

LA FINANCIACION PUBLICA DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA *

POR

PILAR DEL CASTILLO VERA

Departamento de Derecho Político
Universidad Nacional de Educación a Distancia

A) CONSIDERACIONES PREVIAS

Hasta los años cincuenta, la limitación de los gastos de partidos y candidatos y las restricciones sobre las contribuciones políticas de diversos orígenes constituían las medidas legislativas más relevantes para paliar tanto la desigualdad de oportunidades entre las diferentes fuerzas políticas como su posible dependencia de grupos de intereses particulares, problemas ambos derivados de los elevados desembolsos económicos que aquéllas se veían obligadas a efectuar para mantener sus organizaciones y competir electoralmente. En las postrimerías de aquellos años comenzaba, sin embargo, a encontrar adeptos la tesis de que el Estado debe contribuir a sufragar los gastos en que incurran partidos y candidatos en el cumplimiento de sus funciones. Será Puerto Rico, en 1957, el primer país en adoptar un sistema de subvenciones públicas de los partidos políticos¹ y desde entonces numerosos países europeos —Alemania, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Italia, Austria y más recientemente España—, además de Estados Unidos, Canadá, Japón e Israel, han incorporado

NOTA.—Por las razones expuestas en las primeras páginas de la Revista, este artículo se publica dos años después de su redacción. Durante este tiempo, el Parlamento ha aprobado una nueva normativa electoral que (junio de 1985), por lo que hace referencia a la financiación de las campañas electorales, introduce algunas novedades, como la limitación de los gastos electorales y la prohibición de las contribuciones superiores al millón de pesetas. Mantiene, por otra parte, los mismos criterios de la normativa de 1977 para la distribución de las subvenciones electorales. Por esta razón, la crítica que en este trabajo se hace sobre aquellos criterios se puede hacer extensiva a los recogidos en la nueva Ley electoral. Sobre la financiación de las campañas electorales en la nueva normativa, véase Pilar del Castillo, *Ley electoral de 1985 y financiación de las campañas electorales*, trabajo realizado para el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, noviembre de 1985 (no publicado).

* Este artículo forma parte de un trabajo más amplio que bajo el título *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales: Una perspectiva jurídico-política* constituyó la tesis doctoral de la autora (Universidad Complutense, Madrid, 1983), trabajo que será próximamente publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

¹ Sobre el proceso que llevó en Puerto Rico a adoptar un sistema de financiación pública de los partidos véase H. Wells y R. W. Anderson, *Governement Financing of Political Parties in Puerto Rico: A Supplement*, Princeton, New Jersey, Citizen's Research Foundation, 1961.

diversos modelos de financiación pública de las actividades ordinarias de los partidos políticos y de las actividades electorales de éstos y de los candidatos². Ello significa que en la mayoría de las democracias occidentales las fuerzas políticas se encuentran parcialmente bajo la tutela económica del Estado.

Cabría preguntarse qué factores hicieron que en los citados años se difundiera la idea de que el Estado debía ayudar económicamente a las organizaciones políticas. Obviamente, existe una multiplicidad de causas desde las que explicar en cada uno de los países que han incorporado tal fórmula el porqué de su adopción. Pero más allá de las particularidades que aparecen en cada sistema político, se pueden delimitar algunos problemas comunes a todos ellos a los que la financiación pública de partidos y candidatos trata de dar respuesta.

En primer lugar, ni en Gran Bretaña ni en los Estados Unidos la igualdad de oportunidades entre las distintas opciones políticas había quedado satisfactoriamente garantizada por medio de la limitación de los gastos electorales en que podían incurrir los candidatos o por la vía de prohibir que éstos recibieran cierto tipo de contribuciones privadas. La primera de las medidas tiene su origen en la legislación electoral británica de finales del siglo XIX y la segunda fue adoptada en los albores del siglo XX por la legislación norteamericana³. La constatación de este fracaso llevó a que tanto en estos países y en otros sistemas democráticos se contemplara la concesión de subvenciones públicas a partidos y candidatos como un instrumento más eficaz para democratizar su financiación.

En segundo lugar, a finales de los años cincuenta y comienzo de los sesenta se produjo un notable incremento de los gastos electorales como consecuencia de la utilización de unas técnicas publicitarias cada vez más sofisticadas en la propaganda electoral. Las nuevas demandas económicas van a llevar a que muchas organizaciones políticas recaben con mayor frecuencia fondos a grupos de interés, lo que en algunos casos conducirá a que aquéllas presten una atención preferente, en su actuación parlamentaria o de gobierno, a las necesidades de tales grupos. Estos hechos darán lugar a numerosos escándalos político-financieros, escándalos que en ciertos casos van a estar también provocados por la utilización de fondos públicos con fines partidistas llevada a cabo por algunos partidos en el gobierno. Problemas de este tipo han surgido con frecuencia en la mayoría de los países citados, pero fueron particularmente importantes entre los precedentes que llevaron en Estados Unidos e Italia a la financiación pública de los candidatos presidenciales, en el primero de los casos, y a la de los partidos, en el segundo⁴.

² En Alemania se comenzaría a conceder subsidios anuales a los partidos en 1959, para pasar en 1967, de acuerdo con la Ley de Partidos del mismo año, a otorgar subvenciones sólo con ocasión de las elecciones. Suecia introduciría el sistema en 1966; Finlandia y Dinamarca, en 1969; Noruega, en 1970; Israel, en 1973; Estados Unidos, Canadá e Italia, en 1974; Austria y Japón, en 1975.

³ Sobre el fracaso de estas medidas en los Estados Unidos, véase, entre otros, Luis López Guerra, *Las campañas electorales en Occidente*, Ed. Ariel, Madrid, 1974, págs. 218-222.

⁴ En los Estados Unidos el *affaire Watergate* aceleró la revisión de la legislación sobre la financiación de los candidatos iniciada durante el mandato del presidente Kennedy. En Italia, la presunta recepción por parte de algunos partidos parlamentarios de ayuda económica de las compañías petrolíferas puso de manifiesto la urgente necesidad de la toma de medidas legislativas sobre la financiación de los partidos. Véase, para este último país, Donald Sasson, «The Funding of Political Parties in Italy», en *Political Quarterly*, junio 1975, pág. 94.

Un tercer factor que va a fortalecer la tesis de que el Estado corra parcialmente con los gastos de los partidos fue el reconocimiento constitucional del relevante papel que éstos desempeñan en el proceso de formación de la voluntad popular en un sistema democrático. En efecto, algunos ordenamientos constitucionales europeos que vieron la luz después de la segunda guerra mundial, como el alemán y el italiano, reconocieron la posición clave que los partidos tenían asignada en la articulación y funcionamiento del sistema⁵. A partir de esta constitucionalización de los partidos políticos se defenderá el sistema de subvenciones públicas como garantía de que aquéllos cumplen las funciones que les son constitucionalmente atribuidas.

La financiación por parte del Estado de partidos y candidatos vendría así a responder a tres tipos de problemas: a) nivelar, al menos de partida, las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas; b) permitir una mayor independencia de las fuerzas políticas en su actuación parlamentaria y de gobierno, y c) garantizar que los partidos puedan cumplir las funciones que les son reconocidas por la Constitución.

B) LA FINANCIACION PUBLICA DE PARTIDOS Y CANDIDATOS EN EL DERECHO COMPARADO

La concreción legislativa del principio de financiación pública de las fuerzas políticas presenta diversos problemas, a los que se ha dado respuesta con modelos diferentes en los países que lo han adoptado. Problemas entre los que vienen a destacar los siguientes:

1) *Con ocasión de las elecciones, ¿se debe financiar a los partidos, a los candidatos o a ambos?* La opción por una u otra de las fórmulas tiene como consecuencia, según resulta obvio, el reforzamiento del protagonismo político del sujeto que se financia frente al que no recibe tal financiación. Es decir, la concesión de ayudas económicas a los partidos, pero no a los candidatos, fortalece la dependencia de estos últimos frente a los primeros, mientras que en el caso contrario se potencia la autonomía de los candidatos con respecto de la organización del partido. La inclinación por uno u otro de los modelos ha venido determinada, en todos los países, por el grado de protagonismo que en cada uno de sus sistemas políticos vienen tradicionalmente desempeñando aquéllos. Por consiguiente, en la mayoría de las ocasiones se ha optado por reforzar ese papel bien sea del candidato *versus* el partido o viceversa. Así, encontramos respecto de este problema dos modelos básicos: a) *El modelo norteamericano de financiación de candidatos*, aplicado hoy sólo a las elecciones presidenciales, y en el que el candidato es el destinatario fundamental de la ayuda económica del Estado. Decimos fundamentalmente porque las organizaciones de los partidos pueden asimismo recibir ciertas subvenciones, concretamente para la organización de las convenciones nacionales durante la campaña de las elecciones presidenciales. Sin embargo, esas cantidades son tan escasamente relevantes, que se puede caracterizar, sin duda alguna, al modelo norteameri-

⁵ Artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949. Artículo 49 de la Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947.

cano como un sistema centrado en la financiación de los candidatos. *b)* Frente a este sistema encontramos el *modelo europeo de financiación de los partidos*. Este modelo no ha hecho sino consagrar y reforzar el protagonismo político que en Europa, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, tienen los partidos frente a los candidatos. En los países europeos, aun en aquellos que cuentan con un sistema electoral mayoritario, como es el caso de Gran Bretaña, sabido es que los candidatos se encuentran fuertemente supeditados a los partidos tanto electoralmente como en el desarrollo de las tareas parlamentarias. Por ello, en todos los países que han adoptado la concesión de ayudas económicas de las fuerzas políticas, con la excepción de Francia, donde los candidatos presidenciales reciben algunas subvenciones casi de carácter simbólico dada su reducida cuantía, serán los partidos los que en exclusiva reciban tales compensaciones. *c)* Junto a los dos modelos apuntados aparece un *sistema mixto de financiación de candidatos y partidos* adoptado por la legislación canadiense. Con este modelo se trata de conjugar dos realidades. Por un lado, que la existencia de un sistema electoral mayoritario concede mecánicamente una importancia a la figura del candidato superior a la que le concede el sistema proporcional y, por otro, que las opciones de los votantes se hacen en último término en base a los partidos políticos. Ambos factores están presentes en la realidad política de Canadá y a ellos responde que en este país el sistema de financiación pública adoptado en 1974 haya hecho objeto de tal financiación los gastos electorales tanto de los candidatos como de los partidos⁶.

2) *¿Qué actividades de los partidos se deben financiar?* En un sistema democrático las actividades de los partidos se pueden dividir en dos tipos básicos: actividades ordinarias, las realizadas en períodos interelectorales, y actividades extraordinarias, aquellas de carácter fundamentalmente electoral. Se trata de delimitar si el Estado debe ayudar económicamente a los partidos por los gastos que resulten de sus actividades permanentes y de sus actividades electorales o solamente por los derivados de estas últimas. La decisión por la primera de las fórmulas implica reconocer que la importancia de los partidos en el sistema democrático no resulta sólo de su papel en el proceso electoral y, por consiguiente, el Estado tiene que asegurar económicamente que se encuentren en condiciones de llevar a cabo sus actividades ordinarias. Ello llevaría aparejado reconocer que la posible desigualdad económica entre las fuerzas políticas y su potencial dependencia de los grupos que las financian son problemas que se extienden más allá del marco concreto de las elecciones y se encuentran permanentemente planteados. De tal forma que, desde esta perspectiva, garantizar una igualdad económica básica entre las distintas opciones políticas, reforzar su independencia de los grupos de interés y asegurar que los partidos cumplan las funciones que les son atribuidas en el sistema político, justifica que el Estado financie tanto sus actividades permanentes como sus actividades electorales.

Todos los países europeos que conceden subsidios públicos a los partidos han optado, con la excepción de Alemania, por la financiación permanente de los mismos. En algunos casos, como en Italia, Austria y España, los partidos reciben, además, subvenciones extraordinarias durante los años electorales. La

⁶ «Election Expenses Act», *Eliz. II.*, Sec. 63.1 (1) (a) (b) (c) y Sec. 99.2.

opción por uno u otro de los sistemas señalados ha dado lugar, particularmente en Alemania y en menor medida en Italia, a una polémica doctrinal sobre la justificación constitucional de tales sistemas. El Tribunal Constitucional Alemán zanjó la controversia en este país al declarar en 1966 la inconstitucionalidad de la financiación permanente de los partidos alemanes, hecho que se había venido produciendo hasta aquel año⁷. El Tribunal entendió que la función de los partidos políticos consagrada en el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn hacía referencia a la participación de aquéllos en la formación de la voluntad popular. Por consiguiente, eran los gastos derivados de esta función, que entendía tiene lugar durante el proceso electoral, los únicos que podían ser objeto de financiación por parte del Estado. Frente a esta posición, y años más tarde, en Italia los defensores de la financiación permanente de los partidos, sistema finalmente adoptado en este país, argumentarían que la formación de la voluntad popular no se limita al período electoral, tratándose por el contrario de un proceso ininterrumpido, de forma que los partidos en el cumplimiento de esta función no sólo incurren en gastos de carácter electoral sino que tales gastos son permanentes⁸. En Alemania, la sentencia mencionada quedaría, sin embargo, en buena medida desvirtuada en la práctica al haberse concedido a los partidos un sistema de adelantos, los tres años anteriores a las elecciones, con cargo a los subsidios que hayan de recibir. Hecho que viene a implicar una financiación permanente, aunque formalmente encubierta, de los mismos⁹. Por consiguiente, se podría afirmar que la norma generalmente adoptada en los países europeos ha sido la de financiar públicamente las actividades ordinarias de los partidos.

La financiación permanente de las fuerzas políticas, si bien se ha extendido inexorablemente a un importante número de países de la Europa Occidental, ha sido en numerosas ocasiones objeto de críticas por parte de algunos partidos, organizaciones sociales y económicas y especialistas en la materia de los países citados. El argumento de mayor relevancia, comúnmente alegado, en contra de aquella medida se basa en que la libertad de acción de los partidos queda restringida si dependen económicamente del Estado. De acuerdo con esta crítica, hay que contemplar a los partidos, por encima de cualquier otra consideración, como expresión política de las fuerzas sociales y económicas. Los partidos son agrupaciones que se forman libremente y se mantienen en tanto que valen para expresar los intereses de las fuerzas sociales y económicas que políticamente representan, y cualquier interferencia por parte del Estado en su desarrollo, además de limitar su libertad, sólo serviría para falsear su propia realidad, evitando que se conozca con certeza hasta qué punto so-

⁷ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes*, XX, pág. 56. Hemos utilizado la traducción italiana recogida en S. Valitutti y C. F. Ciaurro, *Contro il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Bulzoni editore, 1975.

⁸ Donald Sasson, *op. cit.*, págs. 96-97.

⁹ De acuerdo con el artículo 20.1 de la Ley de Partidos políticos de 24 de julio de 1967, los partidos que en las últimas elecciones hubieren cumplido los requisitos necesarios para ser beneficiarios de los subsidios públicos podrán solicitar anticipos con cargo a la suma que les pudiera corresponder en las próximas elecciones. Los anticipos en el segundo año del período interelectoral no pueden superar el 10 por 100 de la cantidad que les corresponda según el resultado de las elecciones anteriores, el 15 por 100 en el tercer año y el 35 por 100 en el año electoral.

breviven porque responden a los intereses políticos de los grupos que representan¹⁰.

3) A continuación se plantea un tercer problema: *¿Qué partidos y candidatos debe financiar el Estado?* Es decir, si deben recibir subvenciones públicas todas las organizaciones reconocidas como partidos políticos y todos los candidatos o solamente algunos, y en este supuesto, con base a qué criterios se determinan los beneficiarios de aquellos subsidios. Para responder a esta cuestión aparecen en el Derecho comparado tres criterios diferentes, que van a tener consecuencias distintas para el sistema político. En primer lugar, un *criterio de representación parlamentaria*, según el cual sólo los partidos que hayan alcanzado algún escaño en el Parlamento podrán recibir subsidios del Estado. Este es el sistema aplicado en Finlandia, Dinamarca y España. Con el mismo se puede ver favorecida la cristalización del sistema de partidos, toda vez que implica una defensa del *statu quo* de los partidos parlamentarios al no ofrecerse ninguna ayuda económica de carácter público a los partidos extraparlamentarios. Una vez que se adopta el criterio de la representación parlamentaria surge el problema de las pautas que vayan a presidir la distribución de los subsidios entre los partidos parlamentarios. Este reparto puede llevarse a cabo atendiendo al número de votos obtenidos o al número de escaños que han representado tales votos. Mientras que en el primero de los casos se propicia una distribución netamente proporcional a la fuerza electoral de cada grupo, en el segundo, sobre todo en los sistemas electorales que favorecen a los partidos mayoritarios, como es el caso de aquellos en los que se aplica la regla D'Hondt para el reparto de los escaños, resultan premiados los partidos mayoritarios frente a los minoritarios. Este último es el caso del sistema finlandés y, parcialmente, del español, según veremos más adelante.

El segundo de los criterios utilizados para delimitar los partidos y candidatos que tienen derecho a las subvenciones públicas ha sido el del *número de votos obtenidos*. De acuerdo con este modelo podrán recibir fondos públicos aquellas fuerzas políticas que hubieran alcanzado un tanto por ciento determinado de votos. Por lo que se refiere a los candidatos, en Estados Unidos, país en el que la financiación pública, a escala federal, sólo se aplica en las elecciones presidenciales, la ley distingue entre candidatos de los partidos mayoritarios (aquellos que en las últimas elecciones hubieran obtenido más de un 25 por 100 de los votos) y candidatos de partidos minoritarios (los que hubieran obtenido entre un 5 y un 25 por 100). Los primeros, es decir, los candidatos de los partidos demócrata y republicano, reciben la misma cantidad al inicio de la campaña electoral, mientras que los segundos recibirán una cantidad proporcional en función del porcentaje de votos obtenidos en las últimas elecciones, igualmente al comienzo de la campaña electoral y siempre que hubieran alcanzado un mínimo de un 5 por 100¹¹. En todos los casos es optativo acogerse

¹⁰ Véase en este sentido la posición del Tribunal Constitucional Alemán en su sentencia de 19 de julio de 1966, S. Valittuti y C. F. Ciaurro, *op. cit.*, pág. 57. Una posición similar ha sido mantenida por los sectores que se han opuesto hasta hoy a la financiación pública de los partidos en Gran Bretaña. Véase M. Pinto Duschinsky, *British Political Finance 1830-1980*, Washington y Londres, American Enterprise Institute, 1981, pág. 7.

¹¹ «Federal Election Campaign Amendments of 1974», *Public Law 93-443*, 93th Cong., 2d Sess., 1974.

a la financiación pública, pero en el supuesto de que así sea, los candidatos de los partidos mayoritarios cuentan con un límite de gastos electorales igual a la cantidad oficialmente recibida (excepción hecha del coste que produzcan determinados servicios, como los jurídicos y los de contabilidad). Por su parte, los candidatos de los partidos menores que se acojan al sistema de financiación pública pueden gastar en sus campañas, además de la cantidad a que tuvieran derecho, una igual a la diferencia entre esta última y la recibida por los candidatos demócrata y republicano. Aquel candidato que opte por la financiación exclusivamente privada de su campaña no sufre, por el contrario, restricción alguna sobre los gastos en que pudiera incurrir. Por último, los candidatos independientes o de partidos que concurran por vez primera a las elecciones podrán obtener subvenciones oficiales después de celebradas éstas, siempre que hubieran superado la barrera del 5 por 100 de los votos¹².

En Canadá, los candidatos al Parlamento Federal reciben ayuda económica estatal, para lo que es necesario que alcancen un mínimo del 15 por 100 de los votos en su circunscripción electoral¹³.

En cuanto a los partidos, Alemania y Noruega son los únicos países que utilizan exclusivamente el criterio de los votos. En el primero de ellos la barrera mínima que tienen que superar es de un 0,5 por 100 de los segundos votos válidos en el territorio electoral (*Land*) o el 10 por 100 de los primeros votos en un distrito electoral cuando en el *Land* correspondiente no haya sido autorizada una lista regional de ese partido. Estos límites se establecieron en 1969 después de que el Tribunal Constitucional Alemán declarara inconstitucional el límite del 5 por 100 de votos en el territorio electoral que inicialmente había sido establecido en la Ley de Partidos de 1967. El Tribunal valoró que si bien la barrera del 5 por 100, en cuanto mínimo necesario a escala federal para conseguir representación parlamentaria, se encontraba justificada, toda vez que con ello se trataba de paliar una excesiva fragmentación del arco parlamentario, no se podía, sin embargo, defender a la hora de proceder a la distribución de las subvenciones públicas, aun siendo a escala de *Land*, puesto que no garantizaba la igualdad de oportunidades entre todas las fuerzas políticas¹⁴.

En Noruega, las subvenciones se distribuyen entre los partidos de acuerdo con el número de votos alcanzados por cada uno de ellos, sin que se requiera un porcentaje mínimo como en el caso alemán. No obstante, sólo podrán beneficiarse de los fondos públicos los partidos que hubieran presentado candidaturas en un cincuenta por ciento de los distritos electorales¹⁵.

Un modelo mixto en el que se utiliza el *doble criterio de la representación parlamentaria y porcentaje de votos* ha sido adoptado en Austria, Italia y Suecia. En los dos primeros países se aplica la fórmula de la representación parlamentaria para distribuir las subvenciones anuales destinadas a las actividades ordinarias de las formaciones políticas. Así, en Austria se asigna una cantidad igual para todos los partidos parlamentarios que cuentan con más de cinco escaños en la Asamblea Nacional (*Nazionalrat*) y el resto se distribuye entre

¹² *Ibid.*

¹³ «Election Expenses Act», *Eliza*, II., Sec. 63.1.

¹⁴ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes*, XXIV, pág. 24.

¹⁵ D. Leonard, «Paying for Political Parties: the Case for Public Subsidies», *Political and Economic Planning*, Londres, 1975, págs. 43-45.

todos los partidos con representación en el Parlamento, en función del número de votos obtenido por cada uno de ellos¹⁶. En Italia, por su parte, el 75 por 100 de los subsidios se distribuye entre los grupos parlamentarios de acuerdo con su fuerza numérica. El 23 por 100 va destinado en cantidades idénticas a todas las representaciones parlamentarias de los partidos nacionales, formen o no grupo parlamentario autónomo, y el 2 por 100 restante se reparte, también en partes iguales, entre los grupos parlamentarios¹⁷. En el caso italiano el legislador ha optado por canalizar un 77 por 100 de las cantidades que reciben los partidos a través de los grupos parlamentarios. Se trata, sin embargo, de subvenciones que pueden ser destinadas para sufragar cualesquiera de los gastos en que incurran los partidos por sus actividades permanentes y no exclusivamente a los que produzcan sus grupos parlamentarios. A este respecto el artículo 3 de la Ley Italiana de Financiación de Partidos, de 2 de mayo de 1974, establece que la subvención concedida a los grupos parlamentarios lo es «a título de contribución a la realización de sus misiones propias y para la actividad funcional de sus respectivos partidos»¹⁸.

Que el Estado financie exclusivamente a los partidos parlamentarios plantea problemas de orden constitucional, ya que se potencia en menor medida la igualdad de oportunidades para todas las alternativas políticas y de orden político, toda vez que se favorece, cuando menos teóricamente, una cierta rigidificación del sistema de partidos al encontrarse los partidos extraparlamentarios con una capacidad económica proporcionalmente inferior por lo que respecta a las ayudas que provienen del ámbito estatal. Para reducir la intensidad de esos posibles efectos negativos, en los dos países mencionados, los partidos sin representación parlamentaria reciben ayuda económica por los gastos electorales siempre que hayan obtenido un porcentaje de votos mínimo. Porcentaje que es del 1 por 100 en Austria y del 2 por 100 en Italia, en ambos casos a escala nacional.

Si bien este sistema mixto del doble criterio supera en gran medida los problemas del criterio único de la representación parlamentaria, ha continuado en el caso italiano siendo objeto de crítica, en la medida en que establece un porcentaje mínimo de votos para que los partidos extraparlamentarios puedan recibir subsidios públicos que se considera, aunque bajo, todavía discriminatorio¹⁹. Una variante distinta de este modelo mixto la constituye, desde 1972, el sistema de distribución de las subvenciones permanentes que en Suecia se concede a los partidos²⁰.

¹⁶ *Bundesgesetz*, vol. 2, julio 1975. Über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien (Parteiengesetz), BGB 1, No. 404/1975. Véase el informe sobre el sistema de financiación pública de los partidos en Austria ofrecido por el Committee on Financial Aid to Political Parties. *Report Commnol.* 6601. Londres, 1976 (Houghton Report); Annex H, págs. 319-322.

¹⁷ Ley de 21 de mayo de 1974, N. 195: «Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici», *Gazzeta Ufficiale*, 25 de mayo de 1974, n. 135, art. 3.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Véase S. Gambino, *Partiti politici e forma di governo: finanziamento pubblico e trasformazione del partito politico*, 1.ª ed., Nápoles, Lignori, 1977, págs. 148-152 y 198-201; C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo II, Ed. Cedam, Padua, 6.ª ed., 1975, pág. 878.

²⁰ Ley de 8 de diciembre de 1972, n. 625, arts. 2 y 3. Se ha utilizado una traducción italiana de la misma.

4) *¿A qué niveles se deben financiar los partidos?* Si la financiación pública de los mismos debe producirse a nivel municipal, provincial o regional, y no sólo a nivel nacional, es un problema más que plantea la concesión de subsidios estatales a las organizaciones políticas. La opción por uno u otro de los sistemas puede tener consecuencias distintas en el grado de centralización de las organizaciones partidistas. No cabe duda de que si las organizaciones locales de los partidos reciben del Estado ayudas económicas, se potencia su grado de autofinanciación y, por consiguiente, de independencia con respecto de la organización nacional. Mientras que en el supuesto contrario, la organización nacional, beneficiaria directa de la ayuda estatal, tiene mayor poder de control financiero sobre las organizaciones locales. Consecuentemente, el grado de control organizativo y político de la primera organización sobre las últimas puede ser más elevado.

Entre los países que cuentan con un sistema de financiación pública de los partidos, sólo en Alemania, en las elecciones de los *Länder*, y en Suecia, a los niveles comunales y municipales, reciben subsidios públicos las organizaciones partidistas locales. En España, como veremos, los partidos pueden obtener subvenciones públicas para las campañas de las elecciones a los Parlamentos autónomos y a los ayuntamientos, pero en el último de los casos es la organización central del partido la que recibe la cantidad global que le corresponda por los resultados obtenidos en el conjunto de las circunscripciones electorales en las que hubiera concurrido. En algunos países en los que no hay financiación pública de los partidos fuera del ámbito nacional se ha denunciado una tendencia al reforzamiento del poder de las burocracias nacionales de aquéllos como consecuencia de ser las organizaciones centrales las únicas beneficiarias de los fondos públicos²¹.

5) Si uno de los objetivos de la financiación pública de las fuerzas políticas es favorecer su independencia económica y, por consiguiente, su independencia política, cabría preguntarse: *¿debe la financiación pública de partidos y candidatos ir acompañada de la prohibición de recibir contribuciones privadas y de la limitación de los gastos electorales?* La cuestión es igualmente importante por las consecuencias que uno u otro tipo de solución pudiera tener sobre la evolución de los gastos electorales. En efecto, la preocupación por el disparatado incremento de gastos que se ha venido produciendo en las modernas campañas electorales estuvo presente en los debates que en algunos países, especialmente en Estados Unidos y Alemania, concluyeron con la adopción de un sistema de subvenciones públicas para las fuerzas políticas. Como es obvio, la no existencia de límites a los gastos y de restricciones sobre las contribuciones privadas pueden conducir a un aumento, quizás excesivo, de las cantidades invertidas en las campañas, en la medida en que partidos y candidatos sumen a las donaciones privadas las cantidades que obtienen del Estado.

Sólo tres de los países —Estados Unidos, Canadá e Italia— que subvencionan públicamente a los partidos, los candidatos o ambos han adoptado una legislación restrictiva sobre los gastos electorales y las contribuciones privadas

²¹ Véase K. Z. Palatiel, «The Impact of Election Expenses Legislation in Canada, Western Europe and Israel», en *Political Finance*, H. E. Alexander ed., Beverly Hills, Sage Publications, 1979, pág. 32.

nacionales que éstos pudieran recibir, siendo esta limitación de muy diferente grado en los tres casos. Así, como ya hemos señalado, en Estados Unidos los candidatos presidenciales que opten por la financiación pública de sus campañas no podrán recibir contribución privada alguna y han de limitar sus gastos a la cantidad a la que tuvieran derecho en concepto de subvención pública. En Canadá, tanto partidos como candidatos tienen limitados sus gastos electorales a una cantidad fija por cada uno de los electores inscritos en las circunscripciones por las que se presentan²². No hay, sin embargo, en este caso ninguna limitación sobre las contribuciones privadas. Por último, en Italia las restricciones recaen sobre fuentes hipotéticamente muy secundarias para la mayoría de los partidos, puesto que son objeto de prohibición las donaciones que provengan de órganos de la Administración, de personas públicas o de sociedades con participación pública superior al 20 por 100. Fuentes todas ellas de las que, sin embargo, tradicionalmente la Democracia Cristiana había venido obteniendo buena parte de sus fondos²³. Una prohibición de tipo similar a la italiana será adoptada en 1977 por la legislación electoral española²⁴.

La utilidad de estas medidas ha sido valorada de manera diferente. En los Estados Unidos existe hoy una tendencia a considerar que el sistema de subvenciones públicas no tendría que ir acompañado de prohibiciones tan severas sobre las contribuciones y una limitación tan estricta sobre los gastos. Por el contrario, los subsidios oficiales deberían sólo constituir, como ocurre en los países europeos, una forma de igualar de partida las posibilidades económicas de los candidatos²⁵. Actitud que se fundamenta en la consideración de que esas restricciones están afectando negativamente al grado de competitividad de las elecciones al tener los candidatos que ajustar sus gastos electorales a unas cantidades fijas. Se entiende, además, que el actual sistema promueve inevitablemente la búsqueda de vías encubiertas para contribuir privadamente a las campañas. En Canadá, la limitación de los gastos de partidos y candidatos fue aplicada por primera vez en las elecciones de 1979 y de 1980, y en ambos casos se han valorado positivamente sus resultados, en tanto que ha servido para reducir el coste global de las campañas, a la vez que ha racionalizado el uso de determinados medios de propaganda electoral²⁶. Por último, en Alemania en distintas ocasiones se ha considerado la posibilidad de introducir límites a los gastos electorales de los partidos con el fin de moderar el coste de las campañas. Hasta hoy la legislación no ha adoptado ninguna decisión a este respecto, pero los partidos alemanes vienen estableciendo, desde 1966, un acuerdo privado y voluntario entre ellos, aunque no siempre estrictamente

²² «Election Expenses Act», *Eliz. II*, 21-22, cap. 51.61 (1) (2) (3) y cap. 51, sec. 13.2 (1).

²³ Ley de 21 de mayo de 1974, N. 195: «Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici», cit., art. 7.

²⁴ Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, art. 46.5. *BOE* núm. 70, de 23 de marzo de 1977.

²⁵ H. E. Alexander, «Political Finance Regulation in International Perspective», en M. J. Malbin, ed., *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*, American Enterprise Institute, Washington, 1980, págs. 333-353.

²⁶ F. Leslei Seidle y Khayyam Z. Palatiel, «Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980», en Howard R. Penniman, ed., *Canada at the Polls. 1979 and 1980*, Washington D. C., American Enterprise Institute, págs. 276-277.

cumplido, por el que se comprometen a no invertir durante la campaña más allá de determinadas cantidades.

6) Por último, se plantea el problema de los efectos que pudiera tener sobre la naturaleza jurídica de los partidos su financiación, al menos parcial, con fondos del Estado. ¿Se pueden seguir considerando como asociaciones de derecho privado o habrían pasado a configurarse como asociaciones de derecho público? ¿Implica esa tutela económica del Estado que los partidos deben ser considerados como órganos estatales?

Por lo general, la decisión parlamentaria de conceder subsidios públicos a los partidos no ha ido, en la mayoría de los países, acompañada de un debate que profundizara y clarificara en qué medida la naturaleza jurídica de aquéllos puede verse transformada como resultado de su financiación estatal. Una excepción es Alemania, país en el que el Tribunal Constitucional, en la ya citada sentencia de 19 de julio de 1966, concedía a los partidos el rango de instituciones de derecho constitucional, declarando que no constituían, sin embargo, órganos del Estado, sino que eran en primer lugar asociaciones libremente formadas que pertenecen al ámbito político-social. Esta definición de la naturaleza de los partidos serviría al Tribunal para negar que el Estado tuviera obligación alguna de sostenerlos económicamente. No obstante, la posición mantenida por el máximo órgano constitucional alemán se tornaba más flexible al considerarlos en el contexto del proceso electoral. Por lo que hace referencia a los derechos de los partidos en las elecciones, se admitía su equiparación con los órganos constitucionales en caso de conflicto entre estos últimos y los primeros. Por otra parte, el insustituible papel de los partidos durante las elecciones en un sistema democrático sí concedía —entendía el Tribunal— legitimidad constitucional a la ayuda económica que por gastos electorales el Estado pudiese prestarles. La Corte Constitucional optó, así, por mantener la definición de los partidos políticos como asociaciones de derecho privado, asociaciones que sin perder nunca esta naturaleza jurídica gozan de especiales privilegios legales durante las elecciones²⁷.

Siguiendo la línea básica trazada por el Tribunal Alemán, R. Kraehe propone avanzar un paso más y establecer una doble consideración de la naturaleza jurídica de los partidos según se encuentren o no cumpliendo funciones de carácter electoral. De acuerdo con el citado autor los partidos tendrán carácter de asociaciones privadas en todas aquellas funciones no relacionadas con el proceso electoral y serán consideradas órganos del estado cuando lleven a cabo tareas relacionadas con las elecciones. De esta definición bicefálica de la naturaleza de los partidos se deduce, según Kraehe, que en tanto que asociaciones de derecho privado no hay justificación jurídica para que reciban fondos públicos, mientras que en tanto órganos del Estado este último debe subvencionar sus gastos. De esta manera, se propone la financiación de los partidos por sus gastos electorales, mientras se rechaza su financiación permanente, posición, como vemos, idéntica a la sostenida por el Tribunal Alemán²⁸. Una tesis semejante a la mantenida por aquel Tribunal Constitucional ha sido defen-

²⁷ Sentencia de 19 de julio de 1966. Utilizada traducción italiana recogida en S. Valitutti y C. F. Ciaurro, *op. cit.*, pág. 66.

²⁸ R. Kraehe, *Le financement des partis politiques*, Presses Universitaires de France, 1973, pág. 37.

didada por algunos constitucionalistas italianos que han venido criticando el sistema de financiación estatal permanente de los partidos adoptado en Italia en 1974²⁹.

C) LA FINANCIACION PUBLICA DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA

Los partidos políticos españoles reciben subvenciones estatales para financiar sus actividades extraordinarias o electorales y sus actividades ordinarias o permanentes. En el primero de los casos se encuentran financiadas con fondos públicos las elecciones generales, autonómicas y municipales. Las subvenciones permanentes son concedidas anualmente tanto a los partidos políticos como a sus grupos parlamentarios.

1. Financiación pública de las actividades ordinarias o electorales

a) *Elecciones generales*. El Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, reguló por primera vez en España el período de la campaña electoral. Esa fase del proceso electoral no fue, en efecto, contemplada en la Ley electoral de 1907 y en sus posteriores modificaciones de 1931 y 1933, si bien durante la II República diversas normas reglamentaron el uso de la radio durante el período electoral y prohibieron la utilización de determinados medios de propaganda³⁰. Este tímido proceso de regulación jurídica de las campañas electorales quedaría congelado desde entonces hasta la normativa electoral, todavía vigente, de 1977. Esta norma constituye un Decreto-ley del Gobierno Suárez, cuyo objetivo originario era instrumentar jurídicamente el procedimiento y el sistema electoral de las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977³¹. A pesar de su presumible carácter provisional, hasta que un Parlamento democráticamente elegido legislara sobre el tema, se ha aplicado tanto en las elecciones de 1979 como en las de 1982.

El Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, regula distintos aspectos de la campaña electoral y consagra su financiación pública. De acuerdo con su artículo 44.1, el Estado subvenciona los gastos que originan las actividades elec-

²⁹ Véase S. Gambino, *op. cit.*, pág. 159.

³⁰ *Gaceta de Madrid*, Orden de 7 de noviembre de 1933, por la que se prohibía expresamente toda clase de anuncios de candidaturas, de manifiestos políticos y discursos de la misma índole que se pronunciaran ante los micrófonos en los estudios de las emisoras. El artículo 5 de la Ley de Radiodifusión de 26 de junio de 1934 (*Gaceta de Madrid* de 28 de junio) autorizaba la propaganda política radiada previo pago de la tarifa correspondiente y durante un tiempo diario limitado, siendo necesario que los discursos fueran aprobados por la autoridad gubernativa. El uso de la radio con fines de propaganda política se prohibió coyunturalmente durante el «estado de prevención» de 1934 por medio de la Orden de 9 de febrero de 1934 (*Gaceta de Madrid*, 10 de febrero). Por último, antes de las elecciones de 1936 una nueva orden gubernativa de 1 de febrero de ese año volvía a prohibir el uso de la propaganda electoral radiada. Véase Antonio Elorza, «Las elecciones de febrero de 1936», *Triunfo*, núm. 684, de 6 de marzo de 1976.

³¹ Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. *BOE* núm. 70, de 23 de marzo de 1977.

torales de las formaciones políticas según los siguientes criterios: *a'*) un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado; *b'*) Cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso de los Diputados, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño. Es decir, que de acuerdo con este criterio, sólo son subvencionados aquellos votos alcanzados en la circunscripción por la que el partido hubiera obtenido representación en el Congreso y no todos los votos recibidos por ese mismo partido en el nivel nacional, y *c'*) quince pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera conseguido un escaño en el Senado.

El primer problema que plantean los criterios de distribución de las subvenciones electorales es el de la discriminación entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios. En efecto, los partidos que no alcancen escaño en el Congreso o en el Senado no serán recompensados económicamente por los votos que representan. En cuanto a la Cámara Baja, es cierto que el porcentaje de votos alcanzado por las opciones electorales que no consiguieron representación parlamentaria en las elecciones generales celebradas hasta el momento escasamente superan el 1 por 100 en los casos más favorables. Pero igualmente cierto es que algunos partidos cuyos votos han representado, a escala nacional, sólo algo más de aquel porcentaje, y que, sin embargo, han tenido su fuerza electoral concentrada en determinados distritos electorales, consiguieron representación en el Congreso y por ello recibieron las subvenciones electorales. Por ejemplo, en las elecciones legislativas de 1979, los votos del Partido Nacionalista Vasco, que se tradujeron en siete escaños, suponían un 1,54 por 100 de los votos emitidos en el nivel nacional, mientras que los votos obtenidos por el Partido de los Trabajadores de España (PTE), que no consiguió escaño en ningún distrito, representaban un 1,08 por 100 del total³². Los criterios de distribución de las subvenciones electorales establecidos en la normativa de 1977, otorgaban, por consiguiente, un trato de favor, en el ejemplo utilizado, al Partido Nacionalista Vasco respecto del PTE. Hecho que, sin olvidar obviamente la muy distinta importancia que en el sistema político español tenían en aquel momento ambas organizaciones, se encuentra en contradicción, como veremos más adelante, con distintos principios de nuestro ordenamiento constitucional. El porcentaje de votos obtenido por un partido a escala nacional podría, inclusive, ser considerablemente más elevado que los recogidos en el ejemplo anterior y no lograr, no obstante, escaño alguno, con lo que se vería privado de toda subvención electoral. Un supuesto teórico de este tipo se puede plantear acudiendo a los resultados de las elecciones generales de 1982. En esa consulta electoral, el Centro Democrático Social consiguió 615.540 votos, lo que suponía un 2,8 por 100 del total de votos emitidos³³. Los resultados que obtuvo este partido en Madrid (100.998 votos) le valieron un escaño, consiguiendo un segundo por los 25.988 votos que recibió en Avila. Si en Madrid hubiera conseguido 50.000 votos menos de los que obtuvo, lo

³² De acuerdo con los resultados electorales de las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979, publicados en Jorge de Esteban y Luis López Guerra (eds.), *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979, págs. 303-304.

³³ Véase *El País* de 29 de octubre de 1982.

que le habría impedido obtener el escaño que alcanzó, y en Avila hubiera, por ejemplo, logrado 20.000 votos menos —resultado que igualmente le hubiera impedido conseguir representación en el Congreso por esta provincia—, el porcentaje de votos sobre el total obtenido por el CDS habría sido aproximadamente de un 2,5 por 100. En este supuesto, aun cuando el partido representara un porcentaje no tan desdeñable de votos en el ámbito nacional, se habría visto excluido de toda participación en las subvenciones económicas facilitadas por el Estado.

El problema se agudiza respecto del Senado, dado el carácter mayoritario del sistema electoral que se aplica para las elecciones a esta Cámara. Es superior en este caso el número de los partidos y de los votos que representan discriminadamente tratados al aplicarse los criterios de distribución de las subvenciones establecidas en la normativa electoral de 1977.

Si el sistema de asignación de las subvenciones electorales discrimina entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios, otro tanto ocurre, aunque en menor medida, entre partidos parlamentarios mayoritarios y minoritarios. Como hemos visto, la legislación española establece un doble criterio para repartir las subvenciones entre los partidos que alcancen representación parlamentaria. Por un lado se recibe una asignación por cada voto obtenido —de distinta cuantía, según se trate del Congreso o del Senado— en cada una de las circunscripciones en las que se hubiera obtenido representación parlamentaria, y por otro, una cantidad por escaño alcanzado. El sistema electoral para las elecciones al Congreso, aun cuando es proporcional, tiene efectos fuertemente mayoritarios como consecuencia de la corrección de la proporcionalidad que resulta de aplicar la variante D'Hondt en circunscripciones de tamaño pequeño (seis escaños o menos), que en España constituyen más de la mitad. Por tanto, los partidos que obtienen un mayor número de votos resultan beneficiados a la hora de traducir tales votos a escaños alcanzados, volviéndose a premiar por segunda vez de esta forma a los partidos mayoritarios.

En suma, con el actual sistema de financiación pública de los gastos electorales no hay un tratamiento de igualdad para todos los votos, principio reconocido por el artículo 68.1 de nuestro Texto constitucional. A la vez, tampoco se potencia la igualdad de oportunidades entre todas las opciones electorales que, de acuerdo con el artículo 9.2 de la Constitución, los poderes públicos habrían de promover. Por otra parte, el artículo 6 de la norma constitucional establece que «los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política...». Con ello, el legislador español ha querido reconocer constitucionalmente el imprescindible papel que desempeñan los partidos en la articulación del sistema democrático, en la misma línea que ha sido recogido por algunos textos constitucionales de la posguerra. En la formulación que los autores de la Constitución española utilizan para efectuar ese reconocimiento no se diferencia, sin embargo, entre partidos que alcancen o no representación parlamentaria ni entre aquellos que hubieran obtenido una representación mayoritaria o minoritaria en el Parlamento. Así, desde el reconocimiento constitucional del papel de los partidos en el sistema político español se puede doctrinalmente justificar las subvenciones, en este caso electorales, que vienen recibiendo las formaciones políticas, pero no es posible defender la discriminación que los

TABLA I
SUBVENCIONES DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1982

Partido, asociación, coalición, etc.	Esaños Congreso	Esaños Senado	Votos Congreso	Votos * Senado	Subvención escaño (ptas.)	Subvención votos (ptas.)	Total pesetas
PSOE	177	125	8.551.791	22.479.027	320.000.000	722.016.000	1.042.016.000
AP-PDP-PAR-UPN-UV	105	54	5.403.959	5.301.558	159.000.000	322.701.525	481.701.525
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	25	9	1.575.601	3.994.448	34.000.000	130.818.765	164.818.765
Unión de Centro Democrático	11	4	512.310	16.965	15.000.000	23.308.425	38.308.425
Convergencia i Unió	12	—	772.726	—	12.000.000	34.772.670	46.772.670
Partido Nacionalista Vasco	8	7	379.293	1.062.015	15.000.000	32.998.410	47.998.410
Partido Comunista de España	3	—	247.748	—	3.000.000	11.148.660	14.148.660
AP-PDP-PDL-UCD	2	—	107.840	—	2.000.000	4.852.800	6.852.800
Centro Democrático y Social	2	—	138.384	—	2.000.000	6.227.280	8.227.280
Herri Batasuna	2	—	161.317	—	2.000.000	7.259.265	9.259.265
Esquerra Republicana de Catalunya	1	—	99.850	—	1.000.000	4.493.250	5.493.250
Euskadiko Ezkerra	1	—	38.156	—	1.000.000	1.717.020	2.717.020
Partit Socialista Unificat de Catalunya	1	—	131.314	—	1.000.000	5.909.130	6.909.130
Catalunya al Senat	—	7	—	1.123.363	7.000.000	16.850.445	23.850.445
Asamblea Majorera	—	1	—	6.325	1.000.000	94.875	1.094.875
Candidato independiente: Ramiro Cercós Pérez (Soria)	—	1	—	17.009	1.000.000	255.135	1.255.135

* En la cifra de votos-Senado no han podido ser computados los de las elecciones al Senado en Orense (3 de AP-PDP y 1 de UCD), por no reflejarlo el acta del escrutinio general de dicha provincia.

FUENTE: Congreso de los Diputados, *Financiación de los partidos políticos*, Documentación núm. 32, diciembre de 1984, pág. 259.

criterios establecidos en la normativa electoral para el reparto de las subvenciones produce entre los partidos anteriormente mencionados.

b) *Elecciones autonómicas.* Las subvenciones que el Estado concede a los partidos con ocasión de las campañas electorales de las elecciones autonómicas se distribuyen de acuerdo con criterios similares a los que hemos visto anteriormente en relación a las elecciones generales. El sistema fue establecido por primera vez en el Decreto 112/1980, de 22 de enero³⁴, en el que se dictaban las normas de aplicación a las elecciones al Parlamento vasco, y en el Decreto 113/1980, de 22 de enero³⁵, que regulaba las elecciones al Parlamento catalán. Un sistema similar fue posteriormente aplicado en las campañas electorales celebradas con ocasión de las elecciones parlamentarias de otras Comunidades Autónomas.

Según lo establecido en ambos decretos de distribución de las subvenciones electorales, era el siguiente:

a') Una cantidad por escaño igual a la que resulta de multiplicar el millón de pesetas que corresponde a cada escaño, en el caso de las elecciones legislativas, por el número total de escaños atribuidos en esas elecciones a las provincias que constituyen la Comunidad Autónoma y dividida por el número de miembros del Parlamento Autónomo.

b') Cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Parlamento Autónomo, siempre que hubiera obtenido, al menos, un escaño.

Al igual que ocurría con respecto de las elecciones legislativas, también en este caso los partidos extraparlamentarios se encuentran discriminados a la hora de participar en las subvenciones electorales. Los partidos parlamentarios minoritarios resultan, sin embargo, menos desfavorecidos que en aquellas elecciones. En efecto, el doble criterio de distribución voto-escaños de las subvenciones electorales, cuando se aplica a elecciones autonómicas, discrimina en menor medida a los partidos minoritarios, toda vez que, aun cuando se aplica igualmente el sistema D'Hondt, la relación proporcional entre el número de votos obtenido por cada candidatura y el número de escaños asignados a la misma es más alta, como consecuencia de ser más elevado el número de escaños que corresponden a cada circunscripción en estas elecciones. En la tabla II se aplica el sistema expuesto a un caso concreto (elecciones al Parlamento vasco del 9 de marzo de 1980). En este ejemplo se puede comprobar hasta qué punto el sistema de distribución de las ayudas estatales produce una menor discriminación entre partidos mayoritarios y minoritarios cuando se aplica en las elecciones a los Parlamentos autónomos.

c) *Elecciones locales.* Los gastos de propaganda electoral, durante las elecciones locales, son compensados por el Estado a las formaciones políticas, según los siguientes criterios³⁶:

a') Diez mil pesetas por concejal electo;

³⁴ Real Decreto 112/1980, de 22 de enero. BOE núm. 21, de 24 de enero de 1975.

³⁵ Real Decreto 113/1980, de 22 de enero, BOE núm. 21, de 24 de enero de 1980.

³⁶ Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. BOE núm. 173, de 21 de julio de 1978.

TABLA II
 SUBVENCIONES ELECTORALES EN LAS ELECCIONES
 AL PARLAMENTO VASCO DEL 9 DE MARZO DE 1980

Candidaturas ¹	Votos ²	Escaños ³	Subvención por voto ⁴	Subvención por escaños ⁵
LKI	5.174	—	—	—
EE	90.057	6	4.052.565	2.100.000
PSE-PSOE	130.453	9	5.874.335	3.150.000
PCE-EPK	37.051	1	1.587.295	350.000
CUC	2.052	—	—	—
UCD	78.310	6	3.434.950	2.100.000
EMK	10.953	—	—	—
PNV	350.286	25	15.762.920	8.750.000
EKA	2.430	—	—	—
HB	152.162	11	6.847.290	3.850.000
ORT-PTE	3.475	—	—	—
PST	2.105	—	—	—
ESEI	6.304	—	—	—
PSOE (H)	2.808	—	—	—
FE-JONS	1.466	—	—	—
AP	43.854	2	1.971.430	700.000

¹ LKI (Liga Komunista Ikaulzailca), EE (Euskadiko Ezquerria), PSE-PSOE (Partido Socialista de Euskadi), PCE-EPK (Partido Comunista de Euskadi-Euskadiko Partidu Komunista), CUC (Coalición de Unidad Comunista), UCD (Unión de Centro Democrático), EMK (Movimiento Comunista de Euskadi), PNV (Partido Nacionalista Vasco), EKA (Partido Carlista), HB (Agrupación electoral Herri Batasuna), ORT-PTE (Partido de los Trabajadores de Euskadi), PSOE (H) (Partido Socialista Obrero Español Histórico), FE-JONS (Falange Española de las JONS), AP (Alianza Popular).

² FUENTE: Datos facilitados por el Ministerio del Interior. Reproducción en *Revista de Derecho Político*, núm. 6, pág. 191.

³ El número de diputados del Parlamento vasco es de 60.

⁴ Cifra igual a multiplicar los votos de cada candidatura por 45 pesetas.

⁵ Total recibido por partido según los escaños obtenidos. La cantidad asignada a cada escaño resulta de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\frac{1 \text{ millón} \times 21 \text{ diput. (corresp. a Alava + Guipúzcoa + Vizcaya en las elec. generales)}}{60 \text{ (número de diputados del Parlamento vasco)}} = 350.000$$

b') Diez pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado concejal.

Las consecuencias de los criterios de distribución de las subvenciones electorales en este caso son similares a las que se producen cuando se trata de elecciones autonómicas. Es decir, por un lado se discrimina a los partidos que no consigan ningún cargo municipal y consecuentemente a los votos por ellos representados (el mínimo de votos que una candidatura debe alcanzar en un distrito electoral para poder obtener una concejalía es de un 5 por 100)³⁷. Por otra parte, la discriminación a favor de los partidos mayoritarios es menor que en el caso de las elecciones legislativas, al producirse una relación proporcional, dado el mayor número de cargos a elegir por distrito electoral, más elevado de entre los votos y, en este caso, concejalías alcanzadas.

³⁷ *Ibid.*, art. 11.3, b).

2. Financiación pública de las actividades ordinarias o permanentes

a) *Partidos políticos*. La constitucionalización de los partidos políticos y la adopción de un sistema de financiación estatal de sus actividades ordinarias se produjo simultáneamente. En efecto, el proceso de elaboración de la Ley de Partidos Políticos fue paralelo al de discusión del Texto constitucional, cuyo artículo 6 vino a reconocer constitucionalmente a los partidos. No obstante la simultaneidad de ambos procesos, en la elaboración de aquella Ley se tuvieron en cuenta los trabajos que se iban llevando a cabo en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas³⁸. Del proceso de elaboración de la Ley de Partidos Políticos, por lo que se refiere al sistema de subvenciones para las formaciones políticas que introduce, lo primero que destaca es la ausencia de debate alguno en el Congreso de los Diputados acerca de las consecuencias que para un sistema democrático como el que iba a ordenar jurídicamente la Constitución de 1978 se podían derivar de la financiación pública de los partidos. Destaca, igualmente, la práctica unanimidad con la que el Congreso aprobó el sistema específico que habría de articular la distribución de las subvenciones estatales.

La gestación de la Ley de Partidos Políticos se inició con la presentación por el Gobierno del presidente Suárez de un Proyecto de Ley originariamente denominado de «Asociaciones Políticas»³⁹. El dictamen de la Comisión de Justicia, encargada de estudiar el Proyecto, que pasó a llamarse Ley de Partidos Políticos, fue aprobado íntegramente por el Pleno del Congreso, si bien se le añadiría una disposición transitoria presentada como enmienda por el Grupo Comunista. La unanimidad a favor del texto presentado por la Comisión fue prácticamente absoluta; de los 292 votos emitidos, 290 lo fueron a favor y hubo dos abstenciones⁴⁰. De acuerdo con la normativa aprobada por el Congreso, el Estado financiaría anualmente las actividades de los partidos parlamentarios con cargo a los presupuestos del Estado, según el doble criterio de votos-escaños⁴¹. Es decir, al igual que en las elecciones parlamentarias, cada partido recibiría una cantidad fija por escaño alcanzado en cada Cámara y otra por cada uno de los votos obtenidos en aquellos distritos en los que hubieran logrado representación parlamentaria. Cuando los partidos se hubieran presentado a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones, el sistema de distribución de las cantidades a que tuvieran derecho se determinaría reglamentariamente.

El Proyecto de ley fue aprobado por el Senado sin modificación alguna. Sin embargo, su paso por la Cámara Alta originó una polémica mayor que la que había levantado en el Congreso. Primero, la Ponencia designada en la Comisión

³⁸ Un detallado análisis del proceso de elaboración parlamentaria de la Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978 se encuentra en E. Linde Paniagua, «El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1936-1978)», en *Los partidos políticos en España*, Politeia, Madrid, 1979, págs. 76-155.

³⁹ *Ibid.*, pág. 138.

⁴⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 94, 21 de junio de 1978, pág. 3538.

⁴¹ Artículo 6 del Proyecto de Ley de Partidos Políticos, BOC de 1 de julio de 1978.

de Justicia e Interior para estudiar el Proyecto estimó que no era el momento adecuado para dictar una norma con rango de ley que trataba aspectos tan fundamentales de los partidos como las que se contemplaban en el Proyecto, cuando en breve plazo se iba a someter a referéndum el Texto constitucional. Por esta razón se consideraba más prudente esperar a que la Constitución estuviera en vigor. Por ello la Ponencia estimó que «razones de técnica jurídica la obligan a proponer a la Comisión un texto en el que se contengan exclusivamente normas relativas a la financiación por parte del Estado de los partidos políticos»⁴². El texto propuesto se denominó «Ley sobre la Contribución del Estado a la Financiación de los Partidos Políticos»⁴³ (nombre idéntico a la ley italiana de financiación de los partidos), y constaba de un único artículo, cuyo contenido era básicamente igual al del artículo 6 del Proyecto de ley aprobado por el Congreso. La Ponencia revisó, sin embargo, su posición cuando el debate tuvo lugar en la Comisión, optando por recomendar la aprobación del Proyecto de ley enviado por el Congreso sin introducir modificación alguna. Este cambio de actitud se justificó argumentando la urgencia de regular el tema ante la posible disolución de las Cámaras o la celebración de elecciones municipales en un plazo de tiempo lo suficientemente corto como para que, de no aprobarse inmediatamente una nueva normativa, los partidos se vieran obligados a concurrir a esas inminentes consultas electorales bajo la Ley de Asociaciones Políticas de 1976⁴⁴.

El Proyecto fue finalmente aprobado en su integridad por el Senado. Sin embargo, por lo que se refiere al sistema de financiación pública de los partidos diseñado en el mismo, el Grupo parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes presentó dos enmiendas, que fueron rechazadas en la Comisión. Una de ellas fue, no obstante, mantenida como voto particular en el debate del Pleno. En ella se defendía utilizar únicamente el criterio de los votos, con independencia de que los partidos hubieran o no obtenido representación parlamentaria, para proceder a la distribución de las subvenciones.

El senador Villar Arregui, representando a su Grupo, defendía la enmienda en los siguientes términos: «... No busca una desproporción entre los votos que unos partidos representan y los representados por otros. Lo que nuestra enmienda pretende es que no se vuelva a premiar por tercera vez, reitero, por tercera vez, la obtención de escaños con un argumento absolutamente incontestable a los partidos extraparlamentarios que podrían decir que los parlamentarios aprovechan su situación no para velar por los intereses del pueblo, sino para velar por los intereses de los partidos de procedencia»⁴⁵. La enmienda sería rechazada, obteniendo sólo diez votos a favor⁴⁶. No obstante, el texto del artículo 6, tal y como provenía de la Comisión, fue aprobado por un escaso margen: 83 votos a favor, 72 en contra y cinco abstenciones⁴⁷. El resultado de la votación refleja un desacuerdo importante con la redacción del mencionado artículo. No es posible, sin embargo, evaluar si la alta desaprobación que

⁴² *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 174, 2 de noviembre de 1978, pág. 3842.

⁴³ *Ibid.*, pág. 3842.

⁴⁴ *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 72, 15 de noviembre de 1978, pág. 3611.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 3613.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 3614.

reflejan los votos en contra iba dirigida al sistema específico de distribución de las subvenciones que se sometía a votación o si significaba un desacuerdo con el hecho de que los partidos fueran, con independencia de los criterios específicos, financiados por el Estado.

Llama la atención, en cualquier caso, la diferente actitud que a ese respecto mantuvo el Congreso, aprobando por casi unanimidad todo el articulado del proyecto, incluyendo lo referente a la financiación permanente de los partidos. El total acuerdo del Congreso parece haber tenido razones de diversa índole, como, por ejemplo, el período de consenso que caracterizó esa época de la transición democrática. Razón a la que directamente hacía alusión el representante comunista en el debate en el Pleno, al anunciar la retirada de seis de las siete enmiendas que había mantenido su Grupo en la Comisión, argumentando: «En este momento, quizá un poco influidos por la tremenda labor de nuestros compañeros en la Comisión Constitucional, hemos preferido que se tratara, al hablar ante esa Cámara de una ley tan importante como la de los Partidos Políticos, de conseguir también de alguna forma este famoso consenso, tan extraordinariamente satisfactorio para nosotros»⁴⁸. Argumentos de tipo similar daba el representante del Grupo centrista en su turno de explicación del voto que siguió a la aprobación de la Ley en el Pleno de la Cámara, cuando decía: «Porque esta Ley es, justamente, la consecuencia, la aplicación de unos acuerdos tomados: los acuerdos de la Moncloa»⁴⁹. La unanimidad estuvo potenciada igualmente por la urgencia de un cercano calendario electoral. Pero si estas razones afectaban por igual al acuerdo logrado para cada uno de los diferentes aspectos que contempla el articulado de la ley, una razón específica podía fácilmente poner de acuerdo a todos los partidos acerca de las subvenciones estatales: la problemática situación económica por la que todos atravesaban. El acuerdo se ha mantenido inalterado desde entonces y ningún partido parlamentario ha cuestionado públicamente la idoneidad de las subvenciones estatales. Ni siquiera los partidos minoritarios se han mostrado descontentos, al menos en público, con el sistema de reparto de los subsidios, aun cuando resultan perjudicados al utilizarse el criterio de los votos y de los escaños.

Es quizá una distinta percepción de las necesidades económicas de los partidos la que, al menos parcialmente, podría explicar el alto desacuerdo que se produjo en el Senado respecto del artículo que venía a establecer la financiación estatal de los grupos políticos frente a la falta de oposición que el mismo encontró en el Congreso. Esa diferente sensibilidad hacia los problemas económicos de los partidos podría estar en parte justificada por la distinta presencia que aquéllos como organización tienen en ambas Cámaras y muy especialmente tenían tras las elecciones de 1977. Efectivamente, mientras que en el Congreso los diputados se encontraban —salvo muy raras excepciones— vinculados organizativamente a los partidos, los senadores eran, con alguna frecuencia, independientes integrados en candidaturas de determinadas formaciones políticas o apoyados por éstas. Además, el número de senadores sin

⁴⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 94, de 21 de junio de 1978, pág. 3538.

⁴⁹ *Ibid.*, pág. 3539.

vinculación organizativa con los partidos era entonces particularmente numeroso, ya que cuarenta y uno de ellos lo eran por designación real.

Los problemas que plantea el sistema de financiación pública de las organizaciones partidistas establecido por la Ley de Partidos de 1978 son similares a los que se derivan de los criterios para la distribución de las subvenciones electorales revisados en apartados anteriores, razón por la que no vamos a reiterarlos.

Las cantidades anuales que se han venido concediendo se encuentran consignadas en la tabla III. Como se puede observar, en 1980 la subvención se redujo en un 4 por 100, aproximadamente, en relación a la primera de ellas, que se concedió en 1979, para incrementarse en un 20 por 100, aproximadamente, en 1981 y un 8 por 100, también aproximadamente, en 1983. Durante los años 1979 y 1980, al no existir una dotación en el presupuesto para cubrir las subvenciones, se aprobaron créditos extraordinarios con tal fin, mientras que a partir de 1981 la cantidad destinada a las subvenciones permanentes de los partidos se encuentra consignada en los presupuestos generales del Estado.

TABLA III

SUBVENCIONES ANUALES CONCEDIDAS A LOS PARTIDOS 1979-1983

1979 ^a	1.651.520.000
1980 ^b	1.594.322.000
1981 ^c	1.925.000.000
1982 ^d	2.081.000.000
1983 ^e	2.431.942.000

^a Ley 12/1979, de 2 de octubre. BOE núm. 240, de 6 de octubre.

^b Ley 20/1980, de 24 de abril. BOE núm. 102, de 28 de abril.

^c Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado de 1981. BOE de 30 de diciembre.

^d Ley 44/1981, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982. BOE núm. 320, de 28 de diciembre.

^e Ley 9/1983, de 11 de julio, de Presupuestos del Estado de 1983. BOE de 13 de julio.

b) *Grupos parlamentarios*. De acuerdo con lo establecido en los reglamentos del Congreso y del Senado, los Grupos parlamentarios reciben una cantidad fija igual para todos y una cantidad variable en función del número de miembros de cada uno de ellos, con cargo a los presupuestos de ambas Cámaras, siendo las cuantías establecidas por las mesas respectivas⁵⁰. El Reglamento del Congreso de los Diputados requiere, además, que los Grupos parlamentarios lleven una contabilidad específica de las subvenciones mencionadas, que habrá de estar a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta así lo requiera⁵¹.

⁵⁰ Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, BOC, Congreso, Serie H, núm. 33, de 24 de febrero de 1982, título II, artículo 28 (1); Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982, BOC, Senado, Serie III, núm. 13, de 4 de junio de 1982, capítulo II, artículo 34.

⁵¹ Reglamento del Congreso de los Diputados, artículo 28 (2).

Como podemos ver en la tabla IV, el Senado, que comenzó con subvenciones para sus grupos parlamentarios considerablemente menores que las recibidas por los grupos en la Cámara Baja, ha ido aumentando las cuantías en una proporción mayor que esta última, habiéndose reducido de forma importante las diferencias entre las ayudas económicas que inicialmente se asignaron a los grupos de una y otra Cámara.

Si el criterio de los escaños para la distribución de las subvenciones resultaba discriminatorio en las modalidades de financiación de los partidos que hemos contemplado en los apartados anteriores, en este caso, por el contrario, parece de todo punto oportuno el sistema seguido de asignar una cantidad fija y una cantidad por cada uno de los miembros del grupo, toda vez que éstos tienen un gasto permanente y diferente, ocasionado por el desarrollo de sus funciones parlamentarias, que depende de su amplitud. Por último, señalar que, de acuerdo a criterios similares, los grupos parlamentarios de los Parlamentos Autónomos vienen igualmente recibiendo subvenciones con cargo a los presupuestos de estos últimos.

TABLA IV

SUBVENCIONES RECIBIDAS POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO Y DEL SENADO DE 1979 A 1980^a

	CONGRESO		SENADO	
	Base	Por diputado	Base	Por senador
1979	1.000.000 mensual	60.000	2.000.000 anuales	60.000
1980	1.000.000 »	60.000	2.000.000 »	60.000
1981	1.000.000 »	75.000	2.000.000 »	75.000
1982	1.000.000 »	81.000	2.167.000 »	81.000
1983	1.000.000 »	90.720	6.000.000 »	90.720

^a Fuente: Servicios Técnicos del Congreso de Diputados.

CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES FINALES

Las subvenciones estatales constituyen hoy una fuente de ingresos de considerable importancia para los partidos políticos de todos aquellos países europeos que han optado por la financiación pública de los mismos. Para los partidos políticos españoles, muy especialmente para los que han contado con una importante representación parlamentaria, la ayuda económica estatal —tanto para sus actividades ordinarias como electorales— ha llegado a convertirse en imprescindible para garantizar el funcionamiento de sus organizaciones.

Los bajísimos niveles de afiliación a los partidos políticos en España no son ajenos a la crisis endémica de financiación que vienen atravesando la mayoría de nuestros partidos desde su legalización. No es objeto de este artículo tratar siquiera someramente la importante problemática de la afiliación partidista en el nuevo sistema democrático español, pero sí consideramos necesario hacer constar que el raquitismo que presenta el desarrollo del fenómeno

afiliativo en España tiene, en términos de capacidad económica, consecuencias más negativas para los partidos que por las características socioeconómicas del electorado al que representan encuentran mayores dificultades para conseguir contribuciones privadas de una cierta cuantía. Es decir, para partidos situados a la izquierda del espectro político, como el PSOE y el PCE, los ingresos obtenidos de las cuotas de sus militantes debieran constituir una fuente de financiación de primera magnitud, tal y como ocurre para la mayor parte de sus homónimos europeos, toda vez que difícilmente van a conseguir de sus simpatizantes electorales o de sus miembros donaciones muy significativas, al no encontrarse aquéllos mayoritariamente o en una posición importante situados en los niveles medio-alto y alto de una escala de capacidad económica. La situación para estos partidos resulta, además, agravada en España, puesto que a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, tampoco se encuentran asistidos por los sindicatos afines, que igualmente se caracterizan en nuestro país por unos bajos niveles de afiliación y una escasa disponibilidad económica.

Los partidos ubicados a la derecha del espectro político, aunque sin duda se han visto económicamente afectados por la escasa afiliación, ya que tampoco han podido disponer de ingresos importantes a partir de las cuotas de sus miembros, fuente que para algunos partidos europeos homólogos es ciertamente importante (piénsese en la CDU alemana, que contaba en 1976 con 611.175 militantes, y la Democracia Cristiana italiana, con más de un millón y medio de afiliados), cuentan, en cambio, entre sus simpatizantes electorales con individuos e instituciones privadas de una mayor capacidad económica que les pueden más fácilmente proporcionar un apoyo financiero relevante.

Las fuertes desigualdades que, consiguientemente, se podrían producir en España entre las distintas organizaciones políticas sin la financiación pública de las mismas, con el efecto negativo que de ello se desprendería para el desarrollo de un sistema de partidos real, y no sólo formalmente competitivo, justifica, a nuestro entender, la intervención estatal en la financiación de las fuerzas políticas. No hay que olvidar, sin embargo, el riesgo de que esa protección económica, en especial para aquellos partidos que obtienen importantes cantidades, constituya un freno en su expansión organizativa, los haga más dependientes del Estado y, en último término, desvitalice la esencia fundamental de las organizaciones partidistas. Esto es, su carácter de asociaciones libremente creadas, cuya finalidad primera es la de articular y expresar los intereses políticos de distintos sectores sociales. De producirse este fenómeno, la financiación pública de las formaciones políticas comenzaría a constituir un obstáculo más que una ayuda para el pleno desarrollo de una sociedad democrática, lo que llevaría a cuestionar la utilidad de la financiación estatal de los partidos que aquí defendemos.

Recientemente el Gobierno ha expresado su deseo de revisar la actual regulación sobre financiación de las campañas electorales en el contexto de la elaboración de una ley que sustituya al Decreto-ley sobre normas electorales de 19 de marzo de 1977. La urgente necesidad de proceder a la revisión no ya de la normativa sobre financiación de las campañas, sino del conjunto de normas que regulan la financiación de los partidos en nuestro país, ha quedado, por otra parte, patentizada con ocasión de las noticias aparecidas en la prensa sobre la presunta recepción por parte del PSOE de comisiones ilegales prove-

nientes de la empresa Selberg, S. A., como contrapartida por la adjudicación de determinadas contrataciones a dicha empresa o filiales en diversos ayuntamientos. La noticia, que ha provocado la intervención del propio presidente del Gobierno prometiendo el nombramiento de una comisión para investigar las finanzas de los partidos, ha puesto de manifiesto, con independencia de su alcance real, la absoluta falta de control legal bajo la que discurre la financiación de las fuerzas políticas en España.

Debería haber llegado el momento de revisar sin demora las normas que regulan esa gran desconocida que es para el electorado español la financiación de los partidos. Ahora bien, esta reformulación de la legislación sobre la materia tendría sin duda una mayor coherencia y equilibrio si se contempla el conjunto de problemas que presenta la financiación de los partidos y se aborda a la vez la revisión de todas las normas, hoy dispersas en diferentes textos legales, pasando a fundirlas en un texto único. Nos parece, por ello, más adecuado que se elabore una ley sobre financiación de los partidos en la que se recojan todos los aspectos de esta problemática que deban ser objeto de regulación, en lugar de revisar aisladamente sólo una de estas normas, como parece ser la intención del Gobierno en la actualidad.

Por lo que hace referencia exclusivamente a las subvenciones públicas⁵² —electorales y permanentes— y a los gastos electorales, la reforma se debería, a nuestro entender, llevar a cabo de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Subvenciones electorales:

a) En las elecciones generales, por cuanto se refiere al Congreso de los Diputados, los partidos o coaliciones deberían recibir una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos, siempre que hubiera alcanzado entre un 0,5 y un 1 por 100 de los votos a nivel nacional o al menos un diputado. Un porcentaje mínimo que oscilara entre los dos apuntados parece el más aconsejable, pues en tanto permite la prudencia necesaria para contrastar que todos los partidos públicamente financiados representan a un sector del electorado de una cierta importancia cuantitativa, hace plenamente efectivo el principio de igualdad de oportunidades. Se podría argumentar que los partidos de ámbito regional resultan perjudicados con la aplicación de aquel porcentaje, ya que se toma como referencia los votos a escala nacional. Sin embargo, esa posible desventaja de partida queda contrapesada, primero porque un partido podría quedar cualificado para obtener las subvenciones electorales siempre que consiga al menos un diputado, lo que puede ocurrir aun cuando el porcentaje de votos alcanzado sobre el porcentaje nacional fuera algo menor que el mínimo propuesto. Por otro lado, la modificación que proponemos en el apartado b) para la distribución de las subvenciones con ocasión de las elecciones autonómicas equilibran igualmente la desventaja inicial en la que se encontrarían los partidos regionales ante la distribución de las subvenciones correspondientes a las elecciones al Congreso de los Diputados con los criterios aquí expuestos.

En cuanto al Senado, los candidatos deberían recibir una cantidad igual

⁵² Hay otros aspectos de la legislación española sobre financiación de los partidos que son fundamentales. Entre ellos el más importante es el referido al control legal de la contabilidad de los partidos y su publicidad. Sobre este aspecto véase Pilar del Castillo Vera, tesis doc. *op. cit.*, págs. 469-485 y 224-275.

por voto. Para ello habría de ser requisito alcanzar un porcentaje mínimo de los votos emitidos en el distrito electoral correspondiente.

b) En las elecciones a los Parlamentos Autónomos, asignación de una cantidad, fija e igual a la concedida en las elecciones generales, por cada uno de los votos obtenidos por aquellos partidos que alcanzaran entre un 0,5 y un 1 por 100 de los votos válidos emitidos en toda la Comunidad Autónoma o al menos un representante parlamentario.

c) En las elecciones municipales, concesión de una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura cuando hubieran alcanzado un porcentaje en torno al 3 por 100 de los votos emitidos en la circunscripción electoral en la que concurren. El porcentaje mínimo que se apunta como más idóneo, inferior en dos puntos al requerido por la Ley de Elecciones Locales para participar en la distribución de las concejalías, garantiza —sobre todo en los grandes distritos electorales— la compensación económica a candidaturas que hubieran logrado el voto de varios miles de electores.

2. Establecer un sistema de anticipos con cargo a las subvenciones públicas con el fin de aliviar a los partidos de las cargas financieras que suponen los créditos bancarios, utilizados en la actualidad con profusión para sufragar los gastos electorales. Bajo este sistema los partidos que hubieran resultado beneficiarios de las subvenciones en las últimas elecciones podrían solicitar al Estado anticipos, a deducir de la futura cantidad que hubieran de recibir. Cantidad que habría de ser devuelta una vez celebradas éstas íntegramente —en el supuesto de que el partido no tuviera derecho a subvención alguna de acuerdo con los criterios anteriormente establecidos— o parcialmente —si las subvenciones a las que tuviera derecho fueran menores que los anticipos recibidos—. La no devolución de los anticipos, además de las acciones judiciales y sanciones administrativas a que diera lugar, debería inhabilitar a los partidos para recibir en el futuro ningún tipo de subvención electoral o permanente.

3. La limitación de los gastos electorales afecta positivamente a la igualdad de oportunidades entre las fuerzas políticas que concurren a las elecciones, pero además puede convertirse en un útil instrumento para racionalizar, organizar y evitar gastos en propaganda electoral que en ocasiones resultan escasamente rentables. Problema este que algunos de los grandes partidos han señalado se está produciendo en el desarrollo de las campañas electorales, sobre todo por la utilización intensiva de algunos medios de propaganda de dudosa utilidad en esas proporciones, y que, sin embargo, el miedo a ser desbordado por los contrincantes y la ausencia de límites de gastos lleva a utilizar con profusión. En cuanto al sistema para fijar el límite de los gastos, lo más apropiado sería que los partidos pudieran invertir una cantidad fija por cada uno de los inscritos en el censo electoral de los distritos en los que presenta candidatura. Cantidad que parece lógico fuera igual a la que el Estado concede por voto obtenido, a los partidos que tras las elecciones tuvieran derecho a ello.

4. Las subvenciones anuales que actualmente se vienen concediendo a los partidos políticos parlamentarios, de acuerdo con la Ley de Partidos de 1978, deberían distribuirse proporcionalmente al número de votos obtenidos por estos partidos en las elecciones generales, eliminando, por consiguiente, el doble criterio actual de votos y escaños para la distribución de aquellas subvenciones. ¿Por qué no hacer partícipes de estas subvenciones a los partidos extra-

parlamentarios? Entendemos que con el sistema propuesto para la distribución de las subvenciones electorales queda garantizado un tratamiento de igualdad por parte del Estado para todas las fuerzas políticas en el momento de la competición electoral, pero que a partir de las elecciones deben ser compensados, por sus gastos permanentes, sólo aquellos partidos que han demostrado una representatividad del electorado suficiente como para obtener al menos un escaño parlamentario.

5. Actualización anual de las cantidades a que tuvieran derecho los partidos, según el incremento del índice de precios al consumo.