer lugar, por lo que se refiere a la llamada *campaña institucional*, esto es, a la que pueden realizar los ejecutivos autonómicos relacionada con la convocatoria de las elecciones: se aprecia aquí una clara discordancia entre la previsión de la LOREG, que no ha sido incluida entre los preceptos de aplicación directa, que la limita a la información sobre fecha de votación, procedimiento para votar y requisitos y trámite del voto por correo (artículo 50.1) y el objeto fijado en todas las leyes electorales autonómicas, que es, exclusivamente o junto con el de informar, el de promover o incentivar la participación en las elecciones (que lo era también según la LOREG hasta la reforma introducida por Ley orgánica 13/1994, de 30 de marzo). Tan sólo la LEPVAs y la LECAArA siguen a la ley estatal en lo que se refiere al uso únicamente de espacios gratuitos en medios de comunicación públicos para realizar esta campaña; añaden, en fin, alguna restricción más la

⁷ Las críticas sobre estas normas de ámbito temporal son abundantes, hasta el punto de que ARNALDO las considera una ficción que genera inseguridad jurídica y confusión política: *vid.* Enrique ARNALDO ALCUBILLA, *El régimen electoral español*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, 1999, pp. 38 y 39.

⁸ En ese sentido, Pablo SANTOLAYA MACHETTI, *Manual de procedimiento electoral*. Madrid, Ministerio de Justicia e Interior (Secretaría General Técnica), 1995, pp. 94 y 95.

LEPGal y la LECas-LM, que prohíben a los partidos políticos usar los elementos identificativos de esta campaña.

Sin embargo, estas normas no abordan el que sin duda es el principal problema que ha suscitado la actividad publicitaria de las instituciones públicas en periodo electoral, ya que la difusión de campañas que tiendan a subrayar los logros alcanzados por éstas puede influir en el voto de los electores. Ante la ausencia (en la LOREG y en las leyes autonómicas, salvo lo que se diga a continuación) de criterios que lo regularan, ha sido la Junta Electoral Central la que, conforme a los principios de neutralidad y de igualdad entre los concurrentes, ha prohibido las actividades de publicidad o promoción por los poderes públicos, conforme a su Instrucción de 13 de septiembre de 1999, que introduce una sola excepción: las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos, además de las previstas en la legislación electoral, que no podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público que realice la campaña, ni imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones (criterio afirmado también en la STS de 15 de diciembre de 1997: es ilegal la campaña que, en su contexto, se destina a hacer ostentación de los logros del Gobierno e influye, al menos de modo indirecto, en el voto de los electores).

Para despejar cualquier duda sobre su alcance (que debería extenderse a las elecciones autonómicas), lo más conveniente es que viniera recogido en una norma legal, como ocurre ya en cuatro comunidades, que cuentan con leyes reguladoras de la publicidad institucional, prohibida entre la convocatoria y la votación, si bien con alguna excepción (campañas que sean necesarias para salvaguardar el interés público o el correcto funcionamiento de los servicios públicos): en Cataluña la Ley 18/2000, de 29 de diciembre (que también prohíbe, en relación con las campañas de promoción de la participación, tanto el uso de símbolos partidarios en ellas como el de los elementos de las campañas por los partidos), en Andalucía la Ley 4/1999, de 11 de mayo, en Aragón la Ley 16/2003, de 24 de marzo y en Extremadura la Ley 6/1996, de 26 de septiembre⁹.

2. Obviamente, son las reglas sobre *propaganda y publicidad* las que han merecido una mayor atención por parte de las diversas normas electorales, en la idea de que la actividad de campaña consiste básicamente en difundir las propuestas mediante las más diversas técnicas. Tan sólo es posible encontrar disposiciones de alcance general, cuyo contenido por lo demás resulta difícilmente discutible, en la LEPVas, que impide que estas actividades sean objeto de control administrativo y enumera las que se pueden considerar acciones publicitarias a estos efectos. Estas reglas más bien se proyectan, con un alcance

⁹ En relación con todas estas cuestiones, Enrique ARNALDO ALCUBILLA, «Las campañas de los poderes públicos en periodo electoral», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 3 (1996), así como Marc CARRILLO, «Información y periodo electoral», en A. MUÑOZ-ALONSO y J.I. ROSPIR (eds.), *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona, Ariel, 1999.

diferente, sobre algunos de los medios con los que se pueden llevar a cabo, tanto los que tienen un carácter más tradicional y seguramente también un menor impacto como otros tenidos como más sofisticados y de mayor repercusión.

a) En el primer grupo se sitúan claramente las relativas a la celebración de *reuniones*, si bien continúan siendo un soporte básico de la actividad de campaña, ya no porque las formaciones políticas pretendan establecer una comunicación directa con todos los electores a través de este tipo de actos, por masivos que puedan ser, sino más bien con el objetivo de mantener durante todo el periodo electoral (incluso antes de que comience formalmente la campaña) la atención de los medios de comunicación, al efecto de que éstos recojan siquiera las líneas básicas de su mensaje. En todo caso, su regulación no es muy amplia, pues la LOREG se remite a las normas que regulan este derecho (la Ley orgánica 9/1983, de 15 de julio), atribuyendo a las juntas electorales provinciales las competencias gubernativas (artículo 54), en lo que se refiere a normas de eficacia directa en elecciones autonómicas. No la tienen las disposiciones sobre cesión de locales para celebrar actos electorales por parte de los ayuntamientos, si bien la ausencia de pronunciamiento alguno en todas las leyes electorales salvo la LEPVas y la LEAExt hace que también sean aplicables; tampoco éstas se han apartado del criterio, una vez fijados los locales, de atender en primer lugar a las solicitudes presentadas y si las hubiera coincidentes, al principio de igualdad y subsidiariamente a las preferencias de los partidos conforme al número de votos obtenidos en las anteriores elecciones (artículo 57).

b) Aunque el planteamiento inicial podría ser similar por lo que se refiere a carteles y otros elementos de *publicidad exterior* (pancartas, banderolas...), a cuyo uso en absoluto han renunciado las formaciones electorales, la regulación de la LOREG, toda ella desprovista de ese alcance general, añade a la obligación de los ayuntamientos de ceder espacios para su colocación (en régimen diferente, pues se reparten en proporción y de acuerdo con las preferencias de los partidos en función del número de votos obtenidos en las anteriores elecciones) la prohibición de emplazarla sino en esos espacios cedidos o en los comerciales que sean contratados (artículos 55 y 56)¹⁰.

Sí que hay similitud en cuanto a la regulación por las leyes electorales autonómicas: todas ignoran la cuestión, salvo la LEPVas y la LEAExt, por lo que debido a su carácter supletorio también rigen en estas elecciones, salvo en esas dos comunidades, que mantienen un criterio de reparto diferente (el mismo que la LOREG con anterioridad a la Ley orgánica 13/1994), de equidad, con el disfrute de una igual superficie que brinde una análoga utilidad. En este punto se manifiesta la originalidad de la LEPVas, que prohíbe la realización de pintadas y el recurso a otros instrumentos de propaganda gráfica (como el lanzamiento de octavillas), bajo multa de 1.803,04 € a imponer por

¹⁰ Sobre estos aspectos, hay que coincidir con WERT en la reducida relevancia de las normas sobre estos dos medios de propaganda en el desarrollo del proceso electoral: José Ignacio WERT, «Perspectivas de reforma del régimen electoral: campañas, medios de comunicación y encuestas electorales», en VVAA: *La reforma del régimen electoral*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 91.

los ayuntamientos, hace responsables a las formaciones políticas de los daños que puedan causar en los inmuebles y obliga a retirarla en los quince días posteriores a la votación, pudiendo los ayuntamientos, en caso de no cumplir aquéllas con esta obligación, solicitar que el coste que les ocasione se detraiga de las subvenciones electorales que les correspondan.

c) En atención a su mayor repercusión, las normas sobre *contratación de publicidad en medios de comunicación*, todas ellas de eficacia directa, se orientan en un sentido diferente en función del medio, de modo que no sólo se permite en periódicos y radios de titularidad privada, sino que éstos no pueden aplicar tarifas superiores a las de la publicidad comercial ni tratar discriminatoriamente a las formaciones políticas en cuanto a inclusión, tarifas o ubicación de esos espacios, que han de expresar su condición de publicidad electoral (artículo 58).

En cambio, no se puede contratar en medios de titularidad pública (artículo 60.1) ni tampoco en emisoras de televisión privada (Ley orgánica 2/1988, de 3 de mayo, de publicidad electoral en emisoras de televisión privada; en términos similares, la Ley orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora y la Ley orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres). Este régimen obliga a plantearse, en general, cuál es la razón que lleva a configurar un régimen común para todos estos medios: ¿la necesidad de mantener su neutralidad e imparcialidad o más bien su notable incidencia en el desarrollo de la campaña electoral? Enunciado en esos términos, seguramente tendría un fundamento muy débil, a pesar de que las emisoras de televisión privada son concesionarias de un servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado o de que un principio aún más restrictivo afecte ya a todas las emisiones de televisión realizadas por los operadores establecidos en España, sin diferencia entre televisiones públicas y privadas: el artículo 9.1.c) de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/522/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva prohíbe «la publicidad de contenido primordial o esencialmente político, o dirigida a objetivos de tal naturaleza, sin perjuicio de lo establecido en la LOREG»¹¹.

Con mayor relación a las elecciones autonómicas, cabe preguntarse por la eficacia que en ellas han de desplegar estas leyes orgánicas que no se han integrado en la LOREG, lo que impide operar con el criterio de su inclusión en la disposición adicional primera para resolver tal duda. Parece que por analogía, interpretación que se vería reforzada por la disposición citada en último lugar, hay que sostener también su eficacia directa en todos los procesos electorales.

¹¹ En relación sólo con el aspecto electoral, SOLOZÁBAL considera que esta equiparación tiene «dudosa cobertura institucional», *op. cit.*, p. 78 y WERT apunta la que quizá sea explicación más razonable: ante la gran capacidad de influencia de la televisión, se considera más oportuno apartarla de la contienda electoral, *op. cit.*, p. 92.

d) Aunque sería aventurado concluir que la LOREG considera que el *acceso a los medios de comunicación públicos*, mediante espacios gratuitos, constituye el principal vehículo de propaganda electoral, lo cierto es que le dedica una mayor atención en los artículos 60.2 a 65 y 67, que tratan extensa y pormenorizadamente toda suerte de cuestiones relacionadas con ellos. Sin ánimo de recoger íntegramente unas normas caracterizadas incluso por su ca-suismo, hay que destacar que tienen una eficacia directa en elecciones auto-nómicas aquéllas que establecen, como criterio general, que su distribución atiende al número de votos obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes y que el orden y ubicación de su emisión corresponde determinarlo a la Administración electoral: en principio, la Junta Electoral Central, pero si se celebran exclusivamente elecciones a una asamblea autonómica, corresponde esta función a la de comunidad autónoma o a la provincial cuya capital ostente la de la comunidad respecto a los medios de comunicación que tengan ese ámbito, sean de titularidad estatal o autonómica. Además, debe atender a la propuesta que le eleve una comisión integrada por un representante de cada una de las formaciones con representación parlamentaria, que adopta sus decisiones mediante voto ponderado (con idéntica previsión de que se constituya en el ámbito de la comunidad autónoma).

Queda pues a la decisión de la respectiva ley determinar los requisitos para poder disfrutar de tales espacios y fijar el tiempo del que dispone cada formación política. En ambas cuestiones se ha seguido, aproximadamente, lo previsto en el artículo 64 la LOREG, como se aprecia en el cuadro 1: presentación de candidaturas en un determinado porcentaje de circunscripciones en relación con el primer aspecto, resultados de las anteriores elecciones que determinan el tramo que ocupa cada formación en un baremo de tiempo, en relación con el segundo.

CUADRO 1
ACCESO A ESPACIOS GRATUITOS DE PROPAGANDA ELECTORAL
EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS

	Acceso	Reparto	
		Resultados	Tiempo
País Vasco	100%	Sin representación/menos del 5% de votos	10 minutos
		Entre el 5% y el 20% de votos	20 minutos
		Más del 20% de votos	30 minutos
Cataluña	-	-	-
Galicia	75%	Sin representación	10 minutos (TVG)/30 minutos (RG)
		Menos del 5% de votos	20 minutos (TVG)/40 minutos (RG)
		Entre el 5% y el 15% de votos	30 minutos (TVG)/60 minutos (RG)
		Más del 15% de votos	45 minutos (TVG)/80 minutos (RG)
Andalucía	100%	Sin representación/menos del 5% de votos	5 minutos
		Entre el 5% y el 15% de votos	15 minutos
		Más del 15% de votos	25 minutos
Asturias	1/3	Sin representación/menos del 3% de votos	10 minutos
		Entre el 3% y el 20% de votos	20 minutos
		Más del 20% de votos	30 minutos
Cantabria		Sin representación/menos del 5% de votos	15 minutos
		Entre el 5% y el 15% de votos	30 minutos
		Más del 15% de votos	45 minutos

	Acceso	Reparto	
		Resultados	Tiempo
La Rioja		Sin representación	10 minutos
		Menos del 15% de votos	30 minutos
		Más del 15% de votos	45 minutos
Murcia	-	Sin representación	10 minutos
		Menos del 15% de votos	20 minutos
		Más del 15% de votos	30 minutos
Aragón	100%	Sin representación/menos del 5% de votos	5 minutos
		Entre el 5% y el 15% de votos	15 minutos
		Más del 15% de votos	25 minutos
Comunidad Valenciana	100%	Sin representación	5 minutos
		Menos del 15% de votos	15 minutos
		Entre el 15% y el 20% de votos	20 minutos
		Más del 20% de votos	30 minutos
Castilla-La Mancha	100%	Sin representación/menos del 10% de votos	10 minutos
		Entre el 10% y el 20% de votos/menos de 15% de escaños	20 minutos
		Más del 20% de votos/más del 15% de escaños	30 minutos
Canarias	-	Menos del 10% de votos/menos de 2 escaños	5 minutos
		Entre el 3% y el 15% de votos o más del 40% (isla)/entre 3 y 10 escaños	15 minutos
		Entre el 15% y el 25% de votos/entre 11 y 20 escaños	25 minutos 30 segundos
		Más de 25% de votos/más de 20 escaños	30 minutos
Navarra		Sin representación/menos del 3% votos	10 minutos
		Entre el 3% y el 15% de los votos/más de 3 escaños	20 minutos
		Más del 15% de los votos	30 minutos
		Sin representación/menos del 5% de los votos	5 minutos
Extremadura	100%	Entre el 5% y el 15% de los votos	15 minutos
		Entre el 15% y el 35% de los votos	20 minutos
		Más del 35% de los votos	30 minutos
		Sin representación/menos del 5% de los votos	5 minutos
Islas Baleares	-	Entre el 5% y el 15% de los votos	15 minutos
		Más del 15% de los votos	25 minutos
		Menos de 3 escaños	10 minutos
Madrid		Entre 3 y 20 escaños/entre 3% y 20% de votos	20 minutos
		Más de 20 escaños/más de 20% de votos	30 minutos
		Sin representación/menos del 5% de los votos	5 minutos
Castilla y León	2/3	Entre el 5% y el 20% de los votos	10 minutos
		Más del 20% de los votos	20 minutos

Para el caso de que no haya previsión sobre esta materia (como ocurre no sólo en Cataluña respecto a todas estas cuestiones sino también en otras tres comunidades que, como se deduce del cuadro 1, no han establecido ningún requisito sobre el acceso a estos medios), la aplicación supletoria del artículo 64 ha de hacerse en los términos del apartado 5.b) de la disposición adicional primera, esto es, entendiendo que el porcentaje de votos ha de computarse en el territorio de la comunidad autónoma.

Por último, también pueden fijar las leyes electorales autonómicas los criterios a los que se atenderá el orden de emisión de estos espacios, que es en todas el mismo de la LOREG: las preferencias expresadas por las formaciones políticas, en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 67). Se trata por tanto de normas que parten de un criterio bastante igualitario en lo que se refiere al acceso, pero muy favorables para las que ya parten de una mejor posición inicial, en relación con unos espacios cuya relevancia sobre el comportamiento electoral parece redu-

cida y que en todo caso no se han adecuado a la evolución registrada en los medios de comunicación en tiempos más recientes¹².

e) Finalmente, podrían incluirse también en este apartado las tarifas postales especiales que han de fijarse para los envíos de propaganda electoral, de las que se benefician también las formaciones políticas que concurren en elecciones autonómicas al estar incluido el artículo 59 LOREG en la relación de la disposición adicional primera.

3. Hay que hacer referencia por último a un conjunto de normas que tiene como destinatarios a los *medios de comunicación*, que desde luego no son sujetos que llevan a cabo actividades de campaña (sólo la pueden realizar las formaciones que se presentan a las elecciones). Con un alcance diverso, quedan sujetos a un régimen especial, diferente al que deben someterse fuera del periodo electoral (las referencias temporales no se ciñen sólo a la campaña, sino que hay que entender que son de aplicación desde la convocatoria de las elecciones), con el que se pretende evitar o en su caso reparar que desequilibren indebidamente la contienda electoral.

a) De modo más intenso, ese régimen especial se proyecta sobre el *control de la programación* dedicada a las elecciones, de carácter informativo o no, de los medios de comunicación de titularidad pública, así como la de las televisiones privadas, que debe respetar los valores de pluralismo, neutralidad e igualdad, por lo que se pueden recurrir sus decisiones ante la Junta Electoral Central (artículo 66 LOREG y, en el mismo sentido, las diversas leyes orgánicas que sobre publicidad electoral que se han dictado posteriormente, sobre las que cabría reiterar las observaciones realizadas anteriormente, acentuando si cabe la problemática fundamentación de este control sobre la actividad de medios privados); en cuanto a su aplicación en elecciones autonómicas, sin perjuicio de que tenga eficacia directa, se remite este artículo a lo previsto con ocasión de la distribución de espacios, por lo que podrían también las juntas electorales de comunidad autónoma ejercer esta competencia.

El protagonismo otorgado a la Junta Electoral Central es notable, porque tiene además que regular el procedimiento a través del cual se articula este recurso (Instrucción de 13 de septiembre de 1999). Han sido muy numerosos los pronunciamientos en los que ha interpretado estos principios de neutralidad y pluralismo, de gran vaguedad, de los que pueden deducirse algunos criterios relativos, en primer lugar, a la información de los actos de campaña electoral de las formaciones que concurren a las elecciones, que respeta esos principios cuando se adecua a sus resultados en las anteriores elecciones (en la práctica se tiende a realizar una distribución del tiempo que puede ser asimilable al sistema de espacios gratuitos), pero que se proyectan también sobre el tratamiento técnico de la imagen y el contenido de la información¹³.

¹² En ese sentido, entre otros, WERT, *op. cit.*, pp. 91 a 93, o ARNALDO, «Procesos electorales...», pp. 59 a 61.

¹³ Sobre esta cuestión, resulta imprescindible atender al análisis de Artemi RALLO LOMBARTE, *Pluralismo informativo y Constitución*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

Mayor repercusión han tenido las resoluciones sobre la presencia de los candidatos y miembros de las formaciones, no tanto en relación con entrevistas (en las que tienen derecho a intervenir representantes de cada una de las entidades políticas concurrentes a las elecciones que así lo soliciten, si cuentan con representación parlamentaria y sin aplicar tampoco los criterios proporcionales de los espacios gratuitos) como para llevar a cabo debates, que han girado en torno a dos puntos:

- No existe impedimento legal alguno para llevarlos a cabo: nada se dice en la LOREG ni para establecer las condiciones para su celebración, ni para prohibirlos, ni tampoco para ordenarlos: si la práctica en España ha sido más bien escasa y discontinua, atendiendo a modalidades diversas y más o menos satisfactorias (y relevantes para el electorado) no ha sido tanto por la falta de regulación como por la ausencia de acuerdo o simple falta de voluntad de alguno de los contendientes. Tampoco se alcanza a entender cómo se podrían regular cuestiones como el número de debates a celebrar, los temas a tratar, su duración, fechas...
- En ese marco, debe ser la dirección del medio la que decida programar debates entre representantes de las candidaturas, determinando número (uno o varios) y carácter (generales o sectoriales, plurales o bilaterales) en cuanto responsable de los servicios informativos, siempre que se respeten los principios de pluralismo y neutralidad. Éste ha sido el aspecto más polémico de estos debates: ¿requiere la presencia de todos los grupos con representación parlamentaria o puede limitarse a una confrontación bilateral? Desde luego, cuando respondan a este último formato, no han de impedir que las demás candidaturas que cuenten con representación parlamentaria participen en otros debates, bilaterales o plurilaterales, o, en su caso, se ofrezca suficiente y adecuada información de las citadas entidades políticas, parecer respaldado por la STS de 20 de febrero de 1996, que equilibra la interpretación de los principios señalados con la libertad de información del medio¹⁴.

b) También son de aplicación directa las disposiciones sobre *encuestas electorales* del artículo 69, que en realidad tratan de servir a tres fines diferentes:

- Garantizar su validez científica, por lo que hay que publicarlas junto a los datos de quien las encarga y quien las realiza, una serie de características técnicas y el texto de las preguntas formuladas. La Junta Electoral Central puede obligar a publicar en tres días las rectificaciones que considere precisas si observa que estas especificaciones no se han

¹⁴ Todos los trabajos mencionados anteriormente sobre la campaña prestan una especial atención a esta cuestión, en general muy favorable a que los debates cobren mayor importancia, en tanto se corresponderían a una visión de la campaña centrada en la discusión más que en la propaganda; puede verse además un tratamiento monográfico, que recoge en este punto ideas plasmadas en la obra ya citada, en Artermi RALLO LOMBARTE, «Debates electorales y televisión», *Revista de las Cortes Generales*, n° 44 (1998).

cumplido o se han producido falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas. La gravedad con que se sancionan estas actitudes es, a la par que notoria, de compleja articulación: el artículo 145 contiene un tipo delictivo que sólo se realiza si el incumplimiento es doloso (con penas de arresto mayor, multa de 3.005,07 a 30.005,61 € y accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión), mientras que el apartado 2 del artículo 153 prevé la imposición de una multa más elevada que la genérica del apartado 1 (de 300,51 a 3.005,06 €); en este punto hay que registrar la única disposición autonómica sobre la materia, pues la LEPVas atribuye esta facultad sancionadora a la Junta Electoral de Comunidad, con importe algo más reducido (de 300,51 a 2.404,05 €).

- Impedir que influyan en ese tramo final de la campaña, por lo que se prohíbe su publicación en los cinco días anteriores a la votación. Se trata de una medida de delicado encaje con la garantía de derechos fundamentales, que da por supuesto que tales efectos se producen (lo que no resulta fácil comprobar) y han de evitarse, pero no impide que se realicen durante ese periodo, siempre que no se les dé publicidad. Su eficacia por lo demás va a resultar cada vez más complicada con el desarrollo de los medios de comunicación.
- Facilitar a las formaciones políticas concurrentes el conocimiento de los sondeos que hayan realizado organismos públicos, que han de remitirlos a la Junta Electoral Central¹⁵.

c) Por último, se establece alguna especialidad en relación con el ejercicio del *derecho de rectificación* de informaciones relativas a «candidatos o dirigentes de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a la elección», de lógica aplicación directa en elecciones autonómicas. Aunque es la única previsión expresa sobre control judicial relacionada con actos de campaña, más que un procedimiento judicial específico, introduce respecto al ordinario unos plazos más breves: cuando aprecien inexactitudes en ellas y consideren que su divulgación puede causarles perjuicios, la aplicación de la Ley orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, se ve modulada por dos especialidades: la primera afecta a la publicación de la rectificación en publicaciones cuya periodicidad no permita proceder a ella en el plazo de tres días, que debe su director hacer publicar a su costa, dentro del plazo indicado, en otro medio «de la misma zona y de similar difusión»; la segunda tiene un alcance meramente procesal: el juicio oral previsto en la mencionada ley se celebra en el plazo de cuatro días en lugar de los siete previstos en su artículo 5.

¹⁵ Para el estudio de estas cuestiones, la obra básica es la monografía de Luis GÁLVEZ MUÑOZ: *El régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2002.

2. FINANCIACIÓN ELECTORAL

La vinculación entre el sometimiento a Derecho de las finanzas de los partidos políticos y la esencial función que cumplen estas entidades en un régimen democrático es muy evidente, de modo que justifica que se le proporcionen recursos públicos y se adopten medidas que limiten la influencia de intereses privados y garanticen la publicidad de sus fuentes de financiación o el destino de sus gastos. Más concretamente, por lo que a los procesos electorales se refiere, está en relación también con la garantía del principio de igualdad de oportunidades entre candidaturas (especialmente relevante en largas campañas electorales en las que se usan numerosas técnicas de comunicación, complejas y, desde luego, de elevado coste), así como de la insuficiencia de los recursos propios para hacer frente a todos sus gastos (a los de campaña hay que sumar los de una extensa nómina de profesionales, técnicos y burócratas a sueldo del partido), que ha generado en más de una ocasión fenómenos de corrupción, cuya prevención también figura entre los objetivos de estas normas¹⁶.

Considerando los diferentes modelos que se pueden definir a partir de la experiencia comparada, con fórmulas y grados de intervención muy diversos, dos notas básicas habría que destacar del ordenamiento español en esta materia:

- La financiación de las elecciones tiene un tratamiento propio y diferenciado, recogido específicamente en las normas electorales, respecto a las reglas generales contenidas en la Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, de financiación de los partidos políticos (en adelante, LOFPP), lo que no ha dejado de presentar problemas, por la evidente relación que tienen los ingresos y los gastos que ocasiona una campaña electoral con la actividad económica de los partidos fuera de ese periodo¹⁷.
- En todo caso, predomina en ellas una clara orientación hacia la financiación pública: se pretende que las actividades partidistas, incluidas las electorales, sean cubiertas principalmente con fondos aportados por el erario público y sometidos a fiscalización por órganos de control externo, si bien este sistema de control no permite conocer la procedencia de todos los recursos utilizados por las formaciones políticas¹⁸.

¹⁶ Sobre estos aspectos generales, Pilar DEL CASTILLO VERA, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1985, o Roberto L. BLANCO VALDÉS, «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, nº 87 (1995).

¹⁷ Sin embargo, con excepción del trabajo citado al comienzo de este artículo, el estudio de la regulación de la financiación electoral se ha realizado conjuntamente con las restantes normas que rigen la vida económica de los partidos: en ese sentido, los trabajos citados en la nota anterior o, más recientemente, María HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia, Tirant lo Blanch/Universidad Pablo de Olavide, 2003 o Pilar CORTÉS BURETA, *Recursos públicos y partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

¹⁸ Para ASTARLOA, se trata de uno de los principios materiales del Derecho electoral español: Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Derecho electoral», en M. ARAGÓN REYES (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Madrid, Civitas, 2001, Tomo I, p. 195.

2.1. *Delimitación competencial y legislación autonómica*

Conforme a la técnica ya enunciada, la disposición adicional primera LOREG establece qué disposiciones de las relativas a gastos y subvenciones electorales (capítulo VII del título I, artículos 121 a 134) resultan de aplicación directa en estos procesos y, por tanto, el marco en el que las comunidades autónomas han de regular esta cuestión, partiendo en todo caso de que la elección de asambleas legislativas autonómicas tiene lugar por sufragio directo, lo que genera un esfuerzo económico que tiene que ser disciplinado, limitado y subvencionado.

El resultado de esta distribución refleja de manera singular el modo tan particular con el que la LOREG resuelve esta cuestión: las comunidades no pueden modificar las normas generales sobre subvenciones ni los límites a las aportaciones privadas, ni la mayor parte de las relativas a los gastos electorales, mientras que en materia de control no son aplicables directamente los artículos que establecen el procedimiento de fiscalización por el Tribunal de Cuentas y en cambio sí lo dispuesto acerca del control por las juntas electorales.

No es fácil relacionar esta decisión con los criterios generales que orientan esta distribución, salvo en lo que se refiere al mantenimiento de unas bases homogéneas en materia de organización (que lleva, un tanto contradictoriamente, a considerar aplicables las normas sobre juntas electorales, pero en cambio excluye las dedicadas a la fiscalización de la contabilidad electoral por un órgano de control externo). Resulta de ello que el ámbito de actuación del que disponen las comunidades autónomas no es muy amplio, puesto que las principales características de sus sistemas de financiación electoral vienen impuestas por la LOREG, que ha dotado de carácter directamente aplicable a los aspectos más relevantes de los gastos y subvenciones¹⁹.

El contenido de las leyes electorales resulta por esta razón fácil de sintetizar, partiendo de la restricción a que quedan sujetas por la LOREG y de la voluntad genérica de no apartarse de ella tampoco en este aspecto, aunque la relevancia que introducir diferencias en este campo pudiera tener sobre el electorado no parece excesiva. De este panorama general es necesario destacar dos excepciones, en la misma línea que ya se apuntó al tratar de la regulación de la campaña: por una parte, la LEPVas, que cuenta con un conjunto de ex-

¹⁹ En ese sentido, DE CARRERAS, *op. cit.*, p. 2.684. SANTOLAYA, por el contrario, llegaba a la conclusión de que tenían «un amplio campo de actuación en sus leyes electorales [para] decidir sobre la existencia o no de subvención electoral a los grupos políticos, establecer los criterios, las cuantías y sus propios controles de gastos y subvenciones», conclusión a la que llega tras omitir, en la relación que hacía de las materias incluidas en la disposición adicional primera, cualquier referencia a las que son objeto de atención en este momento (*vid.* «La delimitación...», pp. 43 a 45). También DÍAZ DELGADO señala que entre «los amplios campos de actuación material» que tienen las leyes autonómicas se encuentra «decidir sobre los gastos electorales y subvenciones a los grupos políticos, los criterios de distribución y el control de gastos»: JOSÉ DÍAZ DELGADO, «Las elecciones autonómicas», en VVAA: *Derecho electoral*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1993, p. 240.

tensas y pormenorizadas normadas sobre «Ingresos, gastos y subvenciones electorales», integradas en su título VII, de modo que en algún punto no sólo supera en concreción a la LOREG, sino que, en cuestiones no precisamente secundarias, opta incluso por soluciones diferentes.

En sentido inverso, hay que hacer referencia de nuevo a las elecciones al Parlamento de Cataluña, en el que la indefinición que caracteriza su legislación electoral ha generado una situación aún más singular que la analizada con motivo de la campaña, puesto que en cada convocatoria y con eficacia sólo limitada a ese proceso ha sido objeto la financiación de un desarrollo normativo de rango infralegal, que hace que las disposiciones sobre estos asuntos estén contenidas en un decreto de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña dictado precisamente para cada convocatoria²⁰. Siendo su contenido sustancialmente similar, incluso en las cantidades, a las previsiones generales y para el Congreso de los Diputados contenidas en la LOREG (que deberían ser de aplicación por su carácter supletorio), no resulta admisible que en cada ocasión sea el ejecutivo el que decida acerca de los requisitos que permiten acceder a las subvenciones, la cuantía del límite máximo de gastos o la competencia de la Sindicatura de Cuentas para fiscalizar la contabilidad electoral, práctica que contradice el ordenamiento estatutario y las mínimas garantías de las formaciones concurrentes²¹.

2.2. Elementos

La LOREG trata de garantizar la igualdad de oportunidades estableciendo un sistema de control de los gastos electorales, cuya cuantía máxima se li-

²⁰ Hasta la fecha se han dictado:

- para las elecciones de 1988, el Decreto 80/1988, de 12 de abril, por el que se regula la financiación y el control de la contabilidad y la adjudicación de las subvenciones para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1988.
- para las elecciones de 1992, el Decreto 3/1992, de 20 de enero, por el que se regula la financiación y el control de la contabilidad y la adjudicación de las subvenciones para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1992.
- para las elecciones de 1995, el Decreto 254/1995, de 28 de septiembre, por el que se regula la financiación y el control de la contabilidad y la adjudicación de las subvenciones para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1995.
- para las elecciones de 1999, el Decreto 232/1999, de 24 de agosto, por el que se regulan las adjudicación de subvenciones y el control de la contabilidad electoral en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1999.
- para las elecciones de 2003, el Decreto 213/2003, de 23 de septiembre, por el que se regulan las subvenciones y el control de la contabilidad electoral en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2003.

²¹ Hasta el punto de originar una infracción del principio de igualdad, según el Tribunal de Cuentas: a falta de norma reguladora, no está claro que tenga la Sindicatura de Cuentas competencia para proponer la imposición de sanciones como la pérdida o reducción de subvención. Así lo sostiene una Moción del Pleno de este órgano relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, aprobada el 30 de octubre de 2001 y que ha dado lugar a una Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, aprobada el 11 de junio de 2002, en la que se recogen la mayoría de las observaciones formuladas por aquél, si bien no han dado lugar hasta la fecha a la introducción de las reformas sugeridas; ambas se publicaron en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VII Legislatura, nº 334, de 26 de julio de 2002, Serie A.

mita, ciertas restricciones a las aportaciones que puedan recibir las formaciones políticas, la competencia de las juntas electorales para velar durante la campaña por el cumplimiento de estas normas y del Tribunal de Cuentas para fiscalizar la contabilidad electoral una vez concluido el proceso y, finalmente, diversos tipos de subvenciones con las que hacer frente a los gastos electorales, a otorgar en función de los votos y escaños obtenidos, así como de los envíos de publicidad y documentación electoral que hayan cursado las formaciones. Todas estas normas se articulan entre sí de manera bastante coherente, aunque serán objeto a continuación de un análisis diferenciado²².

1. Son varios los objetivos que persigue la *limitación de gastos*: garantizar la igualdad de oportunidades, reducir el esfuerzo económico al que se ven sujetos los partidos, incluso propiciar un determinado tipo de campaña electoral mediante el fomento, la limitación o la prohibición de ciertas actividades... En todo caso, la regulación de los gastos puede ser analizada como la pieza inicial del sistema, a partir de la cual se articulan las restantes previsiones²³.

a) Tiene una eficacia directa el artículo 130 LOREG, que establece que son gastos electorales los realizados desde la convocatoria hasta la votación (es decir, en un periodo más amplio que el de campaña electoral) por alguno de los conceptos no excesivamente precisados en una relación que incluye categorías poco discutibles (propaganda, sobres y papeletas, alquiler de locales...) pero también «cuantos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones».

b) Sin embargo, establecida esta caracterización de los gastos electorales, no se incluye entre las normas con eficacia directa el artículo 131.1 LOREG, lo que significa que las comunidades autónomas pueden fijar un sistema diferente para determinar el límite máximo que en tales conceptos pueden gastar las formaciones políticas, puesto que, fijado de un modo u otro, este límite tiene que existir (de él depende la aplicación de otras normas que sí tienen esa eficacia directa). Todas las leyes electorales autonómicas, con alguna ligera variación, han tomado de la LOREG el mismo sistema para limitar los gastos: establecen una cantidad que multiplicada por el número de habitantes permite calcular el desembolso máximo que podrán realizar las formaciones políticas en periodo electoral; en menor medida, algunas añaden una cantidad fija por circunscripción (como hacía también la LOREG hasta su modificación por Ley orgánica 13/1994). Ahora bien, esa cantidad es muy diferente de unas normas a otras, han sido modificadas en numerosas ocasiones (como lo fue la LOREG primero en 1991 y luego 1994) y no es fácil tampoco establecer una comparación al estar expresada en pesetas o euros constantes, por lo que ha de ser objeto de actualización al comienzo de cada proceso.

²² Junto a los trabajos a los que ya se ha hecho referencia, con el mismo alcance, tiene especial interés Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 37 (1993).

²³ En ese sentido, Ricardo CHUECA, «La financiación electoral», en R. CHUECA y J.R. MONTERO (eds.), *Elecciones autonómicas en Aragón*. Madrid, Tecnos/Gobierno de Aragón, p. 86.

CUADRO 2
LIMITACIÓN DE GASTOS²⁴

	Multiplicador		Por circunscripción	
	Ley	Actualización	Ley	Actualización
País Vasco	35 p	0,36 € (2005)	17.000.000 p	173.590,33 € (2005)
Cataluña	0,34 €	0,34 € (2003)	-	-
Galicia	60 p	0,52 € (2005)	-	-
Andalucía	45 p	0,35 € (2004)	-	-
Asturias	20 p	0,25 € (2003)	7.500.000 p	88.669,96 € (2003)
Cantabria	40 p	0,46 € (2003)	-	-
La Rioja	50 p	0,47 € (2003)	-	-
Murcia	30 p	0,34 € (2003)	-	-
Aragón	40 p			-
Comunidad Valenciana	20 p	0,23 € (2003)	5.000.000 p	
Castilla-La Mancha	55 p	0,38 € (2003)	-	-
Canarias	0,50 €	0,50 € (2003)	5442 € (mínimo)	5442 € (2003)
Navarra	40 p	0,49 € (2003)	-	-
Extremadura	40 p	0,47 € (2003)	-	-
Islas Baleares	80 p	0,61 € (2003)	-	-
Madrid	35 p	0,41 € (2003)	-	-
Castilla y León	30 p	0,34 € (2003)	-	-

El panorama por tanto es muy variado, desde previsiones desmesuradas, sin ninguna virtualidad limitadora, a otras más moderadas²⁵. Si esa diversidad permite extraer pocas conclusiones de carácter general, hay que tener en cuenta para calibrar si, al tiempo que se reducen costes, permite a las formaciones políticas contar con recursos suficientes para recabar eficazmente el voto de los electores, que este cálculo inicial debe ser matizado y completado con otras previsiones: en primer lugar, de la LOREG, que establece límites específicos para gastos de propaganda concretos, de modo que no más del

²⁴ En relación con la última actualización, faltan algunas cantidades, bien porque no se produjo, bien porque la resolución con la que se cumple ese mandato ofrece tan sólo el resultado global de esa actualización, expresando directamente el límite de gastos pero sin especificar cuál es el multiplicador.

²⁵ En la moción anteriormente citada, al entender el Tribunal de Cuentas que no están justificadas por razones demográficas diferencias tan notables, que obligan a realizar la fiscalización de la contabilidad electoral conforme a marcos normativos muy variados, propone que se realice una armonización de las normas autonómicas, entre sí y con respecto a la LOREG (no se alude en ningún caso a ese precepto, pero quizá se esté refiriendo a la potestad recogida en el artículo 150.3 CE: en ese caso, habría que considerar hasta qué punto lo exige el interés general que ha de fundamentar estas leyes de armonización).

20% de la cantidad que opere como límite se podrá dedicar a publicidad en medios de comunicación privados, según el artículo 58.1 (incluido entre los que tiene eficacia directa). En cambio, carece de eficacia directa otro límite de factura similar, que impide destinar no más del 25% a «publicidad exterior» (carteles, pancartas...), según el artículo 55.3: como únicamente la LEPVas y la LECMad aluden de manera expresa a ese límite específico, son los únicos procesos en los que rige, sin que se haya considerado de aplicación supletoria.

En segundo lugar, todas las leyes electorales (salvo la LECasL) que han creado una subvención específica relacionada con el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, que se analiza más adelante, han excluido los gastos que genere esta actividad del cómputo de ese límite, siempre que se haya justificado la realización efectiva de esta actividad y se alcancen los requisitos para obtener esa subvención; en caso contrario, sí que se tienen en cuenta para estimar si se ha rebasado o no el límite máximo.

Por último, y quizá más importante, el artículo 131.2 LOREG, incluido en el listado de los que tienen eficacia directa, establece que, en el caso de que se celebren simultáneamente dos o más elecciones por sufragio universal directo (caso en el cual se encontrarán, cuando menos, todas las comunidades a las que se aplique el artículo 42.3, cuyas elecciones tienen lugar el cuarto domingo de mayo, cada cuatro años, el mismo día que las elecciones municipales), las formaciones políticas que concurran a esos diversos procesos coincidentes no podrán realizar «gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25% de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales» (en 1994 se estableció que éste sería de 40 pesetas). La interpretación de este precepto ha generado numerosas dudas, que han intentado ser aclaradas por resoluciones de la Junta Electoral Central (como la Instrucción de 15 de marzo de 1999, que precisa que ese incremento ha de producirse respecto a la cifra mayor de las que resulten de la aplicación de las normas anteriormente descritas en cada uno de los procesos electorales en que concurra la formación), pero sin que se establezca, con claridad, antes de que comience la campaña, cuál es el límite de gastos para cada uno de los procesos electorales que se celebran²⁶.

2. Como se ha apuntado, la principal característica de este sistema de regulación de gastos y subvenciones es la *financiación pública*, directamente ligada al desarrollo de funciones relevantes para la existencia del pluralismo, el ejercicio del derecho de participación en los asuntos públicos y, en definitiva, la consolidación del Estado democrático²⁷. Sin perjuicio de que pueden ser consideradas las ya analizadas prestaciones o ventajas que reciben las forma-

²⁶ Se trata de otra de las cuestiones en las que reclama la introducción de cambios el Tribunal de Cuentas.

²⁷ Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 5 (1993), p. 113.

ciones políticas durante la campaña electoral como instrumentos de financiación indirecta, esta contribución pública se articula básicamente mediante subvenciones con las que los poderes públicos reembolsan a las formaciones políticas los gastos realizados durante el periodo electoral, compensándoles así por su contribución al proceso de formación de la voluntad popular y procurando al mismo tiempo garantizar una cierta igualdad de oportunidades entre los concurrentes a los procesos electorales.

Se deduce también de las notas generales anteriormente apuntadas que tales subvenciones electorales son independientes de las que prevé la LOFPP, que han de determinarse anualmente en los presupuestos generales del Estado, así como de otras aportaciones que pueden recibir los partidos, los grupos parlamentarios o las fundaciones con ellos ligadas, por diversos conceptos, pero compatibles con todas ellas, ya que están destinadas exclusivamente a cubrir gastos causados por una actividad concreta y vinculadas a unos fines muy determinados: organización de actos dirigidos a solicitar el voto durante el periodo electoral.

En cuanto a los regímenes electorales autonómicos se refiere, de la disposición adicional primera se deduce con total claridad que las comunidades tienen que subvencionar los gastos electorales: su apartado 5.c) establece que, en ausencia de legislación autonómica, la obligación que la LOREG impone al Estado corresponde a cada comunidad. A falta de otra justificación, se puede considerar adecuado este criterio, en tanto se trata de procesos que se celebran por sufragio directo y requieren un considerable esfuerzo económico en la captación del voto, que se trata de compensar con estas contribuciones públicas.

También tiene eficacia directa la norma de la LOREG de la que se deduce la pretensión de suficiencia, esto es, que los poderes públicos garanticen a las formaciones políticas los fondos que precisan, sea mediante su reembolso al término del periodo electoral, sea mediante anticipo a su inicio²⁸. De ahí la estrecha relación de las normas que regulan subvenciones tanto con las que establecen límites de gastos (pues no pueden dedicar cualquier cantidad a una actividad que se costea con fondos públicos) como con las de fiscalización de contabilidad (pues hay que comprobar que efectivamente se han realizado esos gastos y se han dedicado a actividades electorales). En ese sentido hay que interpretar que el artículo 127.1 «in fine» establezca que «en ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora», aunque este precepto, de directa aplicación en elecciones autonómicas, se refiere a las que entregue el Estado con ocasión de elecciones a Cortes Generales, municipales o al Parlamento

²⁸ Acerca de este carácter, Diego LÓPEZ GARRIDO, «La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma», en VAA: *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 70.

Europeo (en un ejercicio de extrema aplicación de este principio, la LECas-LM prevé que en caso de que los ingresos percibidos superaran los gastos, la diferencia se deducirá de las aportaciones públicas).

La LOREG en cambio no establece en su título I que las subvenciones tengan que atenerse a una determinada técnica, por lo que queda a disposición de cada una de las leyes electorales la determinación del tipo de subsidios que ha de otorgar cada comunidad y, como en la limitación de gastos, establecer su cuantía. De nuevo hay que reiterar la ausencia de voluntad innovadora por parte de éstas, puesto que se reciben las mismas modalidades establecidas en la LOREG: el reembolso de gastos concretos y la compensación genérica con una cantidad global, en función de los resultados obtenidos (en número de votos y de escaños). En realidad, la primera sólo rige para una actividad, el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral («mailing»), mientras que mediante la segunda, sin ligarla a un objeto concreto, se subvencionan el resto de los costes. El mimetismo en este punto es acentuado: si la subvención por envío electoral aparece en la LOREG con ocasión de la reforma operada por la Ley orgánica 8/1991, a partir de ese momento casi todas las comunidades (salvo Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana y Extremadura) modificaron a su vez sus leyes electorales para incorporarla a sus elecciones, lo que conviene destacar porque se trata de una contribución de enorme volumen, que para algunas formaciones incluso puede llegar a ser superior a la que corresponda por las modalidades más *convencionales* (votos y escaños).

En todo caso, el estudio de su régimen jurídico se puede desglosar en los tres aspectos que se tratan a continuación.

a) En la fijación de los *requisitos para acceder a las subvenciones* se ha operado, como criterio general, con la restricción de este derecho a obtener subvenciones a las formaciones políticas que alcanzan representación, con lo que presentarían las leyes electorales autonómicas un rasgo común a la LOREG, con algunas excepciones (no desde luego para la subvención por escaño, para la que no hay alternativa): así, la LEVal y la LECMad otorgan subvenciones por votos a toda formación que supere el 3% de los votos válidos en la comunidad aun sin alcanzar ni siquiera un escaño. Mayor diversidad hay en relación con la subvención por envíos electorales, en tanto algunas leyes elevan la exigencia para acceder a ellas (como la LOREG, que sólo las prevé para aquellas formaciones que alcancen a constituir grupo parlamentario propio): de este modo, es necesario constituir grupo parlamentario conforme a la legislación catalana y aragonesa; la LEAnd añade al común de tener al menos un escaño el de alcanzar el 5% de los sufragios, mientras que la LEPCana exige ese porcentaje en el conjunto de la Comunidad o el 20% en una circunscripción; la representación necesaria conforme a la LEDGLRio es de dos escaños y la LEVas las otorga por circunscripción en la que se haya obtenido escaño; en fin, en sentido contrario, la LECMad exige el mismo requisito que para acceder a la subvención por voto: haber alcanzado el 3% de los sufragios, con o sin representación.

Suelen dar lugar este tipo de disposiciones que privan de financiación pública a las formaciones que no alcanzan determinados resultados a un cierto debate

sobre un posible trato discriminatorio. En realidad, en este tipo de convocatorias, las circunscripciones tienen un *tamaño* más bien elevado, es decir, se eligen en ellas un número de parlamentarios que permite, en términos generales, que el umbral mínimo de votos no sea muy elevado. Por ello, a pesar de que es necesario superar barreras electorales (incluso superiores al 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción que se establece para el Congreso de los Diputados), es más infrecuente el fenómeno (que sí se ha dado en estas elecciones) de candidaturas que, contando con un cierto respaldo popular, no llegan a conseguir representación a consecuencia del funcionamiento del sistema electoral y por tanto tampoco financiación pública. Aún así, es evidente que la exigencia es considerable e innegable que tiende a consolidar el sistema de partidos establecido²⁹.

En cuanto a los requisitos para acceder a las subvenciones por envíos postales, es muy evidente que las leyes autonómicas que han seguido en este punto a la LOREG las quieren restringir a formaciones que acrediten una especial representatividad (sin duda, a la vista del notable desembolso que suponen, se busca reducir los posibles beneficiarios). Lo que sí merece una severa crítica es la deficiente regulación que se hace de este tipo de subvenciones:

- No es lógico que establezcan que se entregará una cantidad por elector, ya que debería hacerse sólo por cada elector al que se haya realizado un solo envío, siempre que se acredite su efectiva realización: así lo han establecido numerosos acuerdos de la Junta Electoral Central, en los que se recibe la naturaleza estrictamente compensatoria de esta subvención.
- No tiene mucha explicación que la cantidad subvencionada no esté incluida dentro del límite de gastos (salvo que se trata de una actividad muy onerosa que generaría seguramente su incumplimiento, lo que implica reconocer que no se ha establecido acertadamente el modo de fijar ese límite). Además, si se somete a especiales requisitos, no se va a determinar si una formación tiene derecho a recibirla y por qué importe hasta conocer los resultados de la votación: esto es, unas previsiones erróneas pueden provocar que alguna tenga que sumar a sus gastos generales todos o parte de los destinados a estos envíos, rebasando así el límite de gastos, con la correspondiente sanción que ello ocasiona³⁰.

b) La determinación de su *cuantía* varía en función de su carácter, de modo que las subvenciones electorales configuradas como reembolso genérico están ligadas a los resultados obtenidos: se establece una cantidad por cada parlamentario electo y por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura en las circunscripciones en las que al menos uno de sus miembros hubiera sido proclamado parlamentario (esto es, hay votos *no retribuíbles*, salvo, ya se ha dicho, en la Comunidad Valenciana y en Madrid: todos los que no

²⁹ Sobre ambas cuestiones, Enrique ÁLVAREZ CONDE, «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en VVAA: *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 29 y 30, o DEL CASTILLO, *op. cit.*, p. 197.

³⁰ Se trata de otra de las cuestiones en las que reclama la introducción de cambios el Tribunal de Cuentas.

dan lugar a representación). Estas cantidades (como ocurre con las que se utilizan para fijar el límite de gastos) están expresadas en pesetas (o, de haber sido fijadas más recientemente, en euros) constantes, por lo que también deben ser actualizadas al inicio del proceso electoral.

En relación con los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, las formaciones recibirán también una cantidad por elector (al que hayan justificado haber realizado un envío) en cada una de las circunscripciones en las que cumplan con los requisitos anteriormente señalados de presentación de candidaturas y obtención de representación, cantidad que en las elecciones al Parlamento de Andalucía y al Parlamento de Canarias se fija por tramos, en función del porcentaje de votos obtenidos.

CUADRO 3
SUBVENCIONES ELECTORALES

	Esaño		Voto		Envío electoral	
	Ley	Actualización	Ley	Actualización	Ley	Actualización
País Vasco ³¹	3.000.000 p	30.633,59 € (2005)	100 p	1,02 € (2005)	25 p	0,26 € (2005)
Cataluña	16.786,27 €	16.786,27 € (2003)	0,64 €	0,64 € (2003)	0,17 €	0,17 € (2003)
Galicia	2.000.000 p	17.474,04 € (2005)	75 p	0,65 € (2005)	20 p	0,18 € (2005)
Andalucía	2.300.000 p	18.129,39 € (2004)	85 p	0,66 € (2004)	12 p (5-10%)	0,09 € (2004)
					16 p (10-15%)	0,12 € (2004)
					20 p (15-20%)	0,15 € (2004)
					24 p (20-25%)	0,19 € (2004)
					28 p (25-30%)	0,21 € (2004)
					32 p (30-35%)	0,25 € (2004)
36 p (más 35%)	0,28 € (2004)					
Asturias	1.000.000 p	11.822,66 € (2003)	50 p	0,59 € (2003)	-	-
Cantabria	750.000 p	8.686,13 € (2003)	60 p	0,69 € (2003)	-	-
La Rioja	950.000 p	8.964,81 € (2003)	76 p	0,71 € (2003)	20 p	0,18 € (2003)
Murcia	750.000 p	8.757,57 € (2003)	40 p	0,46 € (2003)	25 p	0,19 € (2003)
Aragón	1.000.000 p	10.302 € (2003)	60 p	0,62 € (2003)	20 p	0,15 € (2003)
Comunidad Valenciana	1.000.000 p	11.385,83 € (2003)	50 p	0,57 € (2003)	-	-
Castilla-La Mancha	1.500.000 p		70 p		20 p	
Canarias	17.848 €	17.848 € (2003)	0,65 €	0,65 € (2003)	0,08 € (5-10%)	0,08 € (2003)
					0,11 € (10-15%)	0,11 € (2003)
					0,14 € (15-20%)	0,14 € (2003)
					0,16 € (más 20%)	0,16 € (2003)
Navarra	750.000 p	9.362,27 € (2003)	60 p	0,75 € (2003)	15 p	0,19 € (2003)
Extremadura	1.000.000 p	11.657,10 € (2003)	40 p	0,47 € (2003)	-	-
Islas Baleares	1.500.000 p	11.521,40 € (2003)	50 p	0,38 € (2003)	20 p	0,15 € (2003)
Madrid	1.400.000 p	16.383,12 € (2003)	70 p	0,83 € (2003)	0,18 €	0,18 € (2003)
Castilla y León	1.000.000 p	9.105,03 € (2003)	40 p	0,36 € (2003)	25 p	0,17 € (2003)

³¹ Además, todas las candidaturas que obtengan un esaño reciben una cantidad inicial de 5.000.000 de pesetas (en su actualización de 2005, 51.055,98 €).

En todo caso, las cantidades que resulten de la aplicación de estos criterios en cada uno de los procesos electorales suponen un máximo, es decir, si los gastos regulares y justificados alcanzan un montante inferior, la subvención se corresponderá con la cantidad justificada (artículo 127.1 «in fine»).

Sin entrar a desglosar lo que corresponde por cada uno de los conceptos en cada proceso, es fácilmente deducible que la parte mayor, normalmente muy por encima del 50%, corresponde a la subvención percibida en función de los parlamentarios que tenga cada formación. Aunque cabe alguna posible matización, se trata además de cantidades algo elevadas (una comparación con las previsiones, por ejemplo, de las elecciones al Congreso de los Diputados, puede resultar equívoca: se fijó en 1994 en 2.000.000 de pesetas, pero en realidad la relación escaño/población es mucho más baja en las elecciones autonómicas). Convendría corregir esa relación, pues son los resultados en votos los que expresan más claramente la voluntad popular, mientras que el número de escaños obtenidos es consecuencia de un sistema electoral que distorsiona esa voluntad, en mayor o en menor medida, aunque en general sean bastante proporcionales (o al menos más que el del Congreso de los Diputados): no son pocos los casos en los que la comparación entre el número de votos y el número de representantes entre formaciones políticas está realmente desequilibrado. Puede que, a efectos de proporcionar una dirección eficaz a las instituciones parlamentarias, sea incluso necesario introducir correcciones en el sistema electoral, pero no se ve tanta justificación en que repercutan en la diferente financiación pública, que debería atender preferentemente, incluso de manera exclusiva, a los votos obtenidos³².

Aún más llamativo resulta el volumen que suelen alcanzar las subvenciones por envíos electorales, en algunos casos equiparable o incluso superior al que se obtiene por los resultados. No se entiende muy bien el porqué de ese desequilibrio, pues supone un desembolso demasiado elevado para los objetivos que trata de alcanzar (hacer llegar a los electores una papeleta y una carta de las formaciones electorales), a lo que hay que sumar su deficiente regulación, contradictoria con las normas sobre limitación de gastos. De ahí que, si se sigue considerando necesario garantizar ese envío, quizá deberían ocuparse de esa tarea las Administraciones competentes, introduciendo en esa misma línea un sistema de papeleta única.

También se ha criticado de esta subvención que rompe con el criterio de proporcionalidad, ya que todas las formaciones políticas que superen los requisitos fijados pueden recibir una cantidad igual o similar, pues la determina el número de envíos que ha realizado, no los votos y escaños obtenidos. En realidad, no supone deficiencia alguna, sino que es una mera consecuencia de optar por el sistema de reembolsar gastos concretos, por lo que la conclusión tendría que ser más bien la contraria: no hay razón para entregar cantidades

³² En ese sentido, DEL CASTILLO, *op. cit.*, pp. 70 y 197, BLANCO, «La problemática...», pp. 191 y 192, así como HOLGADO, *op. cit.*, pp. 68 y ss.

diferentes a candidaturas que llevan a cabo la misma actividad (como hacen la LEAnd y la LEPCana).

c) También sobre la regulación de la *percepción* de estas subvenciones se proyectan, de modo parcial, ciertas normas de la LOREG de directa aplicación, en tanto siguen estando incluidos en la relación de artículos de la disposición adicional primera tanto el artículo 127 en la redacción que le ha dado la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, como el nuevo artículo 127 bis, en el que figuran ahora varios apartados del antiguo artículo 127. En el primero se establecen tres supuestos en los que no procederá la entrega de subvenciones: si los electos no han adquirido de manera plena y ejercen de manera efectiva el cargo para el que hayan sido elegidos (si bien el artículo 127.2 se refiere sólo a la condición de diputado, senador, miembro del Parlamento Europeo o de corporación local); tampoco serán entregadas a las formaciones que incurran en alguna de las conductas previstas para la ilegalización de los partidos políticos cuando no proceda por su grado de reiteración o gravedad iniciar el procedimiento conducente a su ilegalización; por último, también genera ese efecto la presencia en sus órganos directivos, grupos parlamentarios o listas electorales de personas condenadas por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo o delitos graves contra las instituciones del Estado, en los términos previstos en la legislación penal, salvo que hubieran rechazado públicamente los fines y los medios utilizados³³.

Por lo demás, la nueva ubicación no ha hecho que las previsiones sobre adelanto de subvenciones pierdan esa misma eficacia (si bien siguen estando referidas sólo a elecciones generales, reguladas directamente en la LOREG): una vez convocadas las elecciones, pero antes de que comience formalmente la campaña, las formaciones políticas que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones equivalentes pueden recibir un adelanto de las subvenciones electorales, que no podrá exceder del 30% de la subvención percibida en tales elecciones. La cantidad recibida en este concepto se descontará de la subvención que finalmente corresponda a cada partido o se devolverá en la cuantía en que supere el importe de esta última, íntegramente si no se adquiere la condición plena o no hay ejercicio efectivo del cargo (artículo 127 bis). En términos similares, salvo este último inciso, que procede también de la Ley orgánica 1/2003, se pronuncian todas las leyes autonómicas (elevando la LERMur el porcentaje correspondiente a la subvención por envío hasta el 50%).

Carecen de ese efecto directo, en cambio, las disposiciones que regulan la adjudicación de subvenciones por gastos electorales tras las elecciones, por lo

³³ No deja de plantear problemas la introducción de estos supuestos, algo menos el primero, en tanto se entienda que se subvenciona el esfuerzo electoral de las formaciones políticas que contribuyen a formar la voluntad popular, función constitucionalmente asignada con la que resultaría incompatible la negativa a perfeccionar la condición de representante o la dejación del cargo. Las otras dos se configuran como una especie de sanción menos grave para supuestos en los que no procede la disolución, conforme a lo establecido en la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos.

que se puede advertir cierta variedad al menos en una de las previsiones de la LOREG, que prevé la entrega, en concepto de adelanto, del 90% del importe que, de acuerdo con los criterios legales, les correspondan, siempre que cumplan con dos requisitos: presentar al órgano competente la contabilidad electoral y también un aval bancario por el 10% de la subvención percibida. Al margen de las que reiteran su contenido o nada dicen y por tanto se aplicaría supletoriamente, se apartan de estas reglas la LECas-LM, que exige un aval del 50%, mientras que han reducido el porcentaje de la entrega a cuenta, exonerando asimismo de la presentación de aval, la LECMad (al 80%), la LEARCant (al 60%) y la LEDGLRio, la LEPCana, la LFREPNAv y la LECasL (al 45%)³⁴.

No hay pronunciamiento en cambio, o si lo hay es para mantener idéntico proceder, respecto a la presentación, una vez elaborado el informe de fiscalización, de un proyecto de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar, las cuales deben ser hechas efectivas dentro de los cien días posteriores a su aprobación; en la práctica suelen hacerse efectivas las subvenciones con cargo a la correspondiente partida de los presupuestos, en la medida en que incluyan ya un crédito con el que atender estos gastos, algo que prevé la LEPCana.

En fin, algo parecido habría que decir sobre la entrega, que se hace a los administradores electorales, a no ser que hayan notificado a la junta electoral de comunidad autónoma que sean abonadas en todo o en parte a las entidades bancarias que designen, para compensar anticipos o créditos que les hayan otorgado, notificación que no podrá ser revocada sin consentimiento de la entidad de crédito beneficiaria (no prevista en la muy completa regulación de la LEPVas).

Ha de elogiarse que la LEPVas prevea que se publique oficialmente el importe de las subvenciones tras el correspondiente proceso de fiscalización, pues tanto la LOREG como las restantes leyes autonómicas, al omitirlo, no facilitan que se cumpla uno de los objetivos de este tipo de normas, aumentar la transparencia sobre las finanzas de los partidos políticos, tanto más cuando con respecto a las subvenciones previstas en la LOFPP se registra, sin mandato específico alguno, una práctica diferente: trimestralmente se publican en el *Boletín Oficial del Estado* las cantidades abonadas mediante resoluciones de la Subsecretaría del Ministerio del Interior (en los informes elaborados por algunos órganos autonómicos, aunque no en los del Tribunal de Cuentas, también se especifica la subvención que han de percibir las formaciones políticas).

3. La importancia que tiene la financiación pública contrasta con la tendencia a evitar o reducir la de *otras fuentes de financiación*, cuya regulación, en

³⁴ También es objeto de reparos por el Tribunal de Cuentas en la reiteradamente citada moción, por generar en muchos casos entregas, de conformidad a los resultados, que tras la fiscalización de sus gastos resultan ser muy superiores a la subvención a la que tienen derecho (que no puede rebasar los que se justifiquen y hayan sido realizados de forma regular), lo que obliga a las formaciones políticas a devolver en ese caso el exceso.

términos restrictivos, tiene en todo caso eficacia directa en las elecciones autonómicas. Más que en las prohibiciones del artículo 128 (no pueden aportarse a las cuentas electorales fondos provenientes de cualquier Administración o corporación pública, organismo autónomo o entidad paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponda al Estado, a las comunidades autónomas, a las provincias o a los municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones públicas; tampoco pueden realizar aportaciones a las cuentas electorales los extranjeros), se advierte esa prevención respecto a estas fuentes de financiación en las limitaciones que se derivan del artículo 129: ninguna persona puede aportar más de 6.010,12 euros a las cuentas electorales (por cierto, fuera del periodo electoral, no existe prohibición para extranjeros y el límite es de 60.101,21 euros, según la LOFPP, lo que desvirtúa notablemente la eficacia de estas normas electorales)³⁵.

Por lo demás, las donaciones a las cuentas electorales no pueden ser anónimas: quienes las realicen harán constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y el número de Documento Nacional de Identidad o Pasaporte, que será exhibido al correspondiente empleado de la entidad depositaria (artículo 126; también en este punto hay divergencia con lo previsto en la LOFPP, pues ésta permite, fuera del periodo electoral y con ciertos límites, aportaciones anónimas). En todo caso, la transparencia que se deriva de estas normas es limitada, pues la identidad de los aportantes no se refleja en los informes de fiscalización: se limitan, en su caso, a declarar si los ingresos (y los gastos) son regulares, pero no a dar publicidad a este dato (básicamente, porque no lo prevé la LOREG)³⁶.

En fin, hay que tener en cuenta que, además de estas normas restrictivas, no otorga el ordenamiento español ventajas fiscales —desgravaciones— para los donantes ni tampoco se establece una regulación muy detallada de las operaciones crediticias o de las aportaciones a las cuentas electorales de los propios partidos, que son las vías más frecuentes para allegar recursos con los que afrontar una campaña electoral.

4. Se cierra este sistema con previsiones sobre el *control* de estos aspectos financieros, integradas por las obligaciones y los procesos de fiscalización a los que quedan sujetas las formaciones electores, en momentos diferentes, así como a las correspondientes sanciones:

a) *Durante el proceso electoral*, tienen eficacia directa en las elecciones autonómicas las normas que obligan a abrir en entidades bancarias cuentas con el específico fin de que sean las únicas en las que se puedan hacer ingresos y

³⁵ Deficiencias que revelan, a juicio de Lucas MURILLO DE LA CUEVA, la falta de interés por la materia, «La financiación de los partidos y de las elecciones...», pp. 28 y 49.

³⁶ Sobre la insuficiencia de la publicidad llama la atención Roberto L. BLANCO VALDÉS, «Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de partidos políticos», en VVAA, *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 51.

de las que se puedan realizar gastos, conforme a los criterios ya apuntados (artículo 125 LOREG).

En cambio, no lo tienen las que establecen la obligación de contar con un administrador electoral responsable de sus ingresos y gastos y de su contabilidad, esto es, los artículos 121 a 124 (por cierto, entre sus atribuciones está precisamente la de abrir esas cuentas), por lo que cabe crear sistemas de administración interna diversos (la incoherencia en la que incurre la disposición adicional primera queda subrayada en este punto por la tipificación de un delito que sólo puede ser cometido por los administradores electorales, figura que podría no existir en los procesos electorales autonómicos). En realidad, todas las leyes electorales vienen a recoger, más o menos extensamente, un sistema muy semejante al de la LOREG: un administrador por candidatura, que actúa, si la formación concurre en varias circunscripciones, sometido a un administrador general, con los mismos requisitos de nombramiento (cualquier ciudadano mayor de edad no privado de derechos civiles y políticos, salvo los candidatos) y de atribuciones (junto a las relativas a la apertura y autorización a disponer de las cuentas, son los responsables de presentar la contabilidad electoral en los términos que más adelante se detallan).

Por último, durante este periodo, corresponde a las juntas electorales velar por el cumplimiento de estas obligaciones, según el artículo 132, que también es de aplicación directa, si bien en este punto cabe que las leyes autonómicas se refieran a las funciones de control de su propia junta, si es que se opta por crearla. Por lo demás, se trate de unas u otras, las facultades de la Administración electoral para controlar todos estos aspectos económicos tienen un alcance ciertamente reducido³⁷.

b) Por el contrario, el sistema de control que se despliega una vez *concluido el proceso electoral*, tal como lo establece la LOREG (artículos 133 y 134), carece de ese efecto directo, quizá en la idea de que cada comunidad lo pudiera atribuir a un órgano propio, pues su principal característica es la fiscalización por el Tribunal de Cuentas de la contabilidad electoral. En realidad, la principal variante y salvo en el caso de la LEPVas, la única, que se aprecia en las legislaciones autonómicas viene a ser precisamente ésta, cuál es el órgano competente: aunque su ámbito de normación es mayor, tampoco aquí cabe pronunciarse sino sobre la opción entre atribuírsela también al Tribunal de Cuentas o a un organismo similar de la comunidad si se encuentra previsto en el estatuto o ha sido creado por una ley autonómica. Así lo hacen la LEPVas, la LEPGal, la LEAnd, la LEVal, la LECas-LM, la LEPCana y la LFREPNav, así como, en el caso de Baleares, Madrid y Castilla y León, la Ley 1/1987, de 18 de febrero, de Sindicatura de Cuentas, la Ley 11/1999, de 29 de

³⁷ En ese sentido, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «La financiación de los partidos y de las elecciones...», p. 36 o CHUECA, *op. cit.*, p. 93; más matizada es la conclusión de ARNALDO, que considera refuerza la posición central de la Administración electoral: Enrique ARNALDO ALCUBILLA, «La Administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 40 (1994).

abril, de la Cámara de Cuentas, y la Ley 2/2002, de 9 de abril, sobre el Consejo de Cuentas, respectivamente; lo mismo ocurre en Cataluña por decreto.

Con la única excepción de la LEPVas, el proceso se configura en términos muy similares, incluso por directa remisión a lo previsto en los artículos 133 y 134 LOREG: las formaciones que hubieran alcanzado los requisitos exigidos para recibir subvenciones públicas o que hubieran solicitado adelantos con cargo a ellas han de presentar ante el órgano competente una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales, conforme a los criterios del plan general de contabilidad (en el caso de coincidencia de elecciones, que afecta al menos a 13 comunidades, ha de presentarse una cuenta específica de este proceso electoral, con independencia de que el órgano fiscalizador sea o no el mismo o de que algunos límites operen de manera diferente). No alcanza por tanto a todas las formaciones concurrentes, aunque sí a las entidades financieras que les hayan concedido créditos y las empresas que hayan facturado por gastos electorales superiores a 6.010,12 euros, que han de enviar noticia detallada a este órgano³⁸.

El informe sobre esta fiscalización, en el que el órgano competente se pronuncia sobre la regularidad de las contabilidades electorales (destinado básicamente a constatar la cantidad de gastos electorales regulares y justificados), se remite al ejecutivo y al parlamento autonómico, que ha de pronunciarse sobre ese informe. Al tratarse de órganos de fiscalización de las cuentas públicas, dependientes de las Cortes Generales o del respectivo parlamento autonómico, es lógico que su informe sea discutido por una comisión parlamentaria, que viene a aprobar resoluciones en las que asume las conclusiones recogidas en él. Se trata por tanto de un modelo de control bastante próximo al parlamentario, si bien dotado de una primera fase de análisis eminentemente técnico, que marca de modo indudable el pronunciamiento de la citada comisión. Publicado el correspondiente informe, los datos que obran en él permiten cuantificar las subvenciones a la Administración autonómica³⁹.

Ésta es la principal divergencia que presenta la LEPVas, que sitúa a la Junta Electoral de Comunidad como órgano principal de control, ya no sólo porque puede dictar procedimientos de justificación documental o criterios contables, sino porque el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas le eleva un dictamen que puede ser objeto de alegaciones por los administradores electorales, a resolver por la propia Junta antes de hacer públicas las subvenciones (procedimiento que aleja toda suspicacia sobre la actuación del parlamento como juez y parte).

c) En cuanto a las *sanciones* derivadas del incumplimiento de estas normas, sólo alcanzan a las formaciones políticas, salvo ciertas actividades electo-

³⁸ En un texto presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, «El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos», expuse las principales características de este proceso de fiscalización; a la espera de que sea objeto de publicación por la organización del congreso, se puede consultar en <http://www.us.es/cide/Ponencias/electoral/EmilioPajares.pdf>.

³⁹ Sobre la relación entre órgano fiscalizador y parlamento, Lucas MURILLO DE LA CUEVA, «La financiación de los partidos políticos y de las elecciones...», pp. 39 y 40.

rales consideradas delictivas (por tanto, de eficacia directa): los artículos 149 y 150 recogen sendos tipos de falsedad de cuentas y apropiación indebida de sus fondos, de los que pueden resultar responsables los administradores electorales de cada formación política, que están castigados con penas de privación de libertad (prisión menor) y multa (de 180,30 a 1.803,04 euros)⁴⁰. Las restantes infracciones no delictivas que se produzcan durante el proceso electoral se sancionan, bien en los términos establecidos en la respectiva ley electoral autonómica, bien, en defecto de ésta, por aplicación supletoria de lo previsto en el artículo 153 LOREG: pueden dar lugar a la imposición de una multa de hasta 1.202,02 euros por la Administración electoral.

También carecen de eficacia directa las previsiones relativas a los incumplimientos de las obligaciones contables o de los límites legales por las formaciones electorales, pero sólo ha dado lugar al establecimiento de un sistema algo diferente por la LEPVas: en las demás, por una u otra vía, generan, en los términos del artículo 134.2, la denegación o reducción de la subvención a la que se pudiera tener derecho. Conforme a los criterios del Tribunal de Cuentas⁴¹ procede denegar en un solo supuesto, si no se entrega contabilidad alguna, mientras que ha propuesto reducir la subvención en tres casos: si se rebasan los límites de gastos (en relación directa con el exceso en que haya incurrido la formación política), si se reciben aportaciones privadas superiores a 6.010,12 euros (en el doble de la cantidad en que se produzca ese exceso) o si se realizan gastos no autorizados (en la décima parte de la subvención).

El sistema de la LEPVas, algo más preciso, distingue dos supuestos: ingreso de fondos prohibidos, que genera la pérdida de la subvención y una sanción de hasta el triple de lo ingresado, e ingresos no justificados o partidas de gastos reducidas, con sanción de hasta el triple de lo no justificado o reducido, a deducir de la subvención.

⁴⁰ Sobre estos tipos, puede consultarse el reciente estudio de Beatriz ROMERO FLORES, *Partidos políticos y responsabilidad penal. La financiación electoral irregular*. Barcelona, Atelier, 2005.

⁴¹ Que ha reclamado de manera reiterada en sus informes la necesidad de concretar el alcance de las sanciones, también en la moción ya referida.