

4. FINANCIACION DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 1986

PILAR DEL CASTILLO VERA

**Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia**

SUMARIO

I.—FISCALIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD ELECTORAL. II.—FINANCIACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL. 1. *Subvenciones electorales*. 2. *Fuentes de financiación privada*. 3. *Créditos bancarios*. III.—GASTOS ELECTORALES. CONSIDERACIONES FINALES.

4. FINANCIACION DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 1986

POR

PILAR DEL CASTILLO VERA

Profesora Titular de Derecho Constitucional
UNED

La financiación de la campaña electoral de 1986 presenta, respecto de las anteriores, ciertos cambios, algunos de ellos significativos, como resultado de las reformas introducidas en esta materia por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Por otra parte, es la primera vez que el Tribunal de Cuentas ha intervenido fiscalizando los ingresos y gastos realizados por los partidos políticos con ocasión de unas elecciones generales. En este trabajo se analizan las disposiciones sobre financiación de las campañas recogidas en la Ley Electoral y el informe emitido por el Tribunal de Cuentas acerca de la regularidad de las contabilidades electorales.

I. FISCALIZACION DE LA CONTABILIDAD ELECTORAL

La normativa electoral de 1977 atribuía a las Juntas Electorales la competencia para fiscalizar la contabilidad de los partidos políticos. Sin embargo, la ausencia de sanciones significativas por incumplimiento de los preceptos legales y el hecho de que los órganos de la Administración Electoral carecieran de una infraestructura adecuada para el desempeño de aquella función de control, convirtió en «papel mojado»¹ las disposiciones sobre fiscalización de la contabilidad electoral². La Ley Electoral

¹ En estos mismos términos se expresaba uno de los miembros de la Ponencia que en el Congreso de los Diputados informó sobre el Proyecto de Ley Electoral. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 287, 27 de marzo de 1985, pág. 8.992.

² Sobre la actuación de la Junta Electoral Central en anteriores elecciones véase Pilar DEL CASTILLO: *Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, pág. 273.

de 1985 ha reformado sustancialmente la regulación de esta materia. En primer lugar, se atribuye al Tribunal de Cuentas la competencia fiscalizadora que en la anterior normativa recaía en las Juntas Electorales. Estas últimas mantienen, no obstante, la función de velar por el cumplimiento de las normas desde la fecha de convocatoria de las elecciones hasta el centésimo día posterior a su celebración, teniendo que informar al Tribunal de Cuentas del resultado de esa actividad³. Función que, sin embargo, no ha sido realizada por la Junta Electoral Central ni por las Juntas Provinciales en las elecciones generales de 1986⁴.

Se crea, por otra parte, la figura del administrador electoral, responsable de la contabilidad de cada candidatura. Los partidos que presentan candidaturas en más de una provincia tienen que nombrar, además, un administrador general bajo cuya responsabilidad actúan los restantes administradores electorales. El cargo de administrador electoral puede ser acumulado al de representante de candidatura o representante general de los partidos⁵. Todo ello supone una centralización de la responsabilidad de los aspectos económicos de la campaña muy superior a la contemplada en las normas electorales de 1977. Eran entonces responsables de las cuentas electorales las personas o Entidades titulares de las mismas y las personas autorizadas a disponer de los fondos. Los representantes de las candidaturas estaban, por otra parte, obligados a llevar la contabilidad de los gastos electorales y su posterior presentación ante la Junta competente. Ahora todas estas responsabilidades recaen en los administradores electorales.

Los partidos que obtengan representación parlamentaria han de presentar, por medio de sus administradores, una contabilidad detallada y documentada de gastos e ingresos electorales entre los cien y ciento veinticinco días posteriores a las elecciones⁶. En la normativa de 1977, esta obligación alcanzaba a todos los partidos que hubieran presentado candidaturas; la documentación exigida hacía referencia exclusivamente a los gastos y la presentación había de efectuarse antes de la fecha señalada para la proclamación de electos. En mi opinión, la fiscalización de los ingresos y gastos electorales se debería haber seguido haciendo extensiva a todos los partidos. Primero, porque pueden haber cometido prácticas ilegales tanto los partidos parlamentarios como los extraparlamentarios —que se encuentran igualmente sometidos a las limitaciones de gastos e ingresos que establece la Ley—. Segundo, los votantes o po-

³ Arts. 132 y 133, Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General, BOE, núm. 147, 20 de junio de 1985.

⁴ Según consta en el Tribunal de Cuentas, *Informe-declaración sobre la regularidad de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones generales al Congreso de los Diputados y al Senado, celebradas el día 22 de junio de 1986*, Madrid, 17 de marzo, 1987, pág. 21.

⁵ Arts. 121, 122 y 123, Ley Orgánica 5/1985, *cit.*

⁶ Arts. 133.1 y 2, Ley Orgánica 5/1985, *cit.*

tenciales votantes de esos últimos partidos pueden encontrarse tan interesados en conocer sus fuentes de financiación como los de cualquier partido parlamentario y a esa información no podrán tener, en ningún caso, acceso si no obra en poder del Tribunal de Cuentas.

En el plazo de los doscientos días posteriores a las elecciones, el Tribunal de Cuentas se pronuncia sobre la regularidad de las contabilidades electorales, pudiendo proponer, en el caso de irregularidades en las mismas o violación de los límites de gastos e ingresos, la no adjudicación o reducción de las subvenciones electorales a que tuviera derecho el partido afectado. En idéntico plazo el Tribunal ha de enviar un informe razonado de los gastos justificados por cada partido al Gobierno y a la Comisión de Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes. El Gobierno, dentro del mes siguiente al envío de aquel informe, presentará un proyecto de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones electorales⁷.

En el supuesto de que los partidos políticos hayan cometido irregularidades en su contabilidad electoral o violado las normas sobre gastos e ingresos podrán ser sancionados con la no percepción de todo o parte de las subvenciones que les correspondan. Este tipo de sanción se encuentra contemplada en la mayoría de las legislaciones electorales de aquellos países en los que los partidos políticos reciben subvenciones e injustificadamente no había sido incorporada por la legislación electoral española de 1977. En la Ley Electoral se atribuye, como hemos visto, al Tribunal de Cuentas la facultad de proponer la sanción pero queda, sin embargo, por determinar quién decide acerca de tal propuesta. ¿Es en el Gobierno o en la Comisión Mixta de Relaciones de las Cortes con el Tribunal de Cuentas en quien recae esta decisión? La Ley simplemente dice que el informe del Tribunal de Cuentas resultante de su actividad fiscalizadora ha de ser enviado a ambos. Alianza Popular mostró preocupación en los debates en la Comisión en el Congreso ante este problema, cuya solución consideraba había que judicializar al máximo⁸. Sin embargo, el problema sigue planteado en la versión definitiva de la Ley. A mi entender, habría que atribuir esa competencia a la Comisión Mixta, ya que si se convirtiera en una potestad del Gobierno siempre cabría la posibilidad de que fuera utilizada como instrumento de sanción política.

La primera intervención del Tribunal de Cuentas con ocasión de unas elecciones generales se produjo en 1986. Con anterioridad había fiscalizado la contabilidad de los partidos políticos en las elecciones a los Parlamentos Autonómicos de Galicia y Andalucía. El Informe relativo a las elecciones generales de 1986 fue aprobado por el Pleno del Tribunal el 17 de marzo de 1987 y enviado a las Cortes Generales y al Gobierno.

⁷ Art. 134, Ley Orgánica 5/1985, *cit.*

⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 287, 27 de marzo de 1985, pág. 8991.

Se ha sobrepasado, por consiguiente, en cerca de dos meses el plazo legal para el pronunciamiento del Tribunal. Retraso que según se deduce del propio informe hay, al menos en parte, que atribuir a las especiales dificultades que presentó la fiscalización de la contabilidad de Coalición Popular como consecuencia de la ruptura de esta formación después de las elecciones. Fue necesario, según se hace constar, conceder a Coalición Popular una prórroga del plazo legal para la rendición de cuentas. De acuerdo con el art. 12.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, tanto este último Informe como los anteriores deben ser publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, publicación a la que hasta el momento no se ha procedido.

Es la primera vez, desde 1977, que se recoge en un informe público la contabilidad electoral de las formaciones políticas. Antes de pasar al análisis de los gastos e ingresos de las elecciones de 1986, resulta obligado señalar que el Tribunal de Cuentas se ha encontrado con una limitación importante para desarrollar su labor de fiscalización. Nos referimos al hecho de que la financiación ordinaria de los partidos, es decir, sus gastos e ingresos en períodos interelectorales, se encuentre hasta el momento fuera de todo control legal. En este contexto cabe la posibilidad de que existan datos que los partidos no hayan proporcionado al Tribunal de Cuentas y por esta razón los gastos e ingresos reales de los partidos podrían diferir de los que se recogen en el Informe. Resulta, obviamente, imposible comprobar esos extremos, aunque, desde luego, los partidos políticos podrían haber realizado gastos con fines electorales y obtenido ingresos con el mismo objetivo por medio de cuentas bancarias cuyos números no se hubieran declarado, como exige la Ley Electoral, sin que exista posibilidad de verificar si así ha ocurrido, toda vez que la fiscalización de la contabilidad de los partidos se encuentra circunscrita al período electoral⁹. No obstante las limitaciones mencionadas, extrínsecas a la propia función desarrollada por el Tribunal, el Informe relativo a las elecciones generales de 1986 representa un avance de indudable valor para el estudio de la financiación de los partidos políticos.

II. FINANCIACION DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

La Ley Electoral de 1985 establece, en la misma línea que la normativa de 1977, un sistema mixto, público-privado, para la financiación de las campañas electorales. Por una parte, los partidos políticos pueden recibir fondos privados, con las limitaciones que más adelante señalaremos, y, por otra, el Estado otorga a los partidos que obtengan repre-

⁹ La Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos dispone la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas de los gastos e ingresos ordinarios de los partidos lo que permitirá en adelante un control menos efectivo de la contabilidad electoral.

sentación parlamentaria determinadas cantidades en concepto de compensación por los gastos electorales.

1. Subvenciones electorales

Uno de los aspectos de la financiación pública de las campañas electorales cuya regulación, a mi entender, precisaba ser revisada era el criterio para la distribución de las subvenciones que disponía las normas electorales de 1977. En diversos trabajos he señalado, y a ellos me remito, el trato discriminatorio que para los partidos extraparlamentarios y los partidos parlamentarios minoritarios se derivaba del sistema de asignación de las subvenciones electorales. He expuesto, igualmente, las razones jurídicas y políticas que justificaban su reforma y he planteado las características básicas que debía contener un sistema de financiación estatal de los partidos, para cumplir el doble requisito de respeto al principio de igualdad de oportunidades y garantía de que las fuerzas políticas financiadas por el Estado gozaran de un mínimo de respaldo electoral¹⁰. La Ley Electoral de 1985 ha optado por mantener las mismas pautas que la normativa electoral de 1977¹¹, lo que significa que continuarán siendo discriminados los partidos anteriormente mencionados. La Tabla I recoge las subvenciones al Congreso y Senado obtenida por los partidos parlamentarios tras las elecciones legislativas de 1986. Resulta patente en los datos que se presentan la discriminación que sufren el CDS e Izquierda Unida, ambas formaciones políticas menores en el Parlamento y de ámbito estatal. Si se utiliza como referencia las elecciones al Congreso se observa que los partidos mayoritarios de ámbito nacional y los de ámbito regional han visto compensados prácticamente todos sus votos mientras que en el CDS e Izquierda Unida sólo reciben subvención alrededor de un sesenta por ciento de los votos obtenidos por el primero de los partidos y algo más de un treinta por ciento de los del segundo.

Es sin duda sorprendente que durante el debate parlamentario de la Ley Electoral no hubiera, prácticamente, oposición por parte de los partidos más perjudicados al sistema propuesto para asignación de las subvenciones. La única enmienda a esta disposición fue la presentada por el diputado Rodríguez Sahagún. El miembro del CDS se mostraba de acuerdo en diferenciar entre extraparlamentarios y parlamentarios a la

¹⁰ Pilar DEL CASTILLO: *La financiación de partidos... cit.*, págs. 202-210 y 275-281.

— «La financiación pública de los partidos en España», *Revista de Derecho Político*, núm. 22, págs. 149-174.

— *Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General: financiación de las campañas electorales*. Estudio financiado por el Centro de Estudios Constitucionales, noviembre 1985 (no publicado).

¹¹ Art. 175 Ley Orgánica 5/1985, *cit.*

TABLA I. SUBVENCIONES DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1986*

PARTIDO, FEDERACION, COALICION O AGRUPACION	ESCAÑOS CONGRESO	ESCAÑOS SENADO	VOTOS CONGRESO	VOTOS SENADO	SUBVENCION CONGRESO (Ptas.)	SUBVENCION SENADO (Ptas.)	SUBVENCION TOTAL (Ptas.)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	163	116	7.594.937	19.550.874	759.360.905	619.119.228	1.378.560.133
Coalición Popular (CP)	105	63	5.184.842	5.598.484	508.164.730	225.856.648	734.021.378
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	21	8	1.299.733	3.383.299	118.712.645	87.472.578	206.185.223
Centro Democrático y Social (CDS)	19	3	1.110.160 (1.862.856)	132.597	103.130.400	7.807.134	110.937.534
Convergencia i Unió (CiU)	18	8	1.014.258	1.360.797	95.266.770	42.977.534	138.244.304
Izquierda Unida (IU)	6	—	373.449 (930.223)	—	34.054.185	—	34.054.185
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	6	7	304.675	869.485	29.583.875	30.538.875	60.122.545
Agrupación de Electores Herri/ Batasuna (HB) (Vizcaya)	2	—	97.252	—	9.581.380	—	9.581.380

Euskadiko Ezkerra (EE)	2	—	88.327	—	9.001.255	—	9.001.255
Agrupación de Electores Herri Batasuna (HB) (Guipúzcoa)	2	1	80.032	78.379	8.462.080	3.354.338	11.816.418
Unió de l'Esquerra Catalana (UEC)	1	—	101.654	—	8.237.510	—	8.237.510
Unió Valenciana (UV)	1	—	61.266	—	5.612.290	—	5.612.290
Agrupación Independientes de Canarias (AIC)	1	1	58.737	52.976	5.447.905	2.795.472	8.243.377
Partido Aragonés Regionalista (PAR)	1	—	52.813	—	5.062.845	—	5.062.845
Agrupación de Electores Herri Batasuna (HB) Navarra	1	—	37.998	—	4.099.870	—	4.099.870
Coalición Galega (CG)	1	—	24.045	—	3.192.925	—	3.192.925
Asamblea Majorera (AM)	—	1	—	5.604	—	1.753.288	1.753.288
TOTALES					1.706.971.570	1.021.754.890	2.728.726.460

NOTA

* Sólo se recogen los votos que reciben subvención. Para el CDS e Izquierda Unida se señalan entre paréntesis los votos totales obtenidos por ambos grupos a escala nacional. En el caso de los restantes partidos las diferencias entre los votos subvencionados y el total de votos logrados resulta muy escasamente significativa.

Fuente: Tribunal de Cuentas, Informe-declaración sobre la regularidad de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones generales al Congreso de los Diputados y al Senado celebradas el día 22 de junio de 1986, marzo 1987.

hora de establecer un criterio que definiera los partidos que tendrían derecho a la ayuda económica del Estado, pero sostenía que a los partidos parlamentarios deberían de compensárseles todos los votos que hubieran logrado a escala nacional y no sólo aquellos, como establecía el proyecto de Ley, obtenidos en las circunscripciones en las que hubieran conseguido al menos un escaño. La propuesta de Rodríguez Sahagún ofrecía sólo una tímida revisión del sistema aplicado desde 1977, ya que, además de seguir diferenciando entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios, no cuestionaba el hecho de que parte de las subvenciones continuaran siendo distribuidas en función del número de escaños obtenido por cada partido, cuando precisamente este criterio es un importante factor de discriminación para los partidos menores, dada la distorsión de la proporcionalidad que produce nuestro sistema electoral en la atribución de los escaños para el Congreso de los Diputados. Rechazada la enmienda tanto en la Comisión como en el Pleno fueron aprobados por práctica unanimidad los criterios establecidos en el proyecto de Ley.

La Ley Electoral incrementó, por otra parte, los módulos sobre los que se calcula el monto de las subvenciones: de 40 a 60 pesetas por cada voto al Congreso, de 15 a 20 pesetas por voto al Senado y de un millón a millón y medio por escaño al Congreso o al Senado. Se establece, además, que esas cantidades se refieren a pesetas constantes, por lo que han de ser actualizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda durante los cinco días siguientes a la convocatoria de las elecciones. Esta disposición es nueva ya que en la normativa electoral anterior no se encontraba previsto ningún mecanismo de incremento de las subvenciones, habiéndose encontrado estancadas entre 1977 y 1985. A esta falta de actualización de las subvenciones electorales han atribuido algunos partidos una responsabilidad notable en sus altos niveles de endeudamiento¹². Siendo cierto que este factor haya contribuido de forma importante a la hipoteca financiera que han sufrido varias formaciones políticas (sobre todo con anterioridad al elevadísimo incremento que han experimentado las subvenciones anuales en 1987: un cien por cien respecto de 1986), no ha tenido, sin embargo, un impacto tan crucial como se ha valorado por determinados partidos. No hay que olvidar que el aumento de los gastos electorales ha venido siendo mucho más elevado que el incremento que podrían haber experimentado las subvenciones electorales desde 1977 bajo una fórmula de actualización como la que ahora exige la Ley Electoral. En las elecciones de 1986 las cantidades actualizadas resultaron ser las siguientes: 65 pesetas por voto al Congreso, 22 pesetas por voto al Senado y 1.630.000 pesetas por escaño al Congreso o al Senado.

¹² Véase, por ejemplo, Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, *Memoria de gestión XXX Congreso*, Madrid, 1984, págs. 83-84.

Por último, los partidos pueden ahora solicitar anticipos con cargo a las subvenciones electorales que les pudieran corresponder una vez celebradas las elecciones. Los anticipos serán recibidos dos meses antes de los comicios y la suma adelantada no será superior al 30 por 100 de la subvención percibida por el partido solicitante en las últimas elecciones generales. En 1986 todos los partidos parlamentarios hicieron uso de esa posibilidad, en la Tabla II se recogen las cantidades anticipadas a los partidos para la campaña electoral de las elecciones legislativas de 1986.

TABLA II. ADELANTO DE LAS SUBVENCIONES
ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1986

PARTIDO, FEDERACION O COALICION	ADELANTO DE LAS SUBVENCIONES (en pesetas)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	207.204.800
Coalición Popular (CP).....	141.513.841
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	49.445.630
Centro Democrático y Social (CDS)	2.468.184
Convergencia i Unió (CIU)	17.373.462
Izquierda Unida (IU)	4.244.598
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	14.399.523
Euskadiko Ezkerra (EE)	815.106
Partido Aragonés Regionalista (PAR).....	3.484.722
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	5.461.447
TOTAL	546.411.313

Fuente: Tribunal de Cuentas, *Informe...* cit. págs. 16-17.

2. Fuentes de financiación privada

La Ley Electoral limita las cantidades que se pueden aportar a los partidos para la financiación de sus campañas¹³. Esta disposición fue objeto de una enmienda de la Minoría Catalana y otra del Grupo Popular. Para el primero, la limitación resultaba improcedente si se partía de una concepción liberal de la economía y se consideraba que todas las personas tenían derecho a utilizar libremente su dinero¹⁴. El Grupo Popular, por su parte, sostenía en contra de la restricción, motivos análogos, si bien retiró su enmienda en el Pleno¹⁵.

España es ahora, junto con los Estados Unidos, el único país en el que hay límites legales al grado de apoyo económico que las personas físicas y jurídicas puedan prestar a las formaciones políticas de su preferencia¹⁶. ¿Qué objetivos se persiguen en nuestro país con la imposición de ese límite? El tema aparece muy escasamente discutido en el debate en la Comisión que dictaminó el proyecto de Ley y ninguna referencia se hace sobre el mismo en la discusión que tuvo lugar en el Pleno del Congreso durante la votación de la totalidad de aquél. A mi entender, no hay argumentos sólidos para justificar, al menos en España, la limitación de las contribuciones. Supongamos que con ella se intenta potenciar una mayor igualdad entre las posibilidades económicas de unas y otras fuerzas políticas impidiendo o dificultando que aquellos partidos que tienen una base electoral económicamente más privilegiada puedan obtener con mayor facilidad importantes sumas de dinero. A mi juicio, la propia Ley cuenta, como ya lo hacía la normativa electoral de 1977, con un mecanismo mucho más adecuado para conseguir aquel objetivo. Me refiero a las subvenciones oficiales que se conceden por gastos electorales y a las que se ha dedicado el apartado anterior. Impedir legalmente que cualquier individuo decida en el grado que desea soportar económicamente al partido o partidos de su preferencia supone una merma de la libertad de expresión. Además, conlleva una limitación de la actividad y funcionamiento de los propios partidos ya que su carácter fundamental es el de asociaciones privadas pertenecientes al ámbito político-social, por más que constituyan también instrumentos constitucionalmente necesarios para la formación de la voluntad política del pueblo. Así son considerados por la Constitución española de 1978, cuando en su artículo 6 establece que los partidos políticos son instrumentos fundamentales para la participación política, a la vez que reconoce que su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y a la Ley.

¹³ Art. 129 Ley Orgánica 5/1985, cit.

¹⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 287, 27 marzo de 1985, pág. 8891.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Véase PILAR DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, cit., págs. 129-135.

Se podría argumentar que la limitación de las contribuciones va a posibilitar una mayor independencia de los grupos políticos en cuanto que éstos se ven obligados a diversificar sus fuentes de financiación. El argumento resulta, a mi entender, escasamente sólido, puesto que en último término los partidos representan intereses económicos y sociales de los que lógicamente deben recibir ayuda financiera y a los que, obviamente, tienen que defender en su actividad parlamentaria o de gobierno. Otro problema distinto sería que las formaciones políticas concedieran en el ejercicio de esas actividades un trato de favor hacia personas o grupos que hubieran colaborado decisivamente en su financiación. En este último caso nos podríamos encontrar ante hechos delictivos de los que habrían de responder ante la justicia los partidos implicados. Mas la posibilidad de que se produzcan estos supuestos no tiene por qué determinar que aquellas ayudas económicas se encuentren de antemano limitadas. En último término, si la financiación de determinados partidos depende fundamentalmente de un reducido número de personas o grupos y ello puede condicionar su actividad en el seno de las instituciones políticas es algo que corresponde valorar exclusivamente, en tanto esa dependencia no derivara en la comisión de un delito, a los miembros de esas organizaciones políticas, por una parte, y, por otra, al electorado que debe tener la posibilidad de conocer cuáles son las principales fuentes de financiación de las distintas opciones que se le presentan, tema este polémico sobre el que me detendré en páginas posteriores.

Pero es que, además de las razones hasta ahora expuestas, los partidos políticos españoles necesitan medidas potenciadoras y no restrictivas de las donaciones privadas. La financiación de las campañas electorales de las principales fuerzas políticas de nuestro país descansa muy prioritariamente en las subvenciones oficiales que reciben. Las aportaciones económicas privadas representan un porcentaje irrelevante de los ingresos de los partidos. Bien ilustrativos de este hecho resultan los datos que se ofrecen en la Tabla III. Del total de los ingresos recaudados para financiar la campaña electoral de 1986, las contribuciones privadas significaron un 0,09 por 100 para el PSOE, un 1,48 por 100 en el caso de Alianza Popular y un 0,31 por 100, para el CDS, por citar los ejemplos más significativos. No cabe duda de que las medidas legislativas no pueden por sí mismas dotar a los partidos políticos de un sistema más autosuficiente de financiación y menos gravoso para las arcas del Estado, sin embargo, pueden orientarse en esa dirección. En este sentido, un sistema de desgravación fiscal sobre las donaciones privadas hasta una cantidad límite de tal forma que se favoreciesen las contribuciones a la vez que se respetara el principio de igualdad de oportunidades, habría significado una respuesta más adecuada a los problemas de financiación de los partidos políticos en España ¹⁷. Restringir la cuantía máxima de las

¹⁷ Acerca de los sistemas de desgravaciones fiscales aplicado en Alemania y Austria y distintas posiciones sobre los mismos, ver: Hans-Peter SCHNEIDER, «Developments and

TABLA III. FUENTES DE FINANCIACION: INGRESOS SEGUN SU PROCEDENCIA
ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1986

PARTIDO, FEDERACION COALICION O AGRUPACION	PRESTAMOS BANCARIOS		ADELANTO DE LA SUBVENCION		APORTACIONES DEL PARTIDO		APORTACIONES DE MILITANTES Y SIMPATIZANTES		TOTAL	
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	2.170.000.000	85,82	307.204.800	12,15	49.158.166	1,94	2.200.040	0,09	2.528.563.006	100
Coalición Popular (CP)	1.720.000.000	88,71	141.513.841	7,30	48.610.631	2,51	28.739.900	1,48	1.938.864.372	100
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	45.000.000	14,93	49.445.630	16,41	206.758.964	68,61	150.000	0,05	301.354.594	100
Centro Democrático y Social (CDS) ...	149.866.180	98,08	2.468.184	1,61	—	—	472.000	0,31	152.806.364	100
Convergencia i Unió (CiU)	300.000.000	93,61	17.373.462	5,42	3.115.002	0,97	—	—	320.488.464	100
Izquierda Unida (IU)	281.799.446	67,08	4.244.598	1,01	133.386.725	31,76	634.511	0,15	420.065.280	100
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	—	—	14.399.523	11,43	11.535.582	88,57	—	—	125.935.105	100
Agrupación de Electores Herri Bata- suna (HB) (Vizcaya)	26.890.000	100,00	—	—	—	—	—	—	26.890.000	100

FINANCIACION DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 1986

Euskadiko Ezkerra (EE)	25.500.000	80,39	815.106	2,57	596	0,01	5.408.050	17,04	31.723.752	100
Agrupación de Electores Herri Bata- suna (HB) (Gipúzcoa)	11.140.760	99,21	—	—	88.704	0,79	—	—	11.229.464	100
Unió de l'Esquerra Catalana (UEC)	32.000.000	76,07	—	—	9.921.337	23,59	143.000	0,34	42.064.337	100
Unió Valenciana (UV)	—	—	—	—	19.162.231	94,99	1.010.000	5,01	20.172.231	100
Agrupaciones Independientes de Ca- narias (AIC)	25.000.000	78,80	—	—	6.726.000	21,20	—	—	31.726.000	100
Partido Aragonés Regionalista (PAR) .	50.000.000	92,76	3.484.722	6,47	—	—	416.413	0,77	53.901.135	100
Agrupación de Electores Herri Bata- suna (HB) (Navarra)	6.575.000	84,90	—	—	901.457	11,64	267.907	3,46	7.744.364	100
Coalición Galega (CG)	32.930.000	57,83	—	—	24.008.000	42,17	—	—	56.938.000	100
Asamblea Majorera (AM)	—	—	—	—	2.136.247	70,47	895.048	29,53	3.031.295	100
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	5.650.000	19,57	5.461.447	18,92	3.324.018	11,51	14.433.000	50,00	28.864.465	100

Fuente: Tribunal de Cuentas, Informe... cit., Anexo n.º 1.

donaciones privadas es, por el contrario, ignorar un aspecto esencial de aquellos problemas.

¿Cuál es el origen de la financiación privada de los partidos políticos? ¿Quiénes son sus contribuyentes? La identificación de los donantes era exigida por la normativa electoral de 1977 pero, al igual que las restantes disposiciones sobre financiación electoral, su cumplimiento fue escasamente observado. La Ley Electoral de 1985 mantiene ese principio y para darle eficacia exige que quienes efectúen aportaciones económicas en las cuentas bancarias abiertas por los partidos políticos, para recaudar fondos con fines electorales hagan constar el nombre, domicilio y el número del Documento Nacional de Identidad. Si la aportación se efectúa por cuenta y en representación de otra persona física o jurídica es obligatorio hacer constar la identidad de ésta.

Esta disposición ha sido la más polémica de cuantas en la Ley regulan los aspectos económicos de la campaña. El texto original del proyecto de Ley fue objeto de tres enmiendas mantenidas en la Comisión y en el Pleno por parte de los Grupos Parlamentarios Centrista, Minoría Catalana y Vasco. El primero y el último proponían la supresión de todo el artículo, mientras que el segundo pretendía que se exigiera la identidad de los donantes sólo en los casos en los que la aportación fuera superior al millón de pesetas ¹⁸.

Desde una perspectiva constitucional no es, sin duda, tarea sencilla justificar que la identidad de los donantes deba ser pública. No en vano su constitucionalidad ha sido ampliamente discutida en algunos países, llegándose a adoptar posiciones diametralmente opuestas sobre este problema ¹⁹. El carácter secreto del voto y la posible disminución del número de contribuyentes, si el anonimato no quedaba garantizado, han constituido las razones más comúnmente esgrimidas en su contra. Frente a estas consideraciones, se ha argumentado a su favor que constituye una vía complementaria para conocer a las distintas opciones políticas y los distintos intereses económicos y sociales que representan. Se trata de una información que los electores podrían utilizar junto a otras para decidir su voto ²⁰. Contribuye, por otra parte, a fortalecer la confianza de

Effects of Wests German Regulations of Party Financing»: Götrik WEVER, «Experiencies and Guidelines from the Practical Financing of the Political Parties in the Federal Republic of Germany for an Ideal Regulatory Model»; Rainer NICK y H. SICKINGER, «Variations of Political Party Financing in Austria: A comprehensive Examination». Trabajos todos ellos presentados en la Conferencia organizada por el Comité de Financiación Política y Corrupción Política de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrado en Bellaggio y Menagio, Italia, mayo 1987.

¹⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 287, 27 de marzo de 1985, págs. 8990-91.

¹⁹ Pilar DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...* cit., págs. 129-136.

²⁰ Este argumento ha sido uno de los esgrimidos por la Corte Constitucional de los Estados Unidos para defender el principio de identificación de los contribuyentes. Véase «Buckley vs. Valeo», *US. Report*, octubre, 1975, págs. 65-68.

los ciudadanos en el sistema democrático al hacer más transparente el tradicionalmente oscuro y sospechoso mundo, en muchas ocasiones por desconocido, de la financiación política. Estas últimas razones justifican, a mi juicio, la medida, aun cuando de ella se pudiera derivar una cierta restricción de derechos individuales como usualmente alegan quienes sostienen su inconstitucionalidad.

La normativa electoral de 1985 prohíbe, como ya lo hiciera la de 1977, las contribuciones de origen extranjero ²¹. Buena parte de los argumentos expuestos en contra de la limitación de las contribuciones privadas se pueden, en mi opinión, oponer a la prohibición que pesa sobre las contribuciones extranjeras. Esta medida ignora, por otra parte, las estrechas relaciones e influencias que hoy en día tienen los escenarios y actores nacionales e internacionales de la política, la economía, etc. ¿Cómo justificar que los partidos homólogos europeos que, además, están actuando conjuntamente en instituciones comunitarias como el Parlamento Europeo no se ayuden entre sí? ²². Otros muchos ejemplos podrían ilustrar lo obsoleto de esa prohibición. Las contribuciones procedentes de personas extranjeras se encuentran, en cambio, admitidas para la financiación ordinaria de los partidos. La Ley de Financiación de Partidos Políticos expresamente reconoce la legalidad de ese tipo de donaciones. Este hecho hace todavía más injustificada la prohibición de las contribuciones extranjeras que recoge la normativa electoral.

La escasa relevancia que parecen tener ahora las contribuciones privadas en la financiación electoral de los partidos políticos españoles reduce considerablemente la trascendencia, en nuestro país, de una medida como la que estamos comentando. No obstante, su significación será mayor cuando se aplique, como se encuentra previsto en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, a las donaciones que se efectúen en períodos interelectorales. Por lo que se refiere a las elecciones legislativas de 1986, a partir de los datos ofrecidos en el capítulo de ingresos del informe del Tribunal de Cuentas (Tabla III), se plantean algunos interrogantes que sólo es posible despejar conociendo la contabilidad de los partidos antes del período electoral. Resulta, por ejemplo, sorprendente que Convergencia i Unió apenas haya recibido aportaciones de militantes y simpatizantes y que el Partido Nacionalista Vasco declare no haber tenido ningún ingreso por el mismo concepto (Tabla III). Y es sorprendente porque parece razonable pensar que la identificación partidista de los votantes de ambas formaciones políticas sea, dado el carácter nacionalista de los dos grupos, más elevada que la de los electores de la mayoría de los partidos de ámbito estatal. De este hecho se tendría que

²¹ Art. 128.2, Ley Orgánica 5/1985, *cit.*

²² Sobre la polémica acerca de las contribuciones extranjeras suscitadas en torno al «caso Flick» y el Informe de la Comisión del Congreso que investigó el mismo, ver Pilar DEL CASTILLO: *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General...* *cit.*, págs. 32-39.

derivar un apoyo económico de los votantes superior al que reflejan los datos sobre ambos partidos recogidos en el Informe del Tribunal de Cuentas.

Si observamos ahora el porcentaje de ingresos que se encuentra atribuido a los propios partidos —nos vamos a limitar a las grandes formaciones políticas de ámbito estatal o regional—, llaman la atención las significativas diferencias que aparecen entre unos y otros. El caso más sobresaliente es el del PNV. Este partido, según los datos del informe recogido en la Tabla III, no ha recibido aportaciones de militantes y simpatizantes, y tampoco ha solicitado créditos bancarios. Sus únicas vías de ingresos son el adelanto de la subvención, que constituye un 11,43 por 100 de sus ingresos, y las aportaciones del partido, que es la gran fuente de financiación de la campaña, ya que significa un 88,57 por 100 del total de ingresos. ¿De dónde provienen los fondos que este partido aporta? La respuesta es obviamente necesaria para conocer las fuentes reales de financiación de la campaña. Sin embargo, sólo en la medida en que la fiscalización de los gastos e ingresos de los partidos vaya más allá del período electoral se podrá dar respuesta a interrogantes como el anterior. Con los ejemplos expuestos he perseguido ilustrar las limitaciones que todavía tiene el Tribunal de Cuentas para controlar efectivamente la contabilidad electoral de los partidos, al margen del valioso trabajo que, no obstante, ha realizado ya en este sentido.

La Ley Electoral requiere, como se ha señalado anteriormente, que las aportaciones económicas privadas vayan acompañadas de la identidad de los donantes, paralelamente no se impide a los partidos recibir contribuciones anónimas. Este hecho se ha producido con frecuencia en las elecciones generales de 1986. De acuerdo con los datos que se ofrecen en el informe del Tribunal de Cuentas, de los 2.200.040 pesetas ingresadas por el PSOE en concepto de aportaciones de militantes y simpatizantes, cumplen todos los requisitos referentes a la identidad de los donantes aportaciones por un importe de 412.000 pesetas. En ingresos por valor de 655.040 pesetas figura tan sólo el nombre del donante y 1.100.000 pesetas fueron contribuciones anónimas²³. Alianza Popular, por su parte, ha recibido 2.100.000 pesetas en las que sólo figura el nombre y apellido de los contribuyentes y 26.245.000 pesetas de organizaciones regionales del partido, una parte de las cuales tiene su origen en donaciones privadas de las que no he podido comprobar la identidad de los donantes²⁴. Obviamente, las cantidades a las que estamos haciendo referencia apenas tienen significación en el conjunto de los ingresos electorales de ambas financiaciones políticas. Ello no obsta, sin embargo, para que sea necesario exigir que los partidos no puedan recibir contribuciones anónimas si se quiere dar verdadera eficacia al princi-

²³ Tribunal de Cuentas, *Informe...*, cit., págs. 23-24.

²⁴ *Ibid.*, págs. 32-33.

pio de identidad de los contribuyentes, y, consecuentemente, transparencia al origen de la financiación privada de aquéllos.

3. Créditos bancarios

Los escasos recursos propios y el limitado número de contribuciones privadas han determinado que los partidos tengan que recurrir a los préstamos bancarios para hacer frente de inmediato a los gastos electorales. El relevante papel que desempeñan esa fuente de ingresos para los partidos políticos es una constante en todas las campañas electorales. En las elecciones de 1986 los partidos con representación parlamentaria dispusieron igualmente de adelantos a cargo de las futuras subvenciones, sin embargo, los créditos bancarios siguieron constituyendo, a una notable distancia de las demás, la principal vía de ingresos (Tabla III). Por primera vez, los grandes bancos del país atendieron conjuntamente las solicitudes de créditos, constituyendo un consorcio coordinado por el Banco Popular Español. La mayor parte de los préstamos obtenidos por los partidos procedieron de esa fuente (Tabla IV), aunque las Cajas de Ahorro provinciales tuvieron un destacado papel en la financiación de algunos partidos, fundamentalmente los de ámbito regional.

La política de concesión de créditos electorales se ha encontrado casi siempre envuelta en una cierta controversia, pero en 1986 ésta adquirió una mayor trascendencia electoral. En efecto, el Centro Democrático y Social convirtió el tema en uno de los ejes, al menos iniciales, de su campaña electoral²⁵. El partido de Adolfo Suárez se consideraba discriminado por las entidades bancarias, de las que sólo logró 149.866.180 pesetas. Los centristas argumentaban que los criterios para la concesión de los préstamos bancarios en absoluto eran profesionales, sino que se encontraban determinados por valoraciones políticas. Según el mismo partido, la Banca apostaba por la alternativa del Partido Reformista y de la denominada «operación Roca» frente a la opción, también de centro, que representaba el CDS. Con esta actitud, seguían argumentando, los bancos se convertían en un poder decisor acerca de la viabilidad de unas y otras fuerzas políticas cuando esta decisión correspondía a los electores.

El Informe del Tribunal de Cuentas no recoge la contabilidad electoral del Partido Reformista ya que, al no obtener este partido representación parlamentaria, no se encontraba obligado a informar de sus ingresos y gastos electorales, por esta razón no es posible conocer con exactitud los préstamos bancarios que le fueron concedidos. No obstante, a partir

²⁵ *Diario 16*, 15 y 18 de junio de 1986, *El País*, 17 de junio de 1986.

TABLA IV. RELACION DE PRESTAMOS BANCARIOS
CONCERTADOS POR LOS PARTIDOS POLITICOS

ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1986

PARTIDO, COALICION, FEDERACION	PRESTAMO Pesetas	ENTIDAD DE CREDITO
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)* 1	1.600.000.000	Consortio bancario coordinado por el Banco Popular Español
2	200.000.000	Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid
3	200.000.000	Caja de Ahorros Provincial San Fernando de Sevilla
4	130.000.000	Banco Popular Español
5	40.000.000	Caja de Ahorros de Navarra
TOTAL	2.170.000.000	
Coalición Popular (CP)..... 1	1.200.000.000	Consortio bancario coordinado por el Banco Popular Español
2	120.000.000	Caixa de Pensiones per a la Vallesa i d'Estalvis de Catalunya i Balears
3	400.000.000	Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid
TOTAL	1.720.000.000	

FINANCIACION DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 1986

(continuación)

PARTIDO, COALICION, FEDERACION	PRESTAMO Pesetas	ENTIDAD DE CREDITO
Centro Democrático y Social (CDS) 1	149.866.180	Consortio bancario coordinado por el Banco Popular Español
Izquierda Unida (IU) 1	150.000.000	Consortio bancario coordinado por el Banco Popular Español
2	102.364.446	Banco Popular Español
3	21.000.000	Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid
4	5.000.000	Caixa de Pensions per a la Vellesa i d'Estalvis de Catalunya i Balears
5	3.500.000	Banco Central de Alicante
6	2.000.000	Caja de Ahorros Municipal de Bilbao
TOTAL	281.799.446	
Convergencia i Unió (CiU) 1	100.000.000	Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Barcelona
2	200.000.000	Caixa de Pensions per a la Vellesa i d'Estalvis de Catalunya i Balears
TOTAL	300.000.000	

de los datos recogidos por la prensa durante la campaña electoral, parece que puede afirmarse que los reformistas obtuvieron préstamos por una cuantía notoriamente más elevada que al partido de Suárez²⁶. Dado que las expectativas de voto de uno y otro partido —criterio que han considerado siempre las entidades crediticias para asegurarse el reembolso de los préstamos— no justifica aquella diferencia, se puede considerar que, efectivamente, en la decisión se tuvieron en cuenta criterios políticos.

Es muy posible que con una financiación superior hubieran mejorado algo los resultados electorales obtenidos por el CDS, pero también ha quedado demostrado que por sí sola una costosa campaña electoral no garantiza el éxito. Los recursos económicos pueden condicionar cierto nivel de éxito en unas elecciones, pero para alcanzarlo es requisito previo que concurren determinadas condiciones —entre otras, y sin duda hoy, una de las principales, la popularidad y confianza en el líder del grupo—, como bien parecen ilustrar algunos de los resultados de las elecciones legislativas de 1986.

III. GASTOS ELECTORALES

La Ley Electoral de 1985 ha limitado la cantidad que los partidos pueden invertir en una campaña electoral. Animó la incorporación de esta medida el deseo de frenar el fuerte incremento que los gastos electorales venían sufriendo desde 1977. La cantidad máxima que los partidos políticos podrán destinar a sus gastos se calcula en base a los siguientes criterios: «El límite de gastos electorales será el que resulta de multiplicar por cuarenta pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. La cantidad resultante de la operación anterior podrá incrementarse en razón de veinte millones de pesetas por cada circunscripción donde aquéllas presenten sus candidaturas»²⁷. Se precisa, igualmente, que las cantidades anteriores se refieren a pesetas constantes, por lo que habían de ser actualizados por el Ministerio de Economía y Hacienda cinco días antes de las elecciones. El límite máximo de gastos electorales para las elecciones generales de 1986 quedó establecido en 2.802.023.620 pesetas²⁸.

El consenso en torno a la limitación de los gastos electorales fue

²⁶ Ninguna fuente periodística lo situaba en menos de seiscientos millones de pesetas.

²⁷ Art. 136, Ley 5/1985, cit.

²⁸ Tribunal de Cuentas, *Informe...*, cit., pág. 20.

casi total. La única enmienda presentada corrió a cargo del Grupo Parlamentario Vasco, rechazada por la Ponencia encargada de estudiar el proyecto de Ley fue mantenida por aquel Grupo en el debate en la Comisión y en el Pleno sin que en ambos casos llegara a prosperar²⁹. La enmienda proponía reducir a treinta pesetas la cantidad a multiplicar por habitante y a diez millones la correspondiente a cada circunscripción. El diputado Sr. Vizcaya Retama, en defensa de la enmienda presentada por su Grupo, aducía la necesidad de evitar la hipoteca financiera en la que se ven envueltos numerosos partidos políticos como consecuencia de los gastos ocasionados por la utilización de unos medios de propaganda (carteles, campañas publicitarias, caravanas, etc.) a los que se consideran cada vez de menor utilidad. Si la televisión, según acordaban todos los expertos, argumentaba el señor Vizcaya, era el elemento de mayor impacto en la propaganda electoral y en nuestro país no constituía una fuente de gasto, dado el acceso gratuito al medio que tienen los partidos políticos durante la campaña electoral, se podía reducir el límite de gastos «para bien de los partidos políticos, para evitar esa carrera alocada hacia unos gastos excesivos que después repercuten en sus finanzas»³⁰.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista el diputado Martín Toval defendió los límites propuestos en el proyecto de Ley, esgrimiendo que suponían ya una reducción de un 40 o un 45 por 100 respecto a los gastos electorales anteriores³¹. Esto significa, por otra parte, que el coste de las pasadas campañas electorales ha sido extraordinariamente superior al que los partidos hicieron público en aquellas ocasiones.

A mi juicio, que los partidos políticos se vean legalmente obligados a limitar sus gastos electorales era una medida urgente y necesaria en España. El alto incremento de esos gastos se ha debido, en una parte significativa, a la irracionalidad bajo la que se ha desarrollado la organización de las campañas electorales, manifestada entre otras formas en la utilización desproporcionada que los partidos han hecho de algunos medios de propaganda, aunque su efectividad fuera dudosa, por el miedo a ser desbordados por sus contrincantes. Así lo han reconocido en ciertas ocasiones dirigentes de algunos de los grandes partidos nacionales³². La intervención de los poderes públicos a través de la vía legislativa tratando de racionalizar ese estado de cosas, se podría argumentar que constituye la invasión de un ámbito de la actividad de los partidos, como es el de la organización y gestión de sus recursos económicos, que no debe ser objeto de control alguno por parte del Estado. Este argumento olvidaría, sin

²⁹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 292, 10 de abril de 1985, pág. 9054 y núm. 199, 18 de abril de 1985, pág. 9182.

³⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 292, 10 de abril de 1985, págs. 9051-52.

³¹ *Ibid.*

³² En entrevista que mantuvo la autora con el Tesorero Nacional Adjunto de Alianza Popular y con el Secretario Federal de Administración y Finanzas del PSOE.

embargo, el papel fundamental que los fondos públicos desempeñan en la financiación electoral y permanente de las grandes formaciones políticas españolas. La limitación de los gastos electorales favorece en principio, por un lado, que los partidos realicen una mejor gestión del dinero público que financia en gran medida sus campañas y, por otro, que no contraigan un fuerte endeudamiento, para cuya liquidación los partidos políticos parlamentarios podría consensuadamente decidir el incremento de las subvenciones públicas que reciben con carácter anual, lo que en último término significa que aquella carga financiera recaería obligatoriamente sobre el contribuyente. Hasta 1987, el incremento de las subvenciones ordinarias se había mantenido dentro de límites razonables. En los Presupuestos Generales del Estado de 1987, la cantidad destinada a subvencionar a los partidos políticos sufrió, en cambio, un incremento de un cien por cien. Esta medida, que ha obedecido a razones políticas —la crisis de Alianza Popular— y a razones económicas —la situación siempre deficitaria de todos los partidos—, ha supuesto un fuerte paso en la tendencia, ya bastante acusada, hacia la financiación casi exclusivamente estatal de nuestros partidos políticos. Parece razonable pensar que a medio plazo ese sistema de financiación afectará a la configuración del modelo de partido.

El primer problema que plantea la limitación de los gastos es determinar la cantidad que permite a los partidos contar con medios suficientes para que su derecho de expresión no se vea restringido durante la campaña electoral. ¿Cómo determinar entre qué máximos y mínimos puede oscilar la cantidad adecuada? Sin lugar a dudas la respuesta no es sencilla, ya que no es posible precisar con exactitud cuál es el impacto exacto de los distintos medios de propaganda y cuál la intensidad con la que es necesario utilizarlos para que el mensaje electoral produzca el máximo de efectividad. A la búsqueda de una solución puede contribuir situar los gastos electorales de los partidos políticos españoles en una perspectiva comparada. Es decir, ver en qué medida el coste de las campañas electorales en otros sistemas democráticos —teniendo obviamente en cuenta las diferencias más importantes entre España y los países que se tomen como punto de referencia en aspectos que puedan afectar el gasto electoral— es similar al que han venido realizando los partidos políticos en España. Desde esa perspectiva existen evidencias para considerar que en las campañas electorales los partidos políticos españoles han invertido cantidades excesivas de dinero y que las limitaciones de gastos que la normativa legal impone ahora no constituye correctivo suficiente a ese dispendio económico que, en último término, se puede ver obligado a financiar el contribuyente³³. Implica, eso sí, una re-

³³ Véase Pilar DEL CASTILLO: «La financiación de las elecciones legislativas de 1982», en *Crisis y cambio; electores y partidos en la España de los años ochenta*, Juan Linz y José R. Montero (eds.). Centro de Estudios Constitucionales, 1987, págs. 282-284.

ducción del gasto en relación a elecciones anteriores, pero resultaba éste tan elevado que, a mi juicio, habría sido más oportuno establecer un límite similar al que proponía en su enmienda el Grupo Parlamentario Vasco, y que habría situado la cantidad máxima, utilizando como referencia las elecciones de 1982, en alrededor de mil trescientos millones de pesetas. Cifra que, a juzgar por lo que invierten los partidos políticos en otros contextos democráticos, parece suficiente para desarrollar una eficaz campaña de propaganda electoral, máxime cuando la propaganda por televisión no constituye todavía en España una fuente de gastos para los partidos políticos.

La fiscalización de los gastos electorales se encuentra con problemas similares a los que presentaba el control de los ingresos, razón por la que no se podrá conocer con la máxima fiabilidad la inversión que los partidos políticos realizan hasta que no se fiscalice su contabilidad ordinaria. La Tabla V recoge el desglose de los gastos efectuados por cada formación política en las elecciones legislativas de 1986. Ninguno de los partidos ha llegado a su límite de gastos respectivos, siendo el PSOE, el PSC-PSOE y Convergencia i Unió los que se han aproximado en mayor medida a los máximos autorizados (Tabla VI). Como se puede observar en la columna correspondiente al total de gastos de cada partido, el coste de la campaña del PSOE y de Coalición Popular es muy superior al de Izquierda Unida y Centro Democrático y Social, las otras dos formaciones de ámbito estatal. Considerando los gastos totales de los socialistas españoles en las elecciones generales de 1986, es decir, sumando el coste de la campaña del PSOE más el del PSC-PSOE, resulta que han realizado una inversión casi quince veces superior a la efectuada por el Centro Democrático y Social y casi siete a la de Izquierda Unida. Aunque los gastos totales de Coalición Popular se diferencian igualmente de manera notable de las de aquellos dos últimos partidos, la distancia entre el coste de la campaña socialista y la de los populares es también considerable. Alrededor de setecientos cincuenta millones de pesetas más destinaron los primeros a la campaña electoral.

La rentabilidad de la inversión no ha sido la misma para todos los partidos. La Tabla VII presenta el coste que ha supuesto para los partidos de ámbito estatal, así como para Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco, cada uno de los votos conseguidos en el Congreso. Los mejores resultados los ha obtenido el Centro Democrático y Social, el coste por voto es para este partido muy inferior al de los restantes. En el otro extremo aparece Izquierda Unida que resulta ser la formación política a la que ha salido más costoso cada uno de los votos obtenidos.

El endeudamiento contraído en estas elecciones por la mayoría de los partidos políticos ha resultado bastante elevado. Si se consideran las subvenciones electorales y los créditos bancarios obtenidos por cada partido resulta que las deudas pendientes con las entidades crediticias se sitúan en alrededor de ochocientos millones de pesetas para el PSOE, casi mil millones para Alianza Popular, algo menos de doscientos millones de

TABLA V. DESGLOSE DE LOS GASTOS DECLARADOS POR CADA FORMACION POLITICA

ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1986

PARTIDO, FEDERACION, COALICION O AGRUPACION	GASTOS REGULARES JUSTIFICADOS		GASTOS FUERA DEL PERIODO				GASTOS NO ELECTORALES		GASTOS NO JUSTIFICADOS DEBIDAMENTE		GASTOS SIN JUSTIFICAR		GASTOS TOTALES DECLARADOS	
	Importe (1)	%	ANTES DEL 22 DE ABRIL		DESPUES DEL 22 DE JUNIO		Importe (4)	%	Importe (5)	%	Importe (6)	%	Importe (7) = (1) + ... (6)	%
			Importe (2)	%	Importe (3)	%								
Partido Socialista Obrero Español (PSOE).....	2.288.707.477	98,97	231.463	0,01	847.922	0,04	1.140.321	0,05	—	—	21.609.790	0,93	2.312.536.973	100
Coalición Popular (CP).....	1.755.981.799	92,56	2.622.792	0,14	4.097.397	0,22	6.316.878	0,33	—	—	128.094.274	6,75	1.897.113.140	100*
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE).....	317.382.686	93,89	70.352	0,02	7.246.023	2,14	—	—	11.580.925	3,43	1.759.608	0,52	338.039.594	100
Centro Democrático y Social (CDS) ...	151.826.410	99,40	9.968	0,01	679.004	0,44	—	—	232.306	0,15	—	—	152.747.688	100
Convergencia i Unió (CIU).....	332.365.719	100	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	332.365.719	100
Izquierda Unida (IU).....	405.375.898	99,97	—	—	219.135	0,05	—	—	321.600	0,08	—	—	405.916.633	100
Partido Nacionalista Vasco (PNV).....	125.935.105	100	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	125.935.105	100

TABLA VI. LÍMITE DE GASTOS ELECTORALES

ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1986

PARTIDO O COALICION	LIMITE DE GASTOS
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	2.451.941.404
Coalición Popular (CP)	2.802.023.620
Partido Socialista de Catalunya (PSC-PSOE)	350.082.216
Centro Democrático y Social (CDS)	2.802.023.620
Convergencia i Unió (CiU)	350.082.216
Izquierda Unida (IU)	2.136.040.852
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	204.635.684

Fuente: Tribunal de Cuentas, *Informe...* cit., Anexo n.º 3.

pesetas para Convergencia i Unió y casi doscientos cincuenta millones para Izquierda Unida. El Centro Democrático y Social queda con una deuda muy inferior al de los restantes partidos, no superando los cuarenta millones de pesetas. Estas cantidades, no obstante, son en algunos casos superiores si se tiene en cuenta que parte de las subvenciones fueron entregadas en concepto de adelanto antes del comienzo de la campaña electoral.

La situación económica de algunos partidos se ha visto seriamente afectada como consecuencia de las deudas contraídas, tal fueron los casos del Partido Comunista de España y de Alianza Popular. No obstante, el notable incremento experimentado por las subvenciones ordinarias en 1987 ha permitido a los aliancistas solucionar, al menos en parte, sus problemas económicos, mientras que el PCE continúa encontrándose en una difícil situación económica, ya que a pesar de los incrementos mencionados, sus ingresos por este concepto son reducidos como consecuencia de los resultados electorales que obtuvo Izquierda Unida.

Las actividades que comparten gastos electorales se encuentran definidas en el artículo 130 de la Ley Electoral. Esta medida, que no se

TABLA VII. GASTO POR VOTO
ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1986*

PARTIDO O COALICION	VOTOS CONGR.	GASTOS TOTALES (Ptas.)	GASTOS POR VOTO (Ptas.)
PSOE + PSC-PSOE	8.887.345	2.650.576.567	309
Coalición Popular (CP)	5.245.396	1.897.113.140	361
Centro Democrático y Social (CDS)	1.862.856	152.747.688	82
Izquierda Unida (IU)	930.223	405.916.633	436
Convergencia i Unió (CiU)	1.012.054	332.365.719	328
Partido Nacionalista Vasco	308.991	125.935.105	408

* Elaboración propia.

encontraba recogida en la normativa anterior, supone un instrumento imprescindible para conocer efectivamente los gastos totales y controlar, consiguientemente, el cumplimiento de una disposición como es la limitación de la cantidad máxima que se permite invertir en la campaña. El informe del Tribunal de Cuentas presenta el desglose de gastos según su naturaleza (Tabla VIII). La primera consideración que se puede hacer después de observar la distribución del gasto es que la campaña electoral se ha desarrollado casi exclusivamente a través de los medios de comunicación. Las partidas atribuibles al uso de esos medios absorben prácticamente la totalidad del gasto en la mayoría de los casos. Propaganda y publicidad representa por sí sola alrededor de los dos tercios del gasto para todos los partidos. La inversión que se efectúa, en cambio, en medios que permiten una relación directa con los electores, como es el alquiler de locales para la celebración de actos, apenas tienen significación en el conjunto del gasto. Estos datos no vienen más que a prestar evidencia empírica, desde una perspectiva económica, al hecho conocido de que las campañas electorales en nuestro país, salvo la de 1977 y sólo parcialmente, apenas cuentan con participación ciudadana directa y el mensaje electoral se canaliza en su práctica totalidad a través de dife-

TABLA VIII. GASTOS SEGUN SU
ELECCIONES

PARTIDO, FEDERACION, COALICION O AGRUPACION	CONFECCION DE SOBRES Y PAPELETAS ELECTORALES		PROPAGANDA Y PUBLICIDAD		ALQUILER DE LOCALS PARA ACTOS ELECTORALES	
	importe	%	Importe	%	Importe	%
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	331.769.706	14,35	1.552.253.437	67,12	10.140.579	0,44
Coalición Popular (CP)	153.336.175	7,03	1.145.157.538	60,36	25.882.664	1,37
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	35.043.092	10,37	217.210.261	64,26	10.689.955	3,16
Centro Democrático y Social (CDS)	6.376.753	4,17	136.030.059	89,58	1.046.364	0,69
Convergencia i Unió (CiU)	16.172.688	4,86	245.853.989	73,97	8.148.634	2,45
Izquierda Unida (IU)	92.380.069	22,76	291.527.277	71,82	3.488.831	0,86
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	10.362.473	8,23	112.632.947	89,44	34.931	0,03
Agrupación de Electores Herri Batasuna (HB) (Vizcaya)	148.960	0,52	26.679.439	94,01	265.446	0,93
Euskadiko Ezkerra (EE)	2.449.272	7,60	27.511.705	35,34	—	—
Agrupación de Electores Herri Batasuna (HB) (Guipúzcoa)	88.704	0,71	10.664.156	85,19	300.000	2,40
Unió de L'Esquerra Catalana	7.115.940	32,40	13.138.546	59,83	101.399	0,46
Unió Valenciana (UV)	1.890.024	9,42	15.234.789	75,93	—	—
Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC)	2.898.122	9,78	23.820.126	80,36	—	—
Partido Aragonés Regionalista (PAR)	7.041.357	13,06	43.243.129	80,23	672.000	1,25
Agrupación de Electores Herri Batasuna (HB) (Navarra)	—	—	6.337.554	74,10	212.800	2,49
Coalición Galega (CG)	13.259.050	16,33	62.149.603	76,57	275.036	0,34
Asamblea Majorera (AM)	223.990	7,34	2.830.388	66,53	—	—
Esquerra Republicana de Catalunya (EPC)	604.284	2,10	21.589.977	75,21	220.336	0,76

Fuente: Tribunal de Cuentas, Informe... cit., Anexo, n.º 2.

FINANCIACION DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 1986

NATURALEZA (Artículo 130 de la Ley Organica)

LEGISLATIVAS DE 1983

REMUNERACIONES O GRATIFICACIONES AL PERSONAL		TRANSPORTES Y GASTOS DE DESPLAZAMIENTOS		CORRESPONDENCIA Y FRANQUEO		INTERESES DE LOS CREDITOS RECIBIDOS		OTROS GASTOS NECESARIOS		TOTAL	
IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
44.997.324	1,95	77.983.099	3,37	200.206.515	8,66	—	—	95.177.313	4,11	2.312.536.973	100
88.459.560	4,66	79.884.836	4,21	199.448.926	10,51	1.057.648	0,06	223.885.793	11,80	1.897.113.140	100*
16.669.656	4,93	9.417.968	2,78	26.919.827	7,96	6.738.170	1,99	15.350.665	4,54	338.039.594	100
—	—	1.975.400	1,29	4.376.709	2,87	—	—	2.142.403	1,40	152.747.688	100
2.261.459	0,68	6.128.424	1,84	40.679.462	12,24	3.397.260	1,03	9.723.803	2,93	332.365.719	100
815.582	0,21	2.209.279	0,54	7.600.942	1,87	5.037.914	1,24	2.856.739	0,70	405.916.633	100
—	—	537.600	0,43	2.055.000	1,63	—	—	312.154	0,24	125.935.105	100
—	—	529.299	1,87	173.147	0,61	—	—	583.194	2,06	28.379.485	100
899.779	2,79	661.269	2,05	107.068	0,33	—	—	609.023	1,89	32.238.116	100
—	—	181.347	1,45	—	—	—	—	1.283.558	10,25	12.517.765	100
117.900	0,54	341.017	1,55	796.690	3,63	—	—	348.457	1,59	21.959.549	100
105.000	0,52	2.418.601	12,06	42.395	0,21	—	—	373.618	1,86	20.064.427	100
539.334	1,82	380.265	1,29	—	—	—	—	2.004.861	6,76	29.642.708	100
—	—	403.376	0,75	1.184.762	2,20	—	—	1.356.511	2,51	53.901.135	100
—	—	450.086	5,26	—	—	—	—	1.552.140	18,15	8.552.580	100
4.463.351	5,50	673.880	0,83	90.275	0,11	—	—	261.325	0,32	81.172.320	100
—	—	166.506	5,45	—	—	—	—	631.118	20,68	3.052.002	100
1.658.293	5,75	356.560	1,24	471.199	1,63	142.657	0,49	3.696.336	12,82	28.839.582	100

rentes medios de comunicación, como ocurre en la mayoría de las democracias occidentales. Hecho que viene a plantear las dificultades que en sociedades industriales avanzadas tiene el desarrollo de campañas con un índice elevado de participación directa de los votantes, tema cuya discusión, sin embargo, supera el objetivo de este trabajo.

Uno de los gastos que, a mi entender, llama más la atención es el referente a confección de sobres y papeletas electorales. Para la mayoría de los partidos es el segundo gasto en importancia, después y a mucha más distancia de propaganda y publicidad. Para Izquierda Unida llega a constituir nada menos que el 27,76 por 100 de su gasto total y un porcentaje menor 14,35 por 100, pero también elevado, ocupa esta partida en los gastos del PSOE. La Administración invierte, por otra parte, una importante cantidad en la confección de ese mismo material que se pone a disposición de los votantes en los colegios electorales. Buscar algún tipo de solución o paliativo, al menos, a esa duplicidad permitiría reducir de forma no desdeñable el coste de las elecciones en nuestro país.

CONSIDERACIONES FINALES

Los criterios para asignar las subvenciones electorales y la participación de la financiación privada en las campañas electorales de los partidos políticos no han sido, en mi opinión satisfactoriamente abordados por la Ley Electoral de 1985. Las razones que sustentan este juicio, expuestas en las páginas anteriores, se pueden reducir a dos. Respecto del primero de los problemas la Ley Electoral, al igual que la normativa anterior, privilegia a unos partidos y, discrimina a otros y en relación al segundo de los temas no se estimula la financiación privada. Por otra parte, la aplicación de las nuevas disposiciones en las elecciones legislativas de 1986 ha puesto algunas lagunas en la regulación de determinados problemas que de no solucionarse en un futuro impedirá cumplir los objetivos que animaron la incorporación de esas medidas en la Ley Electoral de 1985. Entre estas cuestiones quisiera destacar la relativa a la publicidad de la identidad de los contribuyentes privados. Para dar plena eficacia a la misma resulta absolutamente necesario que se prohíba a los partidos recibir contribuciones anónimas. De no ser así, se puede volver a repetir lo que ha ocurrido en las elecciones de 1986 en las que un muy elevado porcentaje de las aportaciones privadas que recibieron los partidos eran anónimas o no cumplían con la totalidad de los requisitos de identificación que establecen las normas legales.

Los datos que ahora disponemos sobre los gastos e ingresos en las últimas elecciones legislativas empiezan a arrojar luz sobre el penumbrado problema de la financiación de los partidos políticos. El informe ela-

borado por el Tribunal de Cuentas resulta un valioso instrumento para el conocimiento de esa problemática. Quizás sobre la fiabilidad plena de sus conclusiones quepa plantear alguna duda, al haber quedado exenta de control, hasta el momento, la contabilidad ordinaria de los partidos, hecho que puede haber afectado, como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este trabajo, a los resultados obtenidos por el Tribunal de Cuentas.

El panorama que ofrece el informe del Tribunal de Cuentas resulta preocupante. Los partidos tienen exclusivamente dos fuentes de ingresos; los préstamos bancarios y las subvenciones electorales. Esta situación puede plantear problemas de viabilidad y consolidación a las fuerzas políticas de nuestro país, pero la responsabilidad de ello no se encontraría en la Banca como afirmaba el CDS durante la campaña. Desde luego sería deseable que los créditos bancarios fueran concedidos en virtud de criterios de credibilidad económica, lo que en este caso significa expectativas electorales aceptables, pero no es posible impedir que los bancos consideren que determinadas opciones políticas defienden mejor sus intereses y que de ello se derive un tratamiento crediticio favorable para el partido o los grupos preferidos. Si los partidos políticos lograsen establecer un sistema propio y permanente de financiación basado en las contribuciones económicas de los sectores sociales que les apoyan, no tendrían que depender exclusivamente de los préstamos bancarios y de las subvenciones estatales, ya sean electorales u ordinarias, como ocurre en la actualidad. La consolidación de los partidos se vería positivamente afectada ya que no dependería tan extremadamente de los resultados electorales. Imaginemos qué podría ocurrir si un partido como el PSOE, aun manteniendo unos buenos resultados electorales, pierde un porcentaje significativo de votos cuando su economía depende casi al cien por cien de las subvenciones oficiales y la cuantía de éstas se encuentra determinada por los resultados electorales. En no mucha menor medida podría quedar afectada Alianza Popular. Sin embargo, la protección económica cada vez más amplia que el Estado otorga a los partidos en nada les estimula a articular otras vías de financiación.