

CAPÍTULO IV

LOS GASTOS

ELECTORALES

SUMARIO

10. GASTOS Y CAMPAÑA ELECTORAL

11. CONCEPTO DE GASTO ELECTORAL

I. Aspecto subjetivo

II. Aspecto temporal

IV. Aspecto material

A. Actos de campaña

1. Sobres y papeletas electorales

2. Propaganda y publicidad

3. Alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral

B. Organización

1. Personal

2. Transporte y desplazamiento

3. Correspondencia y franqueo

C. Intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral

D. Otros gastos necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones

12. LAS PROHIBICIONES

I. Publicidad exterior

II. Publicidad en medios de comunicación

13. LOS LÍMITES

I. Límites genéricos y límites específicos en determinados medios de propaganda

II. Cuantía según la convocatoria

A. Elecciones a Cortes Generales

B. Elecciones a Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas

C. Elecciones locales

1. Elecciones municipales
2. Otras elecciones locales

D. Elecciones al Parlamento Europeo

III. Coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo.

"Hazlo bien, hazlo grande, hazlo con clase"

Louis B. Mayer

10. GASTOS Y CAMPAÑA ELECTORAL

Comenzar el análisis del tratamiento que la LOREG da a la financiación por los gastos electorales significa reconocer su carácter de elemento central, que da pie a las diversas medidas que se estudiarán en éste y en los restantes capítulos, hasta el punto de que todas ellas pueden ser vistas en función de su existencia: se trataría, en definitiva, de limitarlos, financiarlos o controlarlos. Por esta razón, se dedica este capítulo a la regulación que más directamente aborda este ámbito de la actividad de los partidos, en la medida en que incide en la organización y gestión de sus recursos, para ponerles límites o, en ciertos casos, incluso prohibiciones. Varias son las causas de su existencia: en un plano teórico, es indudable su conexión con la garantía del principio de igualdad de oportunidades entre las diversas candidaturas que concurren a las elecciones; de ahí que LÓPEZ GUERRA sitúe entre la *acción restrictiva* de los poderes públicos en materia de financiación establecer un "tope máximo a los gastos electorales de los candidatos y de sus partidos", así como "límites a ciertas formas de propaganda"¹. No es contradictorio con esto que las primeras medidas sobre la materia, más que atender a lo que DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO ven como "necesidad de equilibrar a los candidatos ricos y pobres, a los partidos más modestos frente a las formaciones políticas más poderosas", estuvieron motivadas por lo que en términos más contemporáneos se ha denominado transparencia del proceso electoral; el hecho de que en la actualidad hayan desaparecido en gran parte las circunstancias que justificaron que en 1883, en Gran Bretaña, se elaborara la **Ley de prácticas co-**

¹ Vid. "La organización...", págs. 117 y 118. Se pueden considerar básicos, según este mismo autor, para mantener las premisas de un sistema democrático liberal, puesto que las opciones a elegir tienen que presentarse en pie de igualdad, sin que una de ellas pueda sepultar a las restantes: vid. "Algunas notas...", págs. 173 a 175.

rruptas e ilegales, que fijó por primera vez las cantidades máximas que en cada circunscripción podían gastar los candidatos, no ha evitado que diversos autores las sigan incluyendo entre las razones para legislar sobre la materia, a pesar de que ha perdido casi por completo esta razón de ser².

Desde luego, a éstas se pueden añadir razones de origen más reciente, con menor carga teórica, más prácticas, pero que probablemente hayan tenido más peso a la hora de decidir su establecimiento, como habrá ocasión de comprobar al analizar las normas electorales españolas. Entre ellas sitúa SATRÚSTEGUI la de disminuir el enorme esfuerzo económico que para los partidos supone afrontar las campañas electorales o la de "evitar la excesiva presión sobre los electores que puede derivar de la utilización abusiva de los medios publicitarios en las campañas"³. Por último, también se intenta ligar este control o límite de gastos con la existencia de financiación pública, ya sea a través de las subvenciones otorgadas con el fin de reembolsar los gastos realizados -aunque no todos los ordenamientos que las otorgan imponen a los partidos políticos ese tipo de obligaciones⁴- o mediante la puesta a disposición de servicios o infraestructuras públicas en favor de las formaciones que presentan candidaturas, por lo que éstas no deben o no necesitan contratar tales medios en el

² A ella se refieren también DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO cuando relacionan las medidas establecidas en la LOREG con el fin de "impedir los frecuentes supuestos de corrupción y financiación ilícita por parte de los partidos políticos": *op. cit.*, Tomo II, pág. 522. No han faltado intentos de conciliar ambas posturas, como pudiera ser la fórmula recogida por GARCÍA LLOVET, para quien se trata de una "técnica de defensa de la competencia": vid. Enrique GARCÍA LLOVET: "El derecho de antena y las campañas electorales", *Revista de Derecho Político*, núm. 25 (1987), págs. 157 y 158.

³ Vid. "La elección...", pág. 61. En el mismo sentido, GARCÍA MORILLO, para quien esta presión puede incluso llegar a suponer una coacción a un voto libre ("El cuerpo electoral", pág. 51), o GONZÁLEZ-VARAS, que considera que la gestión de los partidos debe regirse por los principios de economicidad y ahorro, especialmente en relación a los gastos en campañas electorales (*La financiación de los partidos políticos*, pág. 138).

⁴ Es el caso de Alemania, Noruega o Suecia; para DEL CASTILLO, la razón por la que no se establecen esas medidas estaría en relación con la transparencia y publicidad de las aportaciones privadas: como ésta no se impone (porque "ahuyentaría" a los donantes), tampoco existen estos límites: vid. Pilar DEL CASTILLO VERA: "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", en VV.AA.: *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pág. 99. En cambio, para DOUBLET, en la medida en que se asegura un reembolso a cargo de los fondos públicos, se está estimulando que crezcan los gastos, por lo que resulta imprescindible este tipo de limitaciones: vid. *Le financement de la vie politique*, pág. 27.

mercado⁵.

Su inclusión entre las medidas destinadas a ordenar la actividad económica de las formaciones electorales no deja de plantear problemas. Frente a las anteriores razones, de diverso orden y también de diferente importancia, se eleva con carácter general una dificultad derivada de la naturaleza de las propias elecciones y del papel que desempeñan los partidos, no ya en el desarrollo de éstas, sino en el funcionamiento del mismo Estado democrático, que les obliga a vivir en una especie de permanente campaña electoral⁶. En eso no es una excepción España, donde el fenómeno aparece multiplicado con la diversidad de procesos electorales y la diferente duración de los mandatos de asambleas y corporaciones, bien que se haya intentado una cierta *concentración* de convocatorias electorales. Si a la dificultad de distinguir lo que es propiamente un gasto electoral, circunscrito al tiempo en que se desarrolla la campaña electoral, se añade la reducida capacidad coactiva que alcanzan las sanciones derivadas de su incumplimiento, es sencillo comprender que se ponga en duda la utilidad de imponer unos límites, un control efectivo, conclusión a la que llega DEL CASTILLO⁷. Sin avanzar un juicio que sólo se puede formular en una visión global (aunque es innegable que son fundadas buena parte de las críticas al funcionamiento de este sistema), hay que tener en cuenta también que no son medidas propias de épocas remotas, como podría dar a entender su origen en la legislación británica, sino que muy recientemente han sido adoptadas en diversos ordenamientos: tanto en Francia,

⁵ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 52. A ellas habrá que añadir la idea, en parte ya mencionada, acerca de la inutilidad o falta de justificación de costosas campañas, que no ha llegado a cristalizar en propuestas concretas acerca de los límites a los gastos electorales, pero sí que impregna, de un modo difuso, alguna de las normas que se estudiarán a continuación, tiñéndolas de una visión un poco paternalista entre medios cuya utilización es aceptable y otros que habría que repudiar.

⁶ Puede verse, por ejemplo, LÓPEZ GUERRA: "La organización...", pág. 115, o TORRES DEL MORAL: "El Estado español...", págs. 141 a 143. Señala también DOUBLET el carácter un tanto artificial de esta distinción: vid. *Le financement de la vie politique*, pág. 19.

⁷ Vid. "Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria", pág. 163. Sobre la efectividad de las sanciones, además de lo que se diga en el capítulo VII, vid. DE CABO DE LA VEGA, *op. cit.*, pág. 108.

a partir de la aprobación de la **Ley orgánica núm. 88-226** y de la **Ley núm. 88-227**, con un desarrollo notable en leyes posteriores, como en Italia, con la **Ley de 10 de diciembre de 1993**, se ha recurrido a fórmulas que presentan gran semejanza con las que recoge la **LOREG**.

Otro problema, de mayor trascendencia jurídica, es que esos límites tienen un efecto claramente restrictivo de un derecho fundamental constitucionalmente garantizado como la libertad de expresión, que incide además directamente en el libre desarrollo de la campaña electoral y en el modo en que las formaciones políticas intentan elaborar y difundir su programa y su petición de voto. Sobre su relieve, es bastante elocuente que, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en la **Sentencia de 30 de enero de 1976** partiera de que las disposiciones cuestionadas suponían una restricción intolerable de la comunicación política, en cuanto en una sociedad libre sólo el pueblo debe retener el control sobre la discusión en una campaña electoral, sin que se pueda reducir por el gobierno el número de temas públicos, disminuir la profundidad del debate o restringir la audiencia a la que alcance, por lo que declaró inconstitucionales los artículos de la **FECA (1971)** y de la **FECAA (1974)**, que venían a establecer límites sobre los gastos, salvo los que se imponían a los candidatos a la presidencia, en tanto éstos recibían un subsidio público⁸. No es ésta una cuestión que se haya planteado en España, quizá porque se acepta de manera generalizada la postura expresada por MUÑOZ CONDE: los que participan en una campaña se encuentran en una situación de especial sujeción, por lo que este tipo de normas son

⁸ Como señala AVRIL, el Tribunal parte de que las restricciones a la libertad de expresión (que identifica con la posibilidad de realizar gastos electorales) deben estar justificadas por un interés público sustancial, como la prevención de la corrupción o la preservación de la integridad del proceso electoral (que pueden originarse o ponerse en riesgo a causa de ciertas contribuciones), distinguiendo en cada caso la relación entre ambos extremos (vid. "La législation fédérale...", págs. 44 y 46). La importancia de ese último inciso que afecta a los candidatos que cuentan con financiación pública es evidente y será objeto de posteriores reflexiones. Sobre la sentencia, puede verse MONTERO: "La financiación...", págs. 401 y 402, o DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 25 a 27. La compatibilidad entre la limitación de gastos y de contribuciones de particulares con la **primera enmienda** ha ocupado buena parte de las reflexiones de los juristas norteamericanos sobre financiación de las elecciones a partir del caso "Buckley vs. Valeo"; dos notables y recientes aportaciones se encuentran en Frederick SCHAYER: "Judicial review of the devices of democracy", *Columbia Law Review*, No. 4 (1994) y Vincent BLASI: "Free speech and the widening gyre of fund-raising: why campaign spending limits may not violate the first amendment after all", *Columbia Law Review*, No. 4 (1994).

límites funcionales en aras de la pureza del proceso electoral, que no afectan al artículo 20 CE⁹.

En todo caso, se manifiesta, quizá de forma más aguda, una de las características comunes a todas las normas sobre financiación electoral: de alguna manera, vienen a determinar el modelo de campaña que realicen las formaciones políticas, ya sea por prohibir alguna actividad concreta, ya por inducir o evitar directa o indirectamente que se recurra a otra. Su relevancia dependerá del tipo de medidas que se adopten, por lo que al estudiar con detalle cada una de estas disposiciones habrá ocasión de reparar en esta influencia sobre la orientación de la campaña; con carácter general, sólo cabe advertir en este momento que su incidencia en ambos aspectos será mayor cuanto más concreta, más ceñida a una precisa actividad, sea la norma.

En definitiva, toda regulación sobre esta materia debe tener muy presente las condiciones que señala DOUBLET: ha de respetar la libertad de acción e independencia de las candidaturas, enfrentarse a situaciones muy variadas (según las formaciones y su número de miembros, organización, ámbito de actuación..., o según la campaña electoral de que se trate) y contar con que los partidos u otros actores y agentes que intervengan en el proceso electoral pueden desarrollar técnicas muy variadas para eludir el cumplimiento de las normas, en la mayor parte de los casos, de muy difícil detección y represión¹⁰.

En el grupo de los países que han optado por un sistema de límites, determinando una cantidad máxima que las formaciones políticas podrán destinar a ciertas actividades, se encuentra el ordenamiento español, aunque el establecimiento de normas acerca de esta materia sólo se produjo con la LOREG, ya que el RDLNE no contenía

⁹ Lo dice, obviamente, respecto al ámbito penal, pero probablemente sea de aplicación general a otros aspectos del proceso electoral, en el que las formaciones políticas cuentan con un muy definido 'status': *op. cit.*, págs. 471 y 472.

¹⁰ Vid. *Le financement de la vie politique*, pág. 111.

disposición alguna sobre este particular, más allá de un control de contornos imprecisos que se atribuía de manera poco eficaz a las juntas electorales¹¹. Esta situación era criticada en prácticamente todos los estudios sobre la materia, que se pronunciaban de manera favorable a la existencia de algún límite de gastos en función de los motivos citados: para VALLÈS, la ausencia de un máximo legal en materia de gastos "impedía el efectivo control de un aspecto tan decisivo del proceso electoral" como el de la financiación¹²; DEL CASTILLO, además de considerarlo favorable al principio de igualdad de oportunidades, y apuntando esa incidencia sobre el desarrollo de la campaña, veía en él "un útil instrumento para racionalizar, organizar y evitar gastos en propaganda electoral que en ocasiones resultan escasamente rentables (...) sobre todo por la utilización intensiva de algunos medios de propaganda de dudosa utilidad en grandes 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"¹³; en el mismo sentido, dentro de una crítica global a la legislación sobre financiación electoral, SATRÚSTEGUI la calificaba, en este punto, de incompleta, y decía: "resultan cada vez más ostensiblemente desiguales los medios empleados por unos partidos y otros y, en consecuencia, su capacidad de comunicarse con el electorado (aunque hay que reconocer que una ventaja en medios propagandísticos no siempre ha repercutido directamente en los resultados de la elección)"¹⁴.

¹¹ Aunque no en dicha norma, sino en la que aprobó el Parlamento Vasco durante su vigencia, la Ley 28/1983, es posible encontrar una manifestación expresa de algunas de las condiciones antes apuntadas: en su exposición de motivos se decía que la limitación de gastos «es de imposible evaluación, máxime cuando cabe realizar apoyos indirectos ya por los medios de comunicación privados, ya por los medios de presión o interés que, como agentes sociales, no pueden ver limitada su libertad de expresión cuando, por otro lado, no existe razón alguna para limitar el gasto de los partidos políticos que, como personas jurídicas, cuentan con ingresos propios de carácter permanente».

¹² Voz "Derecho electoral", pág. 209.

¹³ DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 279 y 280. En todo caso, recuérdese lo que decía en la obra citada en nota 7.

¹⁴ Vid. "El marco jurídico...", pág. 31. Con la dificultad que provoca el no contar con datos oficiales precisos acerca del volumen de gastos, ESPÍN da unas cifras de 2.439.000.000 de pesetas como cantidad gastada por los partidos concurrentes a las elecciones al Congreso y al Senado de 1 de marzo de 1979, basándose en

Esta preocupación se atiende en la LOREG, que dedica la **sección III del capítulo VII del título I** a «Los gastos electorales»¹⁵. No faltaron con ocasión de su aprobación las correspondientes alusiones a la novedad que suponía introducir esta materia en la regulación legal española¹⁶, que consistió básicamente en establecer qué actividades se consideraban propiamente electorales, la prohibición de utilizar ciertos medios de propaganda y un sistema para calcular cuál es la cantidad máxima que se puede dedicar a tales actividades. De ahí que los siguientes epígrafes de este capítulo se dediquen a analizar cuál es el concepto legal de gasto electoral, a qué ámbito alcanzan esas prohibiciones y cómo se llega a fijar esa cantidad, dejando para el capítulo dedicado al control de la financiación electoral el estudio de los medios de control y de las sanciones que se puedan derivar de su incumplimiento. Todo ello sin perder de vista su inclusión en un sistema de financiación de origen eminentemente público, en el que este límite de gastos tiene una concreta función, de gran influencia

las declaraciones de los propios partidos, aunque también recoge numerosas informaciones periodísticas que, de ser ciertas, elevarían esa cifra casi hasta el doble en algunos partidos [vid. Eduardo ESPÍN TEMPLADO: "Los medios de la campaña: la organización partidista", en J. De Esteban y L. López Guerra (dirs.): *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1979, págs. 167 y sigs.]. DEL CASTILLO, limitándose tan sólo a los cuatro grandes partidos nacionales, cifra estas cantidades en 2.252.000.000 para 1979 y en 2.756.000.000 para las elecciones de 28 de octubre de 1982 [vid. Pilar DEL CASTILLO VERA: "La financiación de las elecciones legislativas de 1982", en J.J. Linz y J.R. Montero (eds.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pág. 284].

¹⁵ Rúbrica que debe su actual redacción a una variación introducida por el informe de la ponencia del Congreso de los Diputados, ya que la del proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes Generales era «La limitación de gastos electorales»; ciertamente, ésta no es la única materia regulada, aunque sí la finalidad última de los artículos incluidos en esta sección y de los concordantes que figuran en los títulos específicos de la LOREG y en las leyes autonómicas; por otra parte, también serán objeto de atención ahora otras disposiciones ubicadas fuera de esta sección, que establecen diversas medidas prohibitivas, limitadoras o restrictivas de estos gastos [vid. *Trabajos LOREG*, pág. 32 (proyecto) y 379 (ponencia)].

¹⁶ Por citar ahora sólo un ejemplo, con ocasión de su intervención en el debate de totalidad del proyecto en el Pleno del Congreso de los Diputados, el portavoz del Grupo Popular, Sr. Alzaga, decía: "Esta regulación es probablemente no ya conveniente, sino necesaria. Hay que regular los gastos. Se ha dicho que quizá en las campañas electorales en nuestro país se tira la mitad del dinero, pero es probable que los partidos no sepan cuál es la mitad que se tira y cuál es la mitad que es necesaria", si bien su grupo se mostraba más partidario de elaborar un único texto que regulara todas las cuestiones relativas a la financiación de los partidos, incluidas las actividades en campaña electoral, postura ya analizada: vid. *Trabajos LOREG*, pág. 119. En el ámbito doctrinal, FERNÁNDEZ SEGADO, que considera que el resto de los cambios serían "restricciones adicionales" o "contrapartidas": vid. *Aproximación...*, págs. 47 y 48.

en la determinación de la subvención, por lo que toda esta regulación debe estar presidida, como afirma CHUECA, por un esfuerzo para hacer coincidir gasto electoral con ingresos previsibles¹⁷.

De la dificultad para definir estas reglas es un perfecto ejemplo la legislación española, puesto que estas disposiciones han sido objeto de sucesivas reformas. En alguna de ellas puede detectarse un origen meramente técnico, como la de 1987, ocasionada por la necesidad de regular la elección de los diputados al Parlamento Europeo: de ahí que se añadieran nuevos artículos referentes a la limitación de gastos en estas elecciones y una leve modificación en lo concerniente a la limitación de gastos en caso de coincidencia de elecciones mediante la **Ley orgánica 1/1987**. No se puede decir lo mismo de las reformas posteriores: sin mencionar los intentos de reforzar los mecanismos de control, hay que apuntar, en primer lugar, que entre los muchos artículos que la **Ley orgánica 8/1991** modificó estaban los incluidos en el **capítulo VII del título I** y los concordantes con ellos relativos a gastos en las diversas modalidades de elecciones reguladas en la misma **LOREG**, para, según SANTOLAYA, "responder a la existencia de un clima generalizado en la opinión pública que considera excesivos los gastos durante la campaña, agravados por la frecuencia de elecciones en nuestro país", quizá debido, como dice SATRÚSTEGUI, a que "los límites que estableció la **LOREG** en 1985 no fueron bastante exigentes", aunque este objetivo se vió en buena medida frustrado por otras medidas relativas a la financiación no demasiado conformes con esa reducción¹⁸. De ahí que más recientemente se haya abordado una

¹⁷ Vid. "La financiación...", pág. 86. Se atendían así las que DOUBLET considera exigencias mínimas de este tipo de normas: definir el campo de aplicación en el espacio y en el tiempo (es decir, qué elecciones y qué gastos se encuentran afectados), las reglas de sujeción y las sanciones: vid. *Le financement de la vie politique*, pág. 110.

¹⁸ Vid. *Manual...*, pág. 124, y "La elección...", pág. 61. Según los cálculos de DEL CASTILLO, permitía gastar la tercera o cuarta parte de lo que costaba una campaña a la presidencia de los Estados Unidos, cuando el censo de este país es seis veces mayor y su extensión veinte veces, además de que en España no es preciso hacer frente a la publicidad pagada en televisión: vid. "Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria", págs. 164 y 165; esta misma autora los compara, en este caso con los de las elecciones en Gran Bretaña, en "La financiación de los partidos políticos en Europa", págs. 12 y 13, mientras que hay una referencia al desacierto con que se fijaron en "Financing...", pág. 181.

nueva reforma para reducir aún más esos límites de gastos: la **Ley orgánica 13/1994**, abundando en esa línea tendente al abaratamiento de las campañas electorales y a mejorar los controles sobre sus límites, ha reducido, sobre la rebaja producida por la **Ley orgánica 8/1991** (que fue de un 15%) el límite de gastos en un 20% adicional, además de «otras medidas que sirvan para minorar directa o indirectamente los costes de las campañas» (según su exposición de motivos, en la que se indican asimismo los mencionados porcentajes). También revelan estas reformas que se ha otorgado un papel central a los gastos electorales, que DEL CASTILLO considera son el "nudo giordano de los problemas relacionados con la financiación [de los partidos]"¹⁹; esta apreciación resulta un tanto excesiva, ya que, aunque se compartan las opiniones sobre el poco tino de la primera redacción de la **LOREG**, no es menos cierto que los costes de las campañas se circunscriben a un periodo muy limitado en el tiempo, por lo que es difícil que, pese a las apariencias, provoquen *despilfarros* y tan elevadas deudas, y menos tras estas últimas modificaciones²⁰.

Por último, antes de comenzar el análisis de la **LOREG**, hay que apuntar, en lo que respecta a la articulación entre el Derecho estatal y el autonómico, que los **artículos 130 y 131 LOREG**, en los que se establecen las disposiciones relativas a los gastos electorales y a sus límites, son de aplicación general, salvo el **apartado 1 del artículo 131**, según la **disposición adicional primera**: rigen por tanto no sólo las elecciones a ambas cámaras legislativas del Estado, a las municipales y al Parlamento Europeo, que son las elecciones a celebrar por sufragio universal que regula

¹⁹ Vid. "La financiación de los partidos políticos: propuestas...", pág. 96. Para ÁLVAREZ CONDE, aunque no es la solución definitiva, sí parece el único remedio viable: *Curso...*, Vol. I, pág. 343.

²⁰ Así lo pone de manifiesto LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 23. En sentido contrario, JIMÉNEZ DE PARGA, para quien la corrupción política se genera en su mayor parte por los gastos electorales: vid. *La ilusión política...* págs. 68 y 69. Sea cuál sea la postura que se adopte, lo que origina lo que GONZÁLEZ-VARAS califica como prácticas y esfuerzos inútiles no es la "falta de criterios legales por los que se rija la actividad de los partidos en tiempos de campañas electorales", que tendrían su causa, en todo caso, en lo inadecuado de estas normas, pero no en su inexistencia (vid. *La financiación de los partidos políticos*, pág. 143).

específicamente la **LOREG**, sino también las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Ocasión habrá para detallar el alcance de las leyes electorales autonómicas en esta materia, pero conviene señalar, al hilo de lo que se acaba de exponer, que han seguido una evolución parecida a la de la **LOREG**, al haber sido aprobadas, en su mayoría, posteriormente a aquélla: todas han incorporado el mismo sistema de limitación de gastos, y en algunas se refleja también ese principio que parece animar sobre todo las últimas innovaciones legales, es decir, la intención de reducir los costes de las elecciones (que tiene en ellas una justificación mayor, ya que los máximos permitidos son relativamente más elevados que los previstos en la ley estatal).

11. CONCEPTO DE GASTO ELECTORAL

Como se ha señalado anteriormente, la opción por la que se inclina la LOREG es la de fijar una cantidad máxima que podrán destinar las formaciones a gastos electorales, por lo que no ha de extrañar que el primer artículo dedicado a esta materia proceda precisamente a definir una serie de conceptos, que serán los que quepa incluir en esta categoría²¹.

Antes de analizar el **artículo 130**, debe advertirse acerca del uso que se hace de esta misma expresión a propósito de ciertas actividades que necesariamente han de realizar los poderes públicos con ocasión de las elecciones. Diversas normas se refieren a esos desembolsos de las administraciones para, por ejemplo, realizar la campaña institucional de información, para retribuir a los miembros de las mesas o de las juntas electorales o para pagar las subvenciones que recibirán las formaciones que concurren a las elecciones²². Son, en cualquier caso, gastos de carácter institucional que no son objeto de estudio en este trabajo, puesto que éste no es el *coste de las elecciones*, sino, y sólo de manera parcial, una parte de ese coste, y no, por cierto, la más importante: la que se destina a compensar a las formaciones políticas los gastos realizados. En todo caso, además de a estas subvenciones, se hará mención a algunos

²¹ Aunque se trate, según SANTAOLALLA GADEA o DEL CASTILLO, de una necesidad derivada de un sistema como éste [*op. cit.*, pág. 162, y Pilar DEL CASTILLO VERA: "Financiación de las elecciones generales de 1986", *Revista de Derecho Político*, núm. 25 (1987), pág. 145], lo cierto es que no siempre se procede a perfilar una definición tan detallada como la de la legislación española: por considerar tan sólo recientes casos de Italia y Francia, únicamente la Ley de 10 de diciembre de 1993 se aproxima al modelo español, que no tiene parangón en el CEF.

²² Sólo a modo de ejemplo, cabe citar el Real decreto 562/1993, de 16 de abril, por el que se desarrolla el artículo 18 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1992, sobre procedimiento especial de gestión de gastos electorales.

otros desembolsos por lo que puedan (o no deban) suponer de financiación indirecta, como los relativos a la elaboración de las papeletas o la realización de la campaña institucional²³.

En cuanto al modo en que se caracterizan estos gastos, en el **artículo 130 LOREG** aparecen los criterios que sirven para llevar a cabo su definición, acotándolos en función de la persona, el momento y la actividad en que consistan, que son los que se siguen en esta exposición²⁴.

I. ASPECTO SUBJETIVO

Sólo tienen el carácter de electorales los gastos realizados por los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que participan en las elecciones, es decir, los que han presentado candidaturas, que son los únicos que pueden hacer campaña electoral (**apartados 2 y 3 del artículo 50 LOREG**). Del propio concepto de campaña se deriva pues que en ningún caso se podrían considerar como gastos electorales los que realizaran otras personas jurídicas, excluidas por definición de esa actividad, a diferencia de lo que ocurría en el proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes Generales, que sometía las actividades realizadas «para apoyar a determinadas candidaturas o para orientar el voto del electorado en contra de determinadas candidaturas» por otras organizaciones que no fueran las formaciones concurrentes a

²³ En realidad, las subvenciones apenas suponen una cuarta parte de ellos. De ahí que ARNALDO haga hincapié en que la posibilidad de que ese coste total disminuya pasa antes por reducir estos "gastos oficiales", eliminando la campaña institucional o de "autobombo" de las administraciones públicas, introduciendo la papeleta única o racionalizando el escrutinio provisional que lleva a cabo el Gobierno: vid. Enrique ARNALDO ALCUBILLA: *Financiación de los partidos políticos*. Texto presentado como comunicación a la mesa redonda que tuvo lugar el 11 de marzo de 1994 en la Asamblea Regional de Murcia. Ejemplar mecanografiado, pág. 12.

²⁴ CHUECA utiliza estos mismos criterios, pero para perfilar la noción de campaña electoral, por lo que su coincidencia en cuanto al contenido sólo es parcial: vid. "El régimen jurídico...", págs. 56 y 57. En otros ordenamientos sólo se tiene en cuenta la faceta material, es decir, el destino de estos gastos, aunque en la mayoría de las legislaciones lo que se establece es el periodo en el que se entienden realizados.

las elecciones a las mismas restricciones que a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones (es decir, se les permitía hacer campaña, cosa que ahora tienen prohibida). Consecuencia lógica de ello era que se consideraran gastos electorales, imputándolos a la candidatura que los hubiese autorizado, los ocasionados por actividades que desarrollaran aquellas organizaciones que tendieran a la captación del voto a su favor²⁵.

Tampoco lo son, obviamente, los empleados para sufragar la *campana institucional* que pueden llevar a cabo los poderes públicos para informar acerca de las elecciones, sobre la que se realizará una breve consideración en el capítulo dedicado a la financiación de origen público. Aunque no es objeto de este estudio, sí es conveniente señalar que la reciente **Ley orgánica 13/1994** ha procurado la reducción del coste de este otro *gasto electoral* (en el sentido antes indicado), ya que esta campaña institucional deberá realizarse únicamente en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate²⁶.

Por último, la consecuencia lógica del papel de los partidos políticos en el proceso electoral, al tener reservada en el plano legal la presentación de candidaturas

²⁵ Sobre el tema habrá ocasión de volver al tratar de las limitaciones que se imponen a las contribuciones de los particulares a favor de las formaciones políticas. En todo caso, se pueden consultar los artículos 49.2 y 129.2 del proyecto en *Trabajos LOREG*, págs. 19 y 33. El cambio del concepto de campaña electoral, o por mejor decir, de los sujetos que podían realizarla, se operó en la ponencia del Congreso de los Diputados que informó el proyecto, al aceptarse las enmiendas 73, del Grupo Centrista, y 510, de Minoría Catalana, que defendían la supresión del apartado 2 del artículo 129. Por lo demás, la compleja interpretación del actual **apartado 3 del artículo 50 LOREG** puede ser viable poniendo en relación esa prohibición de hacer campaña para quienes no presenten candidatura «sin perjuicio de lo establecido en el **artículo 20 CE**» con los problemas de gastos electorales, y así parece entenderlo, por ejemplo, BALLARÍN: "lo que aquí se prohíbe (...) es toda actividad de campaña que pueda reputarse una forma de financiación indirecta, material, de la misma, por constituir, desde el punto de vista económico, una contribución relevante a la campaña realizada por alguna de las candidaturas" [vid. Javier BALLARÍN IRIBARREN: "Comentario al artículo 50", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 447].

²⁶ Se trata de otro de los aspectos que esta última norma ha *recuperado* de la proposición que no llegó aprobarse durante la IV Legislatura; según la exposición de motivos que la precedía, se da lugar a una reducción en un 90% en el importe de esta campaña. GARCÍA LLOVET señala que para las elecciones a las Cortes Generales que se celebraron el 22 de junio de 1986 su coste se elevó a 700.000.000 de pesetas (*op.cit.*, pág. 179).

(e incluso participar de manera directa en la organización de las elecciones) y ser protagonistas en la práctica de la selección de candidatos y de la elaboración del programa, es que no puedan considerarse a los candidatos, individualmente, como sujetos a los que cabe imputar tales gastos. Ésta es una consecuencia evidente de un modelo de campaña centralizado y de ámbito nacional, permanente y profesionalizado, que se personaliza en el líder de la formación²⁷. Todo ello hace que el sujeto protagonista de las elecciones sea el partido y no los candidatos incluidos en sus listas (se ha llegado a señalar que, en el proceso electoral, la institución en la que alcanza mayor relieve la presencia de los partidos, por encima de la influencia que podría tener la determinación de las circunscripciones o la fórmula electoral, es la regulación de la campaña electoral y su financiación²⁸). No se consideran pues por la LOREG, y no es necesario hacerlo por no existir en la práctica, los gastos que puedan hacer los candidatos, salvando así la dicotomía tan característica de los países anglosajones, no muy eficazmente resuelta²⁹.

²⁷ Estas categorías coinciden parcialmente con las que maneja LÓPEZ GUERRA para analizar la evolución histórica de las campañas electorales: vid. *Las campañas...*, págs. 101 y sigs. Según MONTERO y GUNTHER, "las condiciones de las campañas electorales modernas desvirtúan adicionalmente el peso específico de los candidatos que, cuando existe, resulta subsumido bajo la 'vis' atractiva de los partidos y/o de los líderes nacionales": *op. cit.*, pág. 40.

²⁸ Vid. RODRÍGUEZ DÍAZ: "El Estado de partidos...", pág. 111. Podría ser distinto en caso de admitirse algún tipo de voto de preferencia, que ha dado lugar, en algunos países, a que los candidatos construyan plataformas de apoyo propias, que, al margen de problemas en la organización partidista, no han dejado de ser fuente de casos de corrupción política, en forma de regalos y sobornos para consolidar mejores posiciones en esa confrontación: vid. MONTERO y GUNTHER, *op. cit.*, pág. 44.

²⁹ La preponderancia (y en ocasiones, amplia independencia) de las personas que optan a ocupar los cargos públicos sobre los partidos en los que nominalmente figuran inscritos en los Estados Unidos, así como el arraigo del sistema electoral uninominal en el Reino Unido figuran entre los rasgos básicos de ambos sistemas políticos. Si en el primero han existido normas que intentaban regular (con diverso éxito) los gastos que pudieran realizar tanto los candidatos como los comités de sus partidos, en Gran Bretaña sólo se limitan los gastos de los candidatos, lo que significa la pérdida virtual de vigencia de las normas sobre gastos (procedentes, no hay que olvidarlo, del siglo pasado), ya que en aquel país las características de la campaña no difieren mucho de las anteriormente descritas. Sobre la materia, vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 232 y sigs. Para el caso británico, JOHNSTON y PATTIE consideran que la legislación ha permanecido anclada en la realidad de 1883 y 1918, cuando las elecciones eran un asunto local, sin tener en cuenta los avances sucesivos en los medios de comunicación (prensa, radio, cine, televisión): ignora que en la actualidad las elecciones son un asunto nacional, que la mayoría de los gastos los realiza el partido, aunque evitando pronunciarse a favor de un candidato en concreto: *op. cit.*, pág. 131. Aunque también la legislación electoral francesa parece conocer solamente a los candidatos, el artículo L. 52-12 CEF incluye en el límite de gastos los que realice el candidato por sí mismo

II. ASPECTO TEMPORAL

Si sólo son gastos electorales los que realicen los sujetos de la campaña, el periodo en el se entienden realizados no coincide con la duración de la campaña electoral, único en el que se pueden realizar actividades tendentes a la captación del voto, sino que es más extenso tanto en uno como en otro sentido: se consideran como tales los realizados por aquellos sujetos desde el día de la convocatoria de las elecciones hasta el de la proclamación de electos. No hay coincidencia con la duración de la campaña electoral, periodo difícilmente delimitable en la práctica, como se indicaba al principio de este capítulo, aunque en la **LOREG** se establece que la campaña electoral tendrá una duración de quince días, que comenzará el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria de elecciones y terminará a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación (**artículo 51**)³⁰. Esta duración ha sido establecida por la **Ley orgánica 13/1994**, que viene a ser el último eslabón de un

o por su cuenta, es decir, los que, beneficiándole directamente y consentidos por él, incluso de manera tácita, lleven a cabo personas físicas o jurídicas, agrupaciones y partidos que le den su apoyo, si bien la publicidad comercial debe tener el consentimiento expreso del candidato o de su representante. Para Italia, el **artículo 7** de la **Ley de 10 de diciembre de 1993** prevé la limitación tanto de los gastos de los candidatos como de las formaciones políticas.

³⁰ Sobre la campaña, ARNALDO considera que se trata de una ficción jurídica tolerada, de "un concepto (...) desvirtuado por la mutable realidad política de manera que la iniciación de hecho de la campaña electoral - durante el periodo electoral- se adelanta notablemente al comienzo formal que fija el decreto de convocatoria de elecciones": vid. ARNALDO: "Elecciones al Parlamento de Cataluña...", pág. 355 (en el mismo sentido, MASCLÉ: voz "Campagne électorale", pág. 105, o MOLAS: voz "Propaganda electoral", pág. 5.278). Para SANTOLAYA, esta fijación de límites temporales se produce "para delimitar el periodo de ventajas públicas que se ofrecen a los contendientes", por lo que propugna la reforma de la **LOREG**, de modo que se elimine la limitación temporal de la actividad de propaganda que parece suponer y se especifique que se trata de actividades que "van a estar de una u otra manera subvencionadas con fondos públicos": vid. *Manual...*, 2ª edición, pág. 87; en términos semejantes, José Ignacio WERT: "Perspectivas de reforma del régimen electoral: campañas, medios de comunicación y encuestas electorales", en VV.AA.: *La reforma del régimen electoral*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pág. 91. Por último, CHUECA considera que cualquier definición resulta insatisfactoria (de ahí que se haya construido de forma casuística, a partir de los acuerdos de la administración electoral), puesto que sólo presenta algún carácter específico: la intensificación del esfuerzo para ampliar el apoyo del electorado o la aportación de recursos por las instituciones públicas: vid. "El régimen jurídico...", pág. 56. Sin intención de continuar un debate sobre el sentido, finalidad y esencia de este concepto de campaña electoral, está claro que para determinar qué cosa sean los gastos electorales la acotación de un periodo de tiempo es fundamental. Así lo hace el **artículo L. 52-4 CEF**, de manera muy amplia: todo el año precedente al mes de votación, hasta la vuelta en que las elecciones tengan vencedor conocido.

proceso casi continuo de reducción: en principio, el **artículo 38 RDLNE** fijaba que fuera de veintiún días, los mismos que señalaba el **artículo 20 LEL**; la **LOEL** modificó este último, para dejarla en una duración variable entre catorce y veintiún días, anticipándose a lo que establecería poco después la **LOREG**, que sería prácticamente la misma: podía oscilar entre quince y veintiuno, por lo que debía especificarse en el decreto de convocatoria. En esta última reforma se ha ligado de manera directa esta duración con la reducción de gastos electorales, consagrando legalmente lo que se entendía una práctica afortunada, ya que se apreciaba en su aplicación en las últimas convocatorias electorales una tendencia a que disminuyera su duración: si la campaña de las elecciones a las Cortes Generales de 6 de junio de 1993 tuvo esa duración de quince días (**artículo 4 del Real decreto 534/1993**), duraron dieciocho días la campaña de las de 29 de octubre de 1989 (**artículo 4 del Real decreto 1.047/1989**) o veintiuno la de 22 de junio de 1986 (**artículo 4 del Real decreto 794/1986, de 22 de abril**)³¹.

³¹ LÓPEZ GUERRA señala que, cuando en otros países, como Francia, se ha establecido una concreta duración, ha sido con esa misma intención de evitar grandes gastos (el **artículo L. 164 CEF** opta por fijar en veinte días la campaña que tenga lugar con ocasión de las elecciones a diputados, aunque se trata de un periodo variable, con distintas formas de delimitación según las elecciones de que se trate: vid. MASCLET: voz "Campagne électorale", págs. 103 y 104); también hay que recordar que en otros países que son objeto de estudio por este autor, como Gran Bretaña, Estados Unidos o Alemania, no se habían fijado unas fechas para realizar estas actividades, a pesar de que en algunos también se limitaban los gastos (vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 236, 254 y 260). La relación, al menos en el caso español, parece evidente: será en ese periodo en el que se puede pedir explícitamente el voto cuando más se gaste, por lo que, cuanto menor sea su duración, menores serán los gastos.

En relación al tiempo que ha de durar la campaña, ha sido una cuestión bastante discutida: para DE CARRERAS y VALLÈS, los veintiún días del **RDLNE** eran insuficientes para las primeras elecciones, en un contexto de gran desinformación (*op.cit.*, pág. 320); antes de la aprobación de la **LOREG**, DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA eran partidarios de la quincena, "a fin de no prolongar indebidamente una atmósfera de enfrentamiento y agitación, que podría conducir a un rechazo o hastío del electorado" (vid. DE ESTEBAN: "Un Anteproyecto...", pág. 766). En sede parlamentaria, hay que destacar la enmienda 185, del Grupo Vasco (PNV), que proponía precisamente la adopción de esos quince días, alegando el "ahorro económico" que supondría (también disminuiría "la paralización administrativa y del país", siendo ése un "tiempo más que suficiente para campañas de candidatos cuya circunscripción es la provincia"). Amén de la "flexibilidad" que le parecía entonces más oportuna a la ponencia, la discusión giró básicamente acerca de la *dimensión* de la campaña, ya que el portavoz del grupo mayoritario en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Sr. Jover, le recordó al grupo enmendante que las elecciones generales eran algo diferente a la suma de las diversas campañas de cada candidato en su provincia, argumento que debió de resultar convincente, puesto que en el Pleno, su portavoz, Sr. Vizcaya, retiró la enmienda; menor incidencia tuvo la enmienda 582, del Grupo Popular, que tenía por objeto que la campaña de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado durara siempre veinte días [vid. *Trabajos LOREG*, págs. 195 y 343 (enmiendas), 371 (informe de la ponencia), 455 (Comisión) y 653

Quizá no se consideró en aquel momento como motivo o fin tan principal y directo, pero ya en una anterior reforma de la LOREG había sido objeto de atención la duración de la campaña en relación con sus costes al proceder la Ley orgánica 8/1991 a establecer la agrupación de algunas convocatorias electorales en el artículo 42.3. Hasta entonces, esas elecciones (municipales y de otras entidades locales, por un lado, y de los parlamentos de aquellas Comunidades que no accedieron a la autonomía por la vía recogida en el artículo 151, cuyo estatuto no se aprobó hasta 1982 ó 1983, por otro) ya habían coincidido las dos ocasiones en que se habían convocado y no parecía difícil mantener el acuerdo para que tal concurrencia se prolongara, sin necesidad de un mandato legal expreso³². En realidad, lo que se trataba de evitar no era tanto que se acentuara el escalonamiento de elecciones

(Pleno)]. La flexibilidad le parecía adecuada a PIÑAR, dado que era una norma común a todos los procesos electorales (*op. cit.*, pág. 166), mientras que GARCÍA HERRERA ya lo encontraba un periodo breve, que perseguía evitar las dificultades económicas de los partidos políticos (*op. cit.*, pág. 945).

Un primer intento de acortar ese periodo se produjo con ocasión de la discusión de la Ley orgánica 8/1991, puesto que la enmienda 80, del Grupo Popular, pretendía que se dijera que la campaña electoral "se procurará" que no exceda de quince días; su portavoz en la Comisión, Sr. Aguirre, aludió expresamente a la reducción de gastos, pero para el Sr. Marcet, portavoz del Grupo Socialista, la enmienda no era relevante, puesto que los grandes gastos se iban a realizar igual en quince o más días, además de que no variaba el sentido del precepto: *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 29 (enmienda), y *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, págs. 6.077 y 6.080 (intervenciones).

Aunque la práctica de ir reduciendo su duración fue recibida favorablemente (vid. DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVUJANO, *op. cit.*, Tomo II, pág. 517, o LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 52), lo cierto es que la reforma que introdujo la Ley orgánica 13/1994 estuvo precedida de un cierto y minoritario rechazo por el riesgo que suponía reducir el periodo en que las formaciones políticas podían dirigirse al electorado para solicitar su voto: durante la tramitación de la proposición de 1992 que está en su origen se produjo la intervención del Sr. Núñez, portavoz del Grupo IU-IC, para el que quince días serían insuficientes en una situación de "desequilibrio" previo, en el que los grupos que participaran por primera vez o con menos medios tendrían "menor posibilidad de contrarrestar el mensaje" lanzado por quien controla ciertos y poderosos medios (*C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 665, de 1 de abril de 1993, págs. 12.219 y 12.220).

³² A esta coincidencia 'de facto' alude AGUADO (*op. cit.*, págs. 66 y 67). Téngase en cuenta, además de lo que se dijo en el capítulo I, que ya había una referencia a la posibilidad de atenerse a la coordinación que del calendario electoral hiciera el Gobierno de la Nación en la disposición adicional cuarta EAGal y en la disposición adicional cuarta del Estatuto de autonomía de Aragón, aprobado por Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, que no alcanzó mayor relieve (desde luego, para la primera de estas Comunidades, ninguno) y una más directa en el artículo 18.4 EALRio, que aludía tanto a la posibilidad de que las elecciones a la Diputación General coincidieran con las locales, como a su ajuste al calendario previsto por el Gobierno para simultanearlas con las restantes. Se trataba en todo caso de una consecuencia de los Acuerdos autonómicos de 1981 en materia de elecciones, recogidos por BASTIDA: "Principios y criterios...", págs. 262 y 279.

(posible, aunque no muy probable), sino que no se celebraran a finales de julio, como iba a ocurrir si se agotaban los plazos legales sobre mandato y convocatoria de elecciones en aquel mismo año; había por tanto un interés mayor en fijar la fecha que en evitar una convocatoria aislada³³. Desde el punto de vista que afecta a este trabajo, en cualquier caso, ha de considerarse como una medida positiva, dado el alto grado de centralización de las campañas: es evidentemente menos costoso desarrollar, de hecho, una sola campaña, aunque formalmente se trate de procesos independientes para cada una de esas trece Asambleas³⁴.

En definitiva, se trata de un periodo bastante más extenso que el de la campaña, que comienza el día de la convocatoria (treinta y ocho antes de que empiece la campaña) y concluye el día de proclamación de electos, lo que hay que entender como una muestra de realismo, como se analiza al final de este epígrafe³⁵. Conviene pues

³³ Lo que obligó a resolver el problema de la duración del mandato de los parlamentarios, que en algunos casos concluyó antes de lo que disponían las normas estatutarias o electorales. Algunos de los estatutos o leyes electorales fueron reformados, en el sentido apuntado en el capítulo I, de manera simultánea o tras la aprobación de la Ley orgánica 8/1991: el EAAst mediante Ley orgánica 3/1991, de 13 de marzo; el EACant mediante Ley orgánica 7/1991, de 13 de marzo; el EAMur mediante Ley orgánica 1/1991, de 4 de marzo; el EACVal mediante Ley orgánica 4/1991, de 13 de marzo; el EACas-LM mediante Ley orgánica 6/1991, de 13 de marzo; el EAExt mediante Ley orgánica 5/1991, de 13 de marzo, y el EACMad mediante Ley orgánica 6/1991, de 13 de marzo. En cuanto a las leyes electorales, la LMUMECana mediante Ley 2/1991, la LFREPNav mediante Ley 11/1991 y la LECasL mediante Ley 4/1991. Una de las más pintorescas muestras de disconformidad con esta reforma lo constituyó el Decreto 1/1991, de 1 de abril, en el que el presidente de Aragón hacía constar que procedía a convocar elecciones a Cortes de Aragón «por imperativo legal».

³⁴ Tanto LUCAS MURILLO DE LA CUEVA como ARNALDO, además de las ventajas de esta reforma, coinciden en señalar la imposibilidad de ir más lejos en esta dirección: no cabe forzar más coincidencias por mandato legal: vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 52, y *Financiación...*, pág. 11. La obligación de que la votación en las restantes elecciones sea en un día festivo (práctica casi continua desde 1989), que recomienda el primero de los autores citados sería en todo caso una medida de ahorro para los poderes públicos y empresas, pero no se acierta a ver en qué modo para los partidos políticos. En cambio, DE ESTEBAN sí que ha encontrado una posibilidad más: aumentar a cinco años el mandato de las corporaciones locales y la legislatura de las Asambleas autonómicas, para hacer coincidir la convocatoria de sus elecciones con la del Parlamento Europeo: vid. Jorge DE ESTEBAN ALONSO: *El estado de la Constitución (Diez años de gobierno del PSOE)*. Madrid, Libertarias/Prodhufo, 1992, pág. 85.

³⁵ El retraso hasta esta última fecha lo introdujo la Ley orgánica 8/1991, ya que hasta entonces abarcaba sólo hasta el día de la celebración de elecciones, es decir, dos días después de concluida la campaña. Esto no ha dejado de originar inconvenientes, ya que la proclamación de electos es un día variable y no simultáneo cuando se celebran varios procesos electorales, lo que ha llevado a que el Tribunal de Cuentas recomiende fijar un día concreto, común y claramente definido, en su informe acerca de las elecciones locales de 26 de mayo

incluirlo en lo que CHUECA, entre otros, denomina *periodo electoral*, más amplio que la campaña, que se caracteriza porque ya ejerce sus competencias la administración electoral al haber sido convocadas las elecciones³⁶. A pesar de la claridad con que ese plazo se fija en la LOREG, no parece que este elemento temporal haya sido tenido en cuenta en alguna resolución de la Junta Electoral Central, para la que "la calificación como electorales de los gastos de las entidades políticas no está en función del momento en que se realicen los gastos, sino en relación con el destino de dichos gastos a los fines contemplados en el artículo 130 LOREG"³⁷. Sin duda, hay que excluir de esta caracterización, como se indicará, los que atiendan a otros fines del partido aunque se realicen en ese periodo, pero no a costa de despreciar por entero este criterio temporal: es constante la línea que sigue el Tribunal de Cuentas en sus informes sobre la contabilidad electoral de las formaciones políticas acerca de la exclusión de esa calificación de los contraídos antes o después del plazo fijado legalmente, como no podía ser de otro modo³⁸.

Debe evitarse en cualquier caso la confusión en la contabilidad de los partidos políticos entre gastos de funcionamiento permanente y gastos destinados a la campaña electoral, que podría dar lugar a que el límite máximo de gastos electorales fuera ignorado, excluyendo del control específico por el Tribunal de Cuentas gastos que no se tendrían en cuenta para determinar si la formación ha superado o no ese límite, lo

de 1991. Por otra parte, durante el debate parlamentario de la LOREG, hay que reseñar la pretensión de la enmienda 509, de la Minoría Catalana, de que tuvieran la consideración de gastos electorales "los que se realicen con posterioridad que sean consecuencia directa del proceso electoral", lo que fue rechazado por la ponencia al entender que se "confundía gasto con pago": vid. *Trabajos LOREG*, págs. 322 y 379. Lo que se establece es un periodo en que se pueden contraer los gastos, independientemente del momento en que se realice el pago, que puede ser posterior a las elecciones o incluso más tardío. En cualquier caso, respecto a los intereses que originen los créditos concedidos para la campaña electoral, véase más adelante su inclusión como gasto electoral.

³⁶ Vid. "El régimen jurídico...", pág. 56.

³⁷ AJEC de 21 de mayo de 1993.

³⁸ Lo señala con carácter general el Tribunal de Cuentas en su informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989, al exigir como requisito imprescindible para la justificación del gasto que figure la fecha en que se contrae en la factura o documento acreditativo: ver cuadros 1.1, 2.1, 3.1 y 4.1.

que tiene ciertas consecuencias en relación con posibles sanciones y también respecto a la percepción de subvenciones³⁹. Por otra parte, hay que señalar que, fuera de este periodo, los gastos de funcionamiento permanente no están limitados por la LOFPP.

III. ASPECTO MATERIAL

Por último, el artículo 130 LOREG enumera ocho categorías o conceptos de gastos que tienen el carácter de electorales, para luego limitar globalmente la cantidad que a esos fines puede dedicar cada formación. Se descarta por tanto el sistema de establecer prohibiciones determinadas de realizar ciertos gastos durante el periodo electoral, técnica que sí se recoge en la legislación de otros países, aunque también se haya dispuesto alguna prohibición o limitación más concreta a la que se ha preferido dedicar una atención específica en otro apartado. Este sistema descriptivo, aunque plenamente justificado⁴⁰, choca con la dificultad, apuntada al principio de este capítulo, de distinguir la actividad exclusivamente electoral de los partidos, ya que aquélla puede considerarse de hecho como una prolongación de su actividad habitual (y casi se podría decir que es la única, que su actividad común no es sino una constante preparación de las elecciones), lo que hace que los gastos electorales aparezcan en muchos casos ligados de manera inescindible a los gastos ordinarios, como advierte repetidamente el Tribunal de Cuentas⁴¹. De ahí que se requiera una especial precisión para determinar cuáles han de ser las características sustanciales que

³⁹ Lo afirma con rotundidad el Tribunal en su informe sobre las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993 (vid. también ÁLVAREZ CONDE: "Algunas propuestas...", pág. 34, y lo que se diga en el capítulo VII).

⁴⁰ DEL CASTILLO ha señalado que alguna de las normas en la materia de los Estados Unidos se violaban porque en su definición no se incluían algunas importantes actividades. No hay por tanto "un exceso de cautela", como alegaba MARÍN, ni tampoco ha sido fuente de conflictos su amplitud: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 23, y Miguel MARÍN ARIAS: "Comentario al artículo 130", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 1.074 y 1.075.

⁴¹ También ALCÓN considera un defecto inevitable la forzosa mezcla de gastos referentes a la financiación de los partidos con los propios de la campaña (*op. cit.*, pág. 149).

los hagan objeto de control y limitación, a fin de distinguir claramente, si no una actividad y otra, sí los gastos que a cada una corresponden. La técnica a la que recurre la LOREG es enunciar estas categorías en un listado que no tiene, en principio, un carácter abierto o genérico y que se ha querido ver como una concreción material de lo que es la campaña electoral⁴². Del mismo modo que se hizo al tratar el elemento o criterio temporal, sobre la importancia de operar con precisión en este aspecto baste señalar que el Tribunal de Cuentas tampoco tiene en cuenta los que no puedan ser considerados gastos electorales en función de este criterio para determinar si las formaciones han sobrepasado el límite de gastos ni la cuantía definitiva de la subvención a la que pudieran tener derecho⁴³. Para su estudio, en fin, se adoptará básicamente la distinción señalada por SANTOLAYA entre actos de campaña y gastos de organización⁴⁴.

⁴² Según BALLARÍN, el propósito del artículo 50.2 LOREG de definir la campaña electoral es ilusorio y ajeno al poder: es más práctico "seleccionar los aspectos de la campaña a los que se propone prestar relevancia, los que se desea organizar o limitar, por numerosos que sean", sin proceder a una definición a la que luego no se da mayor importancia: vid. "Comentario al artículo 50", pág. 441. Esta reflexión ha de ser puesta en relación con otras recogidas anteriormente sobre la naturaleza de la campaña, a la que la financiación de las elecciones aporta algún elemento, pero en la que no es posible ahondar so pena de desbordar los límites que se imponen a este trabajo. Tanto MARÍN como CHUECA coinciden en señalar su carácter de relación cerrada y taxativa (vid. Miguel MARÍN ARIAS: "Comentario al artículo 125", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.049, y "La financiación...", pág. 92). La enmienda 97, del Grupo Popular, presentada con ocasión de la tramitación de la Ley orgánica 8/1991, pretendía suprimir esta enumeración, sustituyéndola por una inconcreta referencia a los "que sean necesarios para la organización y desarrollo de la campaña electoral" [B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 32; fue reiterada por el mismo grupo del Senado: B.O.C.G. S., IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 36]. Véase en todo caso lo que se dice al final de este apartado.

⁴³ Ver cuadros 1.1, 2.1, 3.1 y 4.1.

⁴⁴ *Manual...*, pág. 124. En lo que se refiere a la legislación italiana, el artículo 11 de la Ley de 10 de diciembre de 1993 tiene prácticamente el mismo contenido: adquisición, producción, alquiler, distribución o difusión de materiales de propaganda, organización de manifestaciones, presentación de listas, personal y servicios... En cualquier caso, haya o no una definición material, habrá que atender a lo que se disponga en la regulación de la campaña electoral sobre la prohibición o utilización de cada medio en concreto.

A. ACTOS DE CAMPAÑA

1. SOBRES Y PAPELETAS ELECTORALES

No cabe duda que éste es un gasto electoral sin la menor posibilidad de originar confusión con las actividades permanentes de los partidos. Se trata por otra parte de uno de los que mayor cantidad de dinero supone a los partidos, después de los dedicados a publicidad⁴⁵. Este elevado gasto no tiene su razón de ser en garantizar a los electores la disposición de estos sobres y papeletas, que deben ser elaborados por la administración⁴⁶, sino a la voluntad de los partidos de que cuenten los electores con estos documentos con anterioridad a la votación, lo que tampoco encuentra justificación en que los boletines de voto reúnan dificultades o complicaciones que hagan necesario que las formaciones lo envíen ya cumplimentado a los electores para que éstos hagan uso directamente de él⁴⁷. Sin entrar a juzgar la influencia que pueda tener en la decisión del voto el hecho de contar con la papeleta con tal anticipación, es evidente que se produce una duplicidad de gastos por parte de la administración y de

⁴⁵ Pueden verse las cifras que destinaron los partidos a este concepto en las elecciones a las Cortes Generales de 1986 en DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 146 y 147. Los informes posteriores del Tribunal de Cuentas, a partir del relativo a las elecciones que se celebraron en 1989, no permiten elaborar un cuadro similar al que figura en dicha obra, en el que se recogieran las cantidades que a cada una de las categorías legales dedican las formaciones políticas, ya que éstas, con excepciones ocasionales, recogen unas partidas de gastos que no se ajustan a los conceptos que señala el artículo 130 LOREG (lo que, como dice CHUECA, crea graves problemas para un análisis preciso de la estructura del gasto: vid. "La financiación...", pág. 100). Al margen de los datos recogidos en el artículo citado, sí que puede señalarse, por ejemplo, que el PP declaró en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989 haber destinado un total de 196.337.728 pesetas a esta actividad (el 11'32% de sus gastos totales). Para las elecciones de 1993, véase lo que se dice más adelante.

⁴⁶ Según los artículos 70 y 71 LOREG, la confección debe empezar inmediatamente después de la proclamación de candidatos y al menos una hora antes del inicio de la votación los Gobiernos Civiles han de proporcionar a las mesas electorales el número de sobres y papeletas suficiente; el artículo 4 RDPE concreta las características de estos materiales. Según los AAJEC de 26 de mayo y 2 de junio de 1986, la administración no tiene obligación de entregar las papeletas a las candidaturas que lo soliciten, por lo que este gasto corre de su cuenta, sin perjuicio de la subvención de la que luego se hablará.

⁴⁷ Operación que se da "en las complicadas elecciones americanas", como señala LÓPEZ GUERRA (*Las campañas...*, pág. 162), pero que no se explica en España, donde las elecciones al Congreso de los Diputados, a las Asambleas autonómicas y las municipales son en este aspecto la expresión de la máxima sencillez, mientras que los candidatos al Senado, única votación en la que es necesaria una mayor intervención del elector que la de escoger e introducir la papeleta en el sobre, aparecen agrupados por formaciones.

las formaciones políticas, con el riesgo añadido de que la papeleta distribuida por aquéllas no se haya hecho pasar por la obligada verificación de las juntas electorales (artículo 70.3 LOREG) y pueda, en caso de no ajustarse al modelo oficial, llegar a provocar la nulidad del voto. Esa duplicidad de gastos sería conveniente que desapareciera⁴⁸, quizá siguiendo el modelo del que se muestran partidarios, entre otros, JIMÉNEZ DE PARGA y SATRÚSTEGUI: una *papeleta institucional* que contuviera todas las candidaturas, bien con los nombres de todos los candidatos o bien sólo los primeros nombres de las listas, con las siglas y los símbolos de los partidos, en impreso oficial, confeccionada, editada y, en su caso, distribuida por la administración a todos los electores⁴⁹. Más radical, aunque resulta la consecuencia lógica de ella,

⁴⁸ Incluso por razones ecológicas.

⁴⁹ Esta propuesta, junto a la crítica a otros gastos electorales, se encuentra en Manuel JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA: "La corrupción en la democracia", *Claves de Razón Práctica*, núm. 29 (1993), págs. 16 y sigs., y SATRÚSTEGUI: "La elección...", pág. 53 y "La reforma de los partidos...", pág. 40, así como en LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 52. Una consideración más amplia la ofrece ABAD, en relación a los problemas que origina su colocación, en especial en el interior de las cabinas, y el gasto que supone para la administración imprimir, para asegurar que no falten de las mesas electorales, papeletas de todas las candidaturas por un número equivalente al 130% de las personas inscritas en el censo: vid. Miguel Ángel ABAD LÓPEZ: "Dos consideraciones sobre la presentación de candidaturas y las papeletas de votación", en VV.AA.: *La reforma del régimen electoral*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, págs. 131 a 134.

Hay que tener en cuenta que en ese o paralelo sentido se presentaron diversas enmiendas durante la elaboración de la LOREG, que fueron rechazadas: por ejemplo, la núm. 32, presentada por el Sr. Vicens, propugnaba el envío a cargo de la administración de todas las candidaturas, junto con un manifiesto electoral de cada una de ellas; al tener como fin último suprimir las tarifas postales especiales del servicio de correos cuando se enviara propaganda electoral, el estudio del debate a que dio lugar se realiza en páginas posteriores, al abordar este modo de financiación indirecta; sí cabe citar aquí las palabras pronunciadas por este diputado ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, ya que, de aprobarse su enmienda, "probablemente disminuirán los gastos electorales", ya que los partidos renunciarían a realizar el envío de la papeleta y la propaganda por su cuenta, ante la falta de estas ventajas; además, con ello se conseguiría "la moralización del proceso de campaña electoral (...) la gente en este país cada vez que hay unas elecciones se muestra escandalizada de ver cómo se tira el dinero (...) parece que les sobra a los políticos y qué negocio debe ser ése de la política cuando pueden tirar los millones de esa forma", si bien en su intervención ante el Pleno, ante la alegación que le hizo el portavoz del grupo mayoritario, Sr. Marcet, sobre el fuerte desembolso que supondría para el Estado, el diputado enmendante aclaró que la impresión de candidaturas y manifiestos correría a cargo de los partidos, con lo que la reducción sería, evidentemente, bastante menos cuantiosa (en cualquier caso, se trataría precisamente de eso, de una *reducción*, pero no de una *limitación*, ya que la enmienda en ningún caso proponía impedir considerar como gasto electoral la confección de papeletas y sobres, sino, como se acaba de ver, más bien lo contrario, hasta el punto de obligar a las formaciones políticas, en la práctica, a realizar ese desembolso): vid. *Trabajos LOREG*, pág. 149, para el texto de la enmienda; las intervenciones ante la Comisión, en pág. 462; ante el Pleno, en págs. 660 (Sr. Vicens) y 683 (Sr. Marcet).

es la propuesta de SANTOLAYA: debe impedirse la elaboración y distribución de papeletas por parte de las formaciones, es decir, no sólo dejar de considerar su confección como un gasto electoral, sino introducir una disposición que la prohibiera⁵⁰. En cualquier caso, con esta distribución con cargo a los poderes públicos se permitiría que el efecto de conocimiento de los candidatos también pudiera cumplirse, si es que ése es el objetivo que buscan los partidos⁵¹.

No hay que ocultar que esta propuesta podría parecer apta en principio sólo para las elecciones al Parlamento Europeo, a las Cortes Generales o a las Asambleas autonómicas, pero no en las elecciones municipales, dado el elevado número de Ayuntamientos (más de 8.000) en que se divide el territorio nacional⁵². Sin embargo, diversos hechos pueden llevar a la conclusión contraria: en primer lugar, y con carácter general, ya en las elecciones al Senado se emplea una sola papeleta para todas las candidaturas y no parece que las listas cerradas y bloqueadas obligatorias en los demás casos supongan excesivos inconvenientes (más bien lo contrario). En segundo lugar, la administración realiza actualmente en todas las elecciones la impresión de las candi-

⁵⁰ Además, señala que a los inconvenientes económicos del sistema que se podría denominar de *doble impresión*, sin aparentes ventajas salvo la más que discutible función propagandística, se suman las dificultades que ocasiona en el escrutinio, en parte ya reflejadas en el texto: vid. *Manual...*, 2ª edición, pág. 98.

⁵¹ Para el portavoz del Grupo IU-IC en el debate de toma en consideración de las tres proposiciones sobre reducción de gastos presentadas al final de la IV Legislatura, Sr. Núñez, la intención también podría ser "manipular voluntades por entrega previa de la papeleta", porque, por otra parte, "no tiene ningún sentido la carta que acompaña a la papeleta en el 'mailing'" (C.G. D.S.C.D. IV Legislatura, Pleno, núm. 242, de 9 de febrero de 1993, pág. 12.219).

⁵² Así parecía apuntarlo el portavoz del Grupo Socialista en el Pleno del Congreso de los Diputados, Sr. Jover, en la réplica a la defensa realizada por el Sr. Vicens de su enmienda 32: vid. *Trabajos LOREG*, pág. 664. También parecía subyacer ese razonamiento en la enmienda 54, presentada por el Sr. Rodríguez Sahagún, que proponía elaborar una papeleta única con todas las candidaturas, sólo para las elecciones al Congreso de los Diputados, lo que hubiera aportado, según su intervención en el Pleno, "un elemento de modernidad, de transparencia y equidad y (...) de austeridad". Reconocía por su parte la propia ponencia que esa medida "ciertamente podría evitar gastos electorales", aunque también llevaría consigo "indudables complicaciones y perturbaciones" que no se llegaban a determinar. En realidad, no hubo un rechazo terminante por parte del grupo mayoritario ni a ésta ni a la enmienda del Sr. Vicens, sino una dilación, a la espera, según su portavoz, Sr. Marcet, de encontrar una mejor regulación técnica. Sin embargo, al no prosperar ninguna de estas enmiendas en los trámites de la cámara baja y no plantearse en el Senado ninguna otra con este o semejante contenido, no se plasmó en el texto definitivo: vid. *Trabajos LOREG*, pág. 157, para el texto de esta segunda enmienda; el informe de la ponencia, en pág. 383; y la intervención ante el Pleno de ambos diputados, en pág. 683.

daturas correspondientes a todas las circunscripciones (también por tanto en todos los municipios) que se ponen a disposición de los electores en las mesas electorales⁵³. Si se considera que las formaciones políticas, por sí o contratando un servicio especializado, pueden realizar ese envío, menores dificultades encontrará la administración pública, aunque no deben dejar de señalarse las complicaciones que presentaría remitir a todos los electores de todos los municipios en breve plazo una papeleta con todas las listas presentadas por las diversas formaciones. Por último, ya existe una previsión legal de envío por los poderes públicos de las papeletas: el realizado por las Delegaciones Provinciales del Censo Electoral a los inscritos en el censo de residentes ausentes que vivan en el extranjero (**artículos 71.3 y 75 LOREG**).

De modo desafortunado, ha de señalarse que la legislación electoral ha seguido la tendencia contraria a la aquí indicada: no sólo no se ha tratado de evitar que las formaciones realicen este gasto, sino que al establecerse a partir de la **Ley orgánica 8/1991** en la mayor parte de las elecciones subvenciones específicas para el envío de estos documentos, al tiempo que se excluía de la cantidad máxima de gastos que se establece como límite, se ha fomentado de manera indirecta tal actividad⁵⁴. De modificarse los preceptos legales en el sentido apuntado no sólo disminuirían los gastos de las formaciones, sino también el coste total de organización de las elecciones, ya que permitiría suprimir este tipo de subvención sin que el desembolso institucional a realizar fuera mucho mayor que el actual (por otra parte, las tarifas postales son tan reducidas para estos envíos electorales que lo que eventualmente pueda recibir el servicio de correos es una cantidad ridícula); otro efecto positivo, que señala SA-

⁵³ Corresponde a los Ayuntamientos en las elecciones municipales y a las Comunidades Autónomas en las de sus Asambleas (**artículos 4.4 y 6.1 RDPE**).

⁵⁴ De ambos aspectos se realizará posteriormente el correspondiente análisis. Baste señalar que las enmiendas 69, del Grupo CDS, y 144, del Grupo Catalán (CiU), pedían la supresión de este apartado a) y la exclusión del límite de gastos, respectivamente, en relación con otras enmiendas en las que se solicitaba el envío por la administración o la creación de esta nueva subvención (*B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, págs. 27, 43 y 44*). En cualquier caso, la interpretación que ha llevado a cabo la Junta Electoral Central es que, cuando se ha establecido la subvención específica, no entra dentro del máximo de gastos la cantidad destinada a este fin (*AJEC de 7 de marzo de 1994*).

TRÚSTEGUI, sería garantizar la libertad del elector, el secreto de voto y la igualdad de oportunidades entre los partidos⁵⁵.

2. PROPAGANDA Y PUBLICIDAD

Por supuesto, se trata del más característico gasto electoral y el que supone obviamente el mayor desembolso para las formaciones políticas, respecto al cual la LOREG especifica que ha de ir «directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice»⁵⁶. Su importancia viene dada por ese carácter amplio, junto con la diversidad y complejidad de los medios utilizados para realizar esta propaganda, que obligan, además de a cambiar el concepto tradicional de acción política, a recurrir a técnicas publicitarias y de reclamo de elevado coste⁵⁷. De hecho, siguiendo a LÓPEZ GUERRA, puede decirse que los mayores cambios en la propaganda electoral fueron provocados por la extensión del sufragio, que al tiempo que minimizaba las formas tradicionales de influencia política (clero, notables, *máquinas electorales*) obligaba a suministrar una mayor cantidad de información que se destinaba, a la vez, a una población de condiciones cada vez más

⁵⁵ Véanse las obras citadas en nota 49. Sin duda, todo ello pasaría por resolver antes un problema muy particular, pero de cierta relevancia: el orden en que las candidaturas figuraran en la papeleta. Podría seguirse la regla del sorteo que rige en la actualidad para la elaboración de las papeletas del Senado [artículo 172.3.c)], el orden alfabético, no muy adecuado por prestarse a fáciles componendas o el que propone SANTOLAYA: según los votos obtenidos en la circunscripción en la última elección equivalente. Este mismo autor apunta una solución absolutamente tajante para todos los problemas que ocasiona la papeleta: su entera desaparición para ser sustituida por máquinas electorales: *Manual...*, 2ª edición, pág. 99.

⁵⁶ Acerca de su relevancia, y al margen de las cifras que señala DEL CASTILLO (vid. "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 146 y 147), cabe señalar que supuso en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989: para el PSOE un total de 1.094.003.642 pesetas (el 55'64% de sus gastos); para CDS, 605.037.936 (58'16%); para el PNV, 136.724.133 (88'98%); en cambio, el PP sólo incluía un total de 501.750.522 (28'93%), lo que lleva a pensar que en diferentes partidas se incluían gastos que otras formaciones consideraron publicitarios. Por lo que afecta a su caracterización jurídica, en la LEPVas se señalan expresamente algunos de los medios o actividades por los que se puede llevar a cabo: inserción de anuncios en los medios de comunicación social públicos o privados, colocación en la vía pública de vallas publicitarias, banderas, carteles... o el reparto de cartas o folletos directamente o por correo (artículo 71.1), enumeración limitada a juicio de GARCÍA HERRERA (*op. cit.*, pág. 944).

⁵⁷ Puede verse un análisis sobre las transformaciones que se han producido en JIMÉNEZ DE PARGA: *La ilusión política...*, págs. 130 y sigs.

variadas⁵⁸. La necesidad de realizar una *propaganda de masas*, superando el anterior modelo de campaña -casi personal, a través de cartas o, más aún, mediante visitas a los electores-, cuya primera manifestación probablemente sea la aparición de propaganda gráfica, lleva a la aparición de la *publicidad política*, al uso de técnicas comerciales en las campañas electorales⁵⁹. Llega así a consolidarse el 'marketing' político, que MASCLET define como la aplicación de métodos de estudios, de mercado y de publicidad comercial por sociedades de servicios que organizan toda o parte de la campaña, con técnicas sofisticadas (sociológicas, psicológicas o estadísticas), para adquirir un conocimiento profundo del electorado y sus expectativas y para conformar el programa y el mensaje, elaborando documentos de propaganda, organizando reuniones y manifestaciones...⁶⁰. Una pieza fundamental de este modo de hacer campañas es el uso masivo de los medios de comunicación audiovisual, que permiten

⁵⁸ Vid. *Las campañas...*, pág. 47.

⁵⁹ Resulta curioso comprobar el auge que en España parecen cobrar últimamente esos *primitivos* medios de propaganda, no sin cierta polémica en algunos casos. El origen de la propaganda gráfica está en los distritos urbanos franceses, a principios de siglo, cuando las técnicas anteriores dejan de ser efectivas, mientras que el uso de publicidad de tipo comercial se dio por vez primera en la campaña presidencial de los Estados Unidos de 1936: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, pág. 59, 77, 89 y 124, o BON, *op. cit.*, págs. 59 y 60; también Luis LÓPEZ GUERRA: "Sobre la evolución de las campañas electorales y la decadencia de los partidos de masas", *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 45 (1976). Entre los medios que se utilizan habitualmente en la realización de las campañas, según ARCEO, predominan los destinados a la publicidad política: mensajes en espacios pagados o gratuitos, mensajes enviados directamente al elector, por carta o medios de reproducción audiovisual, productos que se ponen a la venta, o se obsequian, con lemas o logotipos de la formación... Junto a ellos, otros medios de comunicación persuasiva son los mítines, debates, entrevistas y colaboraciones periodísticas de los candidatos o miembros del partido [vid. José Luis ARCEO VACAS: "Campañas para elecciones generales", en J.L. Arceo (dir.): *Campañas electorales y "publicidad política" en España (1976-1991)*. Barcelona, Escuela Superior de Relaciones Públicas-Promociones y Publicaciones Universitarias, 1993, págs. 20 y 21; puede verse en este volumen y en J.L. Arceo (coord.): *1976-1986: diez años de "publicidad política"*. Madrid, Ayuntamiento de Madrid-Dirección General de Medios de Comunicación Social, 1986, extensos análisis del contenido y medios utilizados en las campañas electorales].

⁶⁰ Vid. Jean-Claude MASCLET: "Marketing politique", en O. Duhamel et Y. Mény (dirs.): *Dictionnaire constitutionnel*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992, págs. 622 y 623. En parecido sentido, en relación al uso de sondeos y encuestas, Roland CAYROL: "Sondages et campagnes électorales: faire de chacun un stratège", *Pouvoirs*, 63 (1992). Una visión general, con especial atención al caso británico, en Dennis KAVANAGH: *Election campaigning. The new marketing of politics*. Oxford, Blackwell, 1995. También resulta interesante pese a su brevedad, por sus referencias a las últimas elecciones presidenciales americanas el trabajo de Richard WIRTHLIN: *Campaña electoral. Persuadir por la razón, motivar por la emoción: la estrategia de la comunicación política*. Madrid, Editorial Complutense, 1995.

dotar a los mensajes de una difusión prácticamente total y simultánea, alcanzando a todo el cuerpo electoral y determinando la dimensión nacional de la campaña, cuyo coste se incrementa tanto porque se recurre a ellos antes de que comience la campaña como porque pueden servir a los partidos mayoritarios para evitar la irrupción de nuevas opciones⁶¹. Los efectos son claros: por una parte, se trata de campañas desideologizadas, en las que se presta mucha atención a la imagen, a la presentación de determinados lemas o 'slogans', descuidando los contenidos; por otra, se comercializan, aunque éste es de menor importancia en Europa respecto a Estados Unidos, ya que los partidos aún conservan medios propios, que llevan a mantener formas de campaña tradicionales, casi como una forma de satisfacer a los militantes, además de que la televisión suele ser pública⁶².

A consecuencia de este fenómeno, el régimen jurídico de la propaganda electoral se ha tratado con especial detalle en la **LOREG**, sobre todo en relación con aquellos medios de comunicación cuya titularidad la ostentan los poderes públicos, facilitando el uso o la ocupación de otros espacios públicos, siempre a partir de la máxima de que cuanto mayor sea la cesión o más se facilite la realización de su publicidad, menores serán los gastos que hayan de afrontarse. Dentro de ese tratamiento particularizado de determinados modos de publicidad se ha optado también por imponer algunas medidas de carácter prohibitivo o limitativo, sea con carácter genérico o específico, aunque no siempre ligadas a las finalidades o motivos apuntados al comienzo de este capítulo, que se considerarán una vez concluido el análisis del concepto de gasto electoral.

⁶¹ CHUECA: "La financiación...", pág. 100. No es de extrañar que haya visiones como la de JIMÉNEZ DE PARGA que encuentren en una publicidad excesiva y con frecuencia descalificadora una de las causas del abstencionismo: vid. *La ilusión política...*, págs. 59 y 60.

⁶² Puede verse sobre estas dos cuestiones VON BEYME: *La clase política...*, págs. 163 a 166.

3. ALQUILER DE LOCALES PARA LA CELEBRACIÓN DE ACTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL

Aunque aparentemente este gasto no presente problemas de calificación como electoral, debe considerarse la posibilidad del uso con ese fin de locales que la formación tenga alquilados de forma permanente o anterior a la convocatoria de elecciones⁶³. Tampoco deberían tener esta calificación de gastos electorales los que se deriven de la celebración de actos una vez convocadas las elecciones, pero antes de que comience la campaña electoral: aunque no quepa duda acerca de su inclusión dentro del periodo electoral en que se entienden realizados, como se vio más amplio que el de la campaña, la dicción de este **apartado c) del artículo 130** es tajante: deben ser «actos de campaña electoral», es decir, destinados a la captación del voto, lo que no se puede hacer antes de que esa campaña comience: como se dijo en su momento, no deben computarse los gastos destinados a sufragar actividades no electorales por realizarse fuera del periodo oficial de campaña⁶⁴; no quiere decirse con esto que exista una limitación o impedimento para su celebración, sino que no deberían ser incluidos en la declaración que presenten ante el Tribunal de Cuentas. Por otra parte, la cuantía que a partir de tales declaraciones se deduce dedican a estos arrendamientos es considerablemente baja, lo que contrasta a primera vista con el elevado número de actos que las formaciones llevan a cabo⁶⁵; incluso es posible hablar de una *edad de plata*

⁶³ En ese caso, resultaría difícil encuadrar dentro de los gastos electorales la atribución temporal de las rentas pagadas por el tiempo en que ese local pueda haber sido utilizado específicamente para la campaña: vid. MARÍN: "Comentario al artículo 130", pág. 1.075.

⁶⁴ BALLARÍN: "Comentario al artículo 50", pág. 442. Su número desde luego no es irrelevante: por ejemplo, sólo los líderes del PSOE y del PP realizaron desde la convocatoria de las elecciones de 6 de junio de 1993 (13 de abril) hasta el día anterior al comienzo de la campaña electoral (21 de mayo), es decir, durante la *precampaña*, un total de veinticuatro actos en recintos de gran capacidad (en algunos casos superior a las 15.000 personas), como puede verse en el resumen aparecido en el diario *El País* de 21 de mayo de 1993.

⁶⁵ No superaba en ninguna de las formaciones el 3% de sus gastos en las elecciones de 1986 (DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 146 y 147); en las de 1989 sólo es posible identificar los que declara el PSOE: 2.189.580 pesetas (0'11%). Dirigentes de los partidos han declarado que el coste de un mitin viene a suponer alrededor de 4.000.000 de pesetas (pueden verse las declaraciones de los Sres. Benegas y Arenas en un debate recogido en diario *El País* de 20 de mayo de 1993).

del mitin electoral, si bien tiene ahora finalidades y motivaciones diferentes a las que se daban en la que se puede considerar *edad dorada*: no se trata, como antes, de convocar y convencer a electores que prácticamente desconocían incluso a quien les hablaba, sino de dar soporte a la información que los medios de comunicación, sobre todo la televisión, proporcionan durante este periodo y que parece centrarse casi exclusivamente en este tipo de actos⁶⁶.

Hay que tener en cuenta, como se decía en el apartado anterior, el derecho que tienen las candidaturas a utilizar de modo gratuito locales oficiales y lugares públicos que reserven los Ayuntamientos para la celebración de actos de campaña electoral (**artículo 55**), si bien en este caso no va ligada tal prestación a ninguna limitación en cuanto a su uso, asuntos que se analizan en el siguiente capítulo.

B. ORGANIZACIÓN

1. PERSONAL

Lo señalado para el epígrafe anterior es aplicable también a éste, ya que tan sólo pueden ser consideradas gasto electoral las «remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas», lo que puede plantear dificultades cuando haya una dedicación ocasional del personal permanente durante este periodo de tiempo a la preparación de la campaña⁶⁷. La escasa cuantía de esta partida⁶⁸ contrasta con que fuera precisamente este tipo de gasto el que se intentó su-

⁶⁶ Así lo señalan DEL CASTILLO: "Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria", pág. 166, y JIMÉNEZ DE PARGA: *La ilusión política...*, pág. 57. Como dice BON, forman parte del 'marketing' político, son puestas en escena, con gran número de asistentes, no pequeñas reuniones: *op.cit.*, pág. 60. Un análisis de su significado y contenido, en Francisco CRUCES y Ángel DÍAZ DE RADA: "Representación simbólica y representación política: el mitin como puesta en escena del vínculo electoral", *Revista de Occidente*, núms. 170-171 (1995).

⁶⁷ MARÍN: "Comentario al artículo 130", pág. 1.075.

⁶⁸ Según los datos que ofrece DEL CASTILLO, no superó apenas el 5% en las elecciones de 1986: vid. "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 146 y 147; en las de 1989, para el PSOE fueron de 47.537.167 pesetas (2'41%).

primir con la **Ley de prácticas corruptas e ilegales** que se adopta en Gran Bretaña en 1883: en realidad, eran sobornos encubiertos, que podían darse cuando el número de electores era escaso. De hecho, fue el aumento progresivo del electorado el que hizo que los gastos se dispararan y, al alcanzar grandes dimensiones, provocó que se adoptaran esas medidas⁶⁹. Por otra parte, la profesionalización de las campañas hace que sea necesario requerir el trabajo de personas dedicadas a tareas especializadas (estudio de técnicas, elaboración de líneas generales de actuación, organización de medios y recursos...), que pueden ser contratadas como expertos o asesores ajenos al partido e incluso a la política; ése no parece haber sido el caso de España, donde han tendido a proceder de o a integrarse en el partido, que crea su propio departamento de estrategia electoral⁷⁰. De todas formas, este apartado parece estar concebido para encargados de tareas de menor envergadura, dedicados a labores meramente técnicas o para voluntarios, lo que explicaría también su escaso relieve cuantitativo.

2. TRANSPORTE Y DESPLAZAMIENTO

Su inclusión en esta categoría dependerá, detalla la **LOREG**, de que se destinen a «la movilización de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura». Hay que excluir de esta calificación, por tanto, los derivados del transporte de electores: una enmienda que defendía la supresión de estas referencias a candidatos, dirigentes y personal al servicio de la candidatura fue rechazada por entenderse que su fin era considerar como gastos electorales los ocasionados por "los autobuses puestos por determinadas formaciones electorales (...) el día de la votación para facilitar el ejercicio del derecho

⁶⁹ Vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, pág. 233, o DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 14.

⁷⁰ En todo caso, queda poco margen a la participación de los militantes: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 179 y sigs., y VON BEYME: *La clase política...*, págs. 165 y 168.

de voto", lo que no era posible "ni técnica ni políticamente"⁷¹.

3. CORRESPONDENCIA Y FRANQUEO

Este gasto resulta inseparable de los recogidos en los **apartados a) y b) del artículo 130**⁷². Debe tenerse en cuenta que las formaciones políticas gozan de tarifas especiales para el envío de propaganda electoral (**artículo 59 LOREG**), aunque no sólo se consideren gastos electorales los causados por esos envíos, sino todos los destinados a correspondencia. Además, en las elecciones a Cortes Generales, municipales, al Parlamento Europeo y a varias Asambleas autonómicas, al establecerse esa subvención específica por envío de propaganda mencionada anteriormente, se excluye en tales elecciones este gasto de la cantidad máxima que se establece como límite, aspectos ambos que se analizan en sus epígrafes correspondientes. Lo dicho en aquel apartado acerca de la conveniencia de adoptar una papeleta institucional no debería en este caso llevar aparejada la misma exclusión de este concepto como gasto electoral, aunque es evidente entonces que la entidad de este apartado quedaría reducida a un nivel casi simbólico.

C. INTERESES DE LOS CRÉDITOS RECIBIDOS PARA LA CAMPAÑA ELECTORAL

La consideración independiente de este gasto en el **artículo 130.g)** obedece en primer lugar a que ésta es una de las escasas disposiciones en las que la **LOREG** menciona el que es el más importante recurso con que cuentan las formaciones políti-

⁷¹ Vid. el texto de la enmienda 616 del Grupo Popular del Congreso y la argumentación (citada en el texto) del voto en contra a cargo del portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Sr. Berenguer, en *Trabajos LOREG*, págs. 351 y 496, respectivamente. La importancia de esta actividad en otros momentos, al menos en el Reino Unido, queda reflejada en que fuera objeto de prohibición ya en la ley de 1883, que prohibía el alquiler de vehículos con esa finalidad. En 1948 se prohibió incluso el uso de automóviles privados: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 91 y 233. Más contundentes eran DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA en su texto de 1981, ya que proponían que en la ley electoral se prohibiera expresamente este transporte de electores por las formaciones políticas: vid. DE ESTEBAN: "Un Anteproyecto...", pág. 794.

⁷² Este apartado fue introducido en el informe de la ponencia del Congreso, que aceptó la enmienda 296 del Grupo Vasco (PNV): vid. *Trabajos LOREG*, pág. 379.

cas para financiar sus campañas electorales: los créditos que contraigan con entidades bancarias o financieras. Más allá de apuntar ahora la insuficiencia de estas normas, sí que conviene señalar lo acertado de haber incluido los intereses que generan como gastos electorales, a pesar de alguna incorrección que habrá ocasión de puntualizar. Según la redacción del precepto, han de considerarse como tales los «devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente», lo que parece no reparar en que ésta puede entregarse en dos momentos distintos: al presentar la contabilidad ante el Tribunal de Cuentas, las formaciones políticas pueden percibir hasta el 90% de la cantidad que en función de sus resultados les corresponda; una vez concluido el proceso de fiscalización, habrán de percibir la cantidad restante. En todo caso, incluir este tipo de gastos viene a suponer en la práctica extender el periodo en el que se entienden realizados más allá de la proclamación de electos, ya que la subvención se va a percibir con bastante posterioridad a ese momento (entre los cien y los ciento veinticinco días posteriores a las elecciones)⁷³. Es evidente que ello crea dificultades para medir ese periodo y por ello, para controlar que no se sobrepasa el límite de gastos, si bien su cuantía no es muy elevada⁷⁴. Además, MARÍN ha señalado que sólo sería contabilizable cuando se justifique que el crédito se haya destinado a sufragar alguno de los gastos electorales previstos en este mismo artículo, lo que desde luego el Tribunal de Cuentas ha seguido estrictamente cuando de los gastos por envíos electorales personales se trataba, pero no tanto en relación con los "gastos generales"⁷⁵. Por últi-

⁷³ Recuérdese en todo caso lo que se dijo acerca de la distinción entre gasto y pago en nota 35. Fue también el Grupo Catalán (CiU), al presentar la enmienda 143, reiterada en el Senado por su homónimo (enmienda 9), con ocasión de la tramitación de la *Ley orgánica 8/1991*, el que incidió en lo allí apuntado, pero ahora con la intención de suprimir el inciso final de este apartado, dada la dificultad que, a su juicio, existe para conocer la fecha a la que se refiere [*B. O. C. G. C. D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 43, y *B. O. C. G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 21].

⁷⁴ En las elecciones de 1986, sólo cinco formaciones declararon gastos por este concepto, y ninguna por encima del 2% del total: vid. DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 146 y 147. Para las elecciones de 1989, el PSOE declaró que le habían supuesto 135.014.440 pesetas (el 6'86%).

⁷⁵ Vid. MARÍN: "Comentario al artículo 130", pág. 1.075. En las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989, varias formaciones declararon haber recibido créditos que no aplicaron enteramente a fines electorales, sino a actividades permanentes. La dificultad de determinar cuáles fueron sus gastos financieros

mo, son numerosas, casi habituales, las incorrecciones en la anotación de los créditos y sus intereses, hasta el punto de que el Tribunal de Cuentas haya recomendado modificar este apartado del **artículo 130**, en relación a la determinación de los intereses de los créditos recibidos⁷⁶.

D. OTROS GASTOS NECESARIOS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS Y SERVICIOS PRECISOS PARA LAS ELECCIONES

La definición de gasto electoral que hace el **artículo 130 LOREG** no está orientada, en principio, por un criterio teleológico, que sí aparece por el contrario en la de campaña electoral: mientras que las actividades características de ésta son las llevadas a cabo «en orden a la captación de sufragios» -precisión que no tiene mayor utilidad, según BALLARÍN-, no aparece especificación alguna al fin que hayan de tener los gastos susceptibles de ser calificados como electorales, lo que este mismo autor considera que sí tendría sentido⁷⁷. Con mayor precisión, habría que decir que en el alquiler de locales y en este último apartado⁷⁸, concebido como una cláusula residual, sí se hace mención al fin que han de cumplir esos gastos, y que en algunos otros resulta absolutamente innecesario. Por lo demás, y en relación ya sólo a esta **apartado h)**, supone la configuración de una amplia concepción de gasto electoral, que sería por tanto, además de los típicos gastos que deben asumir estos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones para llevar a cabo su campaña electoral (propaganda, realización de actos, personal, transportes...), cualquier otro que estuviera relacionado con oficinas o servicios *que sean precisos para las elecciones*. El uso de esta última cláusula, según el Tribunal de Cuentas, "parece reservado a conceptos de difícil encaje

impide formular una conclusión sobre si fueron considerados o no electorales. Del informe del Tribunal de Cuentas relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993 se deriva claramente la afectación de intereses por gastos de envíos.

⁷⁶ En su informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993.

⁷⁷ Vid. BALLARÍN: "Comentario al artículo 50", pág. 441.

⁷⁸ Introducido por la ponencia del Congreso (*Trabajos LOREG*, pág. 379).

en la lista que la norma legal prevé", pese a que MARÍN señale que no es fácil encontrar "algún gasto que motivado por la campaña electoral no se halle específicamente reseñado en el artículo 130", ya que, si de veras está relacionado con la campaña, estaría incluido entre las restantes previsiones⁷⁹. Ciertamente es complicado dar algún ejemplo de este tipo de gasto (más bien lo contrario, son frecuentes los casos en que el Tribunal de Cuentas rechaza su calificación como electorales⁸⁰), aunque existir, existen, ya que parece haberse convertido en un cajón de sastre, en el que se incluyen los más variados conceptos y no precisamente con un alcance irrelevante⁸¹.

⁷⁹ Vid. "Comentario al artículo 125", págs. 1.049 y 1.050, y "Comentario al artículo 130", pág. 1.074. Ésta era la postura de la que partía la enmienda 98, del Grupo Popular, presentada con ocasión de la tramitación de la Ley orgánica 8/1991, que solicitaba su supresión (recuérdese su enmienda 97, citada en nota 42): o la enumeración es taxativa -y por tanto sobra esta cláusula- o es abierta -y por tanto sobran las especificaciones-; también se reiteró, con el mismo escaso éxito, en el Senado [B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 33, y B.O.C.G. S., IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 36]. Respecto al informe del Tribunal de Cuentas, se trata del relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989. Es curioso, por citar el caso italiano, el sistema que sigue la Ley de 10 de diciembre de 1993, al establecer que los gastos destinados a sedes, viajes, correos o gastos pasivos se calculen a tanto alzado, al porcentaje fijo del 30% de los gastos admitidos y documentados (artículo 11.2).

⁸⁰ En su informe sobre las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989, se negaba, por ejemplo, el carácter de gasto electoral a diversas partidas incluidas por algunas formaciones: entre otros, los destinados a la adquisición de equipos eléctricos, aparatos de televisión, calculadoras o repuestos de automóviles, a la compra de obsequios (bandeja de plata) para personas "que se distinguieron en el fomento de determinados ideales que el partido trata de difundir", de almanques de bolsillo, de una letra del Tesoro... Con carácter general, parecen estar excluidos los regalos, tanto por su elevado coste como por su distribución restringida a un número muy escaso de personas, por lo que no pueden ser considerados elementos de propaganda electoral incluibles en el artículo 130.h). La compra de bienes o elementos cuya duración sea superior a la de uno o varios procesos electorales o con vida útil superior a un año ha sido también excluida en ese informe o en el relativo a las elecciones de 1993: para el volumen que alcanza esta exclusión, pueden verse los cuadros 1.1, 2.1, 3.1 y 4.1. En el mismo sentido, además de la previsión de ORÓN de rechazar los gastos en inversiones o duraderos (*op.cit.*, pág. 1.884), la STSJ de Canarias de 10 de diciembre de 1993, en la que se deniega el derecho a obtener subvención por los gastos destinados a la adquisición de micrófono, amplificador, bocinas y sillas por un partido político, dada su vigencia, destino y utilización superior al periodo electoral (citada por ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN: *Código...*, págs. 489 y 490). Para el caso francés, teniendo en cuenta que en el CEF no hay definición material de gastos, el Consejo Constitucional sigue el criterio de la habitualidad o excepcionalidad: se puede ver una relación de supuestos en CUILLANDRE, *op.cit.*, págs. 120 a 122.

⁸¹ En las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1986 vino a suponer para algunas formaciones hasta el 20% de sus gastos: DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 146 y 147.

Con carácter general y sumario, es posible afirmar que los gastos electorales pueden ser ocasionados durante la campaña electoral, una vez concluida ésta (intereses de créditos electorales, oficinas, mantenimiento de servicios diversos, relacionados con el seguimiento del proceso electoral -por ejemplo, el recuento de votos-) y sobre todo, antes de que comience de manera formal la campaña (como se decía antes, sin haberse ni siquiera convocado las elecciones, ya las están preparando las diversas formaciones políticas). De ahí el establecer el periodo en el que se entienden realizados con una duración más extensa que los quince días de la campaña⁸².

Por último, es necesario hacer dos precisiones sobre el texto de algunas leyes electorales de las Comunidades Autónomas, en las que se recibe, en todo o en parte, este mismo concepto: por ejemplo, en los **artículo 146 LEPVas**, **37 LEARCant** y **42 LFREPNav**. El problema estriba en que, al estar elaboradas estas leyes con anterioridad a **Ley orgánica 8/1991**, el que se recibe en ellas es el concepto de gasto electoral de la **LOREG** en su redacción de 1985, que es literalmente reproducido. La resolución de esta divergencia pasa por la solución que recoge expresamente la **disposición adicional tercera LEPVas**, única posible a partir del concepto de «régimen electoral general»: si la **disposición adicional primera, apartado 2 LOREG** establece la aplicabilidad directa, entre otros, de sus **artículos 130 y 131.2** a las elecciones a dichos parlamentos, la inclusión de disposiciones que los reproduzcan sólo puede

⁸² Por ejemplo, la contratación de publicidad electoral (carteles, alquiler de vallas, etc) tiene que ser necesariamente anterior al comienzo de la campaña, para que pueda aparecer desde el primer día. Esto no deja de plantear dificultades, como se refleja en la redacción del **artículo 53 LOREG**, que prohíbe la difusión de propaganda antes del comienzo de la campaña, sin incluir en esa prohibición «las actividades habitualmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el **artículo 20 CE**». Se trata de una regulación que adolece, según WERT, de un notable formalismo: existe 'de facto' una *precampaña*, "en la que los concurren despliegan el mismo tipo de comunicación persuasiva que en la campaña, salvo por tener que evitar la explícita petición de voto"; la única diferencia entre ambos periodos, además de que se produce esa solicitud abiertamente, estriba en que comienzan a emitirse espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública: *op.cit.*, págs. 90 y 91. MASCLLET ha puesto de manifiesto cómo en las campañas electorales no sólo se desbordan los plazos establecidos, sino que se utilizan medios no previstos (mientras que no lo son los que la ley prevé), con una práctica imposibilidad de sancionar de manera efectiva las irregularidades que se produzcan: vid. *Droit électoral*, pág. 215.

deberse a motivos sistemáticos, por lo que la reforma de la legislación general sobre la materia se entiende que produciría (ha producido en estos tres casos) la reforma de la ley autonómica⁸³.

Algo parecido debe decirse respecto a la duración de la campaña electoral tras la **Ley orgánica 13/1994**: sólo la **LEPVas** fijaba con anterioridad esa misma duración de quince días (**artículo 68.2**) -como ya hiciera el **artículo 68** de la anterior **Ley 28/1983 (artículo 68)**-, a la que se ha incorporado la **LECMad** tras la reforma que en su **artículo 11.2** ha operado la **Ley 5/1995**. Las restantes, bien recogen expresamente la anterior fórmula de la **LOREG** -es decir, entre quince y veintiún días-⁸⁴, bien no establecen regulación alguna. En cualquier caso, al resultar el **apartado 2 del artículo 51** de aplicación a todas las elecciones, debe entenderse igualmente que se ha producido esa modificación, conveniente además cuando muchas de estas elecciones se celebran en la misma fecha, el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, coincidiendo con las locales, por lo que no resultaba indicado dar lugar a diferentes duraciones.

⁸³ Dado este criterio de "automática repercusión", como lo denomina GARCÍA HERRERA (*op. cit.*, págs. 910 y 911), era innecesario que lo aclarara el **artículo 6 del Decreto 250/1993**.

⁸⁴ **Artículo 25.1 LEPGal** (en la redacción introducida mediante **Ley 15/1992**, ya que antes nada se decía), **26.1 LEDGLRio** (cuya anterior **Ley 1/1987**, en cambio, sí que la fijaba en quince días), **30 LEVal**, **27.1 LECas-LM** y **20.2 LMUMECana**.

12. LAS PROHIBICIONES

Aunque en el origen de este tipo de disposiciones esté básicamente la pretensión de establecer unos límites máximos de gastos, parece haberse consolidado una tendencia a combinarla con la prohibición de recurrir a determinados medios o de realizar ciertas actividades. Ese es el camino que últimamente ha seguido el CEF, que prohíbe durante los tres meses anteriores al de la elección la utilización con fines de propaganda electoral de carteles y de todo tipo de publicidad comercial en prensa o medios de comunicación audiovisual, así como facilitar un número de teléfono gratuito (artículos L. 50-1, L. 51 y L. 52-1)⁸⁵. También el artículo 3 del Decreto-ley de 18 de noviembre de 1995 prohíbe en Italia, en los treinta días anteriores a la votación, cualquier forma de publicidad electoral⁸⁶. El origen de estas disposiciones puede situarse en un afán por hacer efectivas las medidas restrictivas del gasto⁸⁷, pero también cabe apreciar en ellas una voluntad de configurar un determinado tipo de comunicación política, de manera que la campaña no consista en promocionar la

⁸⁵ La reciente Ley núm. 95-65 la ha permitido en prensa sólo para solicitar donaciones de las personas físicas (artículo L. 52-8).

⁸⁶ Esta prohibición no afecta a la denomina «propaganda electoral», que puede realizarse entre la convocatoria y el penúltimo día anterior a la votación e incluye, según el artículo 2, las tribunas políticas, los debates, las mesas redondas, las conferencias, los discursos, la presentación de programas y candidatos y los anuncios relativos exclusivamente a estas formas de propaganda electoral en prensa o concesionarias públicas o privadas, teniendo estos últimos un carácter gratuito. Por lo demás, queda sujeta a ciertos requisitos la «publicidad electoral» en el periodo comprendido entre la convocatoria y el día trigésimo precedente a las elecciones, entre los que está su prohibición en la concesionaria pública.

⁸⁷ Según JIMÉNEZ DE PARGA, la única manera de limitar los gastos es prohibir propaganda que suponga recurrir a la publicidad comercial (vid. *La ilusión política...*, pág. 72). En parecido sentido, BENOIT y SCALE explican la técnica francesa de prohibir algunos gastos y permitir los demás, hasta una cierta cantidad, por recaer esas disposiciones sobre los medios más visibles, en los que es más fácil controlar si se cumple o no la ley, aunque no dejan de anotar la posibilidad de que se presenten casos de complicada solución (publicidad del libro escrito por un candidato o de la empresa de la que es director), además de que la evolución de los medios de comunicación y de la informática pueden sobrepasar dentro de poco todas estas previsiones: vid. Jean-Marc BENOIT et Jessica SCALE: "Les dépenses des candidats", *Pouvoirs*, 70 (1994), págs. 34 a 36.

imagen de los candidatos, sino que se base en la explicación y discusión de los programas⁸⁸.

De esa corriente participa, de alguna manera, la **LOREG**, que establece prohibiciones respecto a la contratación o exhibición de publicidad electoral que afectan al menos a dos medios: por una parte, la relativa a su instalación en la vía pública, mediante carteles o instrumentos semejantes (*publicidad exterior*); por otra, su contratación en ciertos medios de comunicación, en función principalmente de su titularidad. En cualquier caso, dado su carácter y teniendo en cuenta lo que se dijo anteriormente, su alcance debe ser restrictivo y fundarse en la protección de un interés o bien de relevancia constitucional; en ese sentido, no siempre la razón con la que pretendidamente se respalda parece suficiente para acogerlas, aunque también hay que decir que su ámbito de acción, al menos en el primero de los casos citados, es ciertamente reducido; mayor relevancia tiene el segundo, que además incide de manera fundamental (o podría incidir, dada la prohibición) en el desarrollo de la campaña electoral.

I. PUBLICIDAD EXTERIOR

Ésta es en todo caso una prohibición relativa, ya que lo que se establece es que sólo podrá hacerse a través de carteles, pancartas y «banderolas» (carteles colgados a postes o farolas, según la propia definición legal) a colocar en los espacios que los Ayuntamientos reserven expresamente a esta finalidad, cuyo uso será gratuito, si bien pueden las formaciones políticas contratar también la colocación de carteles en los

⁸⁸ Según BENOIT y SCALE, esta característica se expresó con ocasión de la elaboración de la Ley núm. 90-55, a la que se debe la redacción de estos artículos del CEF: se buscaba que la comunicación se dirigiera a cada elector, no a la globalidad de los ciudadanos, en una especie de retorno a los orígenes de las campañas electorales: *op.cit.*, pág. 36.

espacios comerciales autorizados (**artículo 55. 1 y 2**)⁸⁹. Nada decía el **RDLNE** sobre tal prohibición, que parece deberse (BALLARÍN, por ejemplo, no encuentra motivos suficientes para su existencia) más a razones de moralidad e incluso de limpieza de la vía pública que a su excesivo coste o al hecho de causar gran desigualdad, ya que es posible acudir a los circuitos habituales de publicidad comercial⁹⁰; de hecho, en Francia la prohibición es anterior a las leyes sobre transparencia financiera y abarca todo tipo de propaganda mediante carteles, aunque se trate de una prohibición ampliamente burlada⁹¹. Movidos por ese mismo ímpetu limitador, se han producido ocasionales acuerdos entre entidades políticas, en ocasiones formalizados incluso en el seno de alguna institución representativa (en concreto, en un Ayuntamiento), con el objeto de renunciar, con un mayor o menor alcance, a utilizar ciertos medios de publicidad. Desde luego, estas formaciones están en su perfecto derecho y no hay

⁸⁹ En la redacción primera de la **LOREG**, esta prohibición fue introducida por la ponencia que informó el proyecto en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, para dar "satisfacción" a diversas enmiendas presentadas al entonces artículo 54, si bien éstas (habrá ocasión de analizarlas con detalle en las páginas dedicadas a la financiación indirecta que supone ese uso gratuito) no hacían referencia alguna a esta limitación (puede verse el texto de la ponencia en *Trabajos LOREG*, págs. 372 y 398). La actual versión, que introdujo la mención a pancartas y banderolas, procede de la reforma que ha llevado a cabo la **Ley orgánica 13/1994**, recuperando así la proposición de ley caducada por la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones para el 6 de junio de 1993.

⁹⁰ Vid. Javier BALLARÍN IRIBARREN: "Comentario al artículo 55", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 520. Es bastante elocuente en ese sentido el debate que originó la presentación de la enmienda 194, del Grupo Vasco (PNV), que incidía aún más en esas causas: pretendía imponer a las formaciones que hubieran colocado ese tipo de propaganda fuera de estos espacios el deber de retirarla después de las elecciones. Según su portavoz en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Sr. Vizcaya, era una prevención contra el "de todos conocido panorama desastroso, sucio, en que suelen quedar las ciudades después de unas elecciones", si bien para el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Jover, era innecesaria, no se podía exigir una reparación de este tipo, o por lo que costara esa retirada, por los daños causados por una actividad que estaba prohibida. Quizá lo más interesante de este debate fuera la posterior intervención del Sr. Vizcaya, en la que indicaba que tal prohibición no se iba a cumplir y que en todo caso no se iba a poder sancionar en la manera prevista en la **LOREG**, asunto éste sobre el que habrá ocasión de volver (vid. *Trabajos LOREG*, págs. 198 y 452 a 455). Por más que no sea fácil dar otras causas que las citadas, JIMÉNEZ DE PARGA incluye una medida de este tipo ("la publicidad en las calles debe localizarse en los tabloneros de anuncios que los Ayuntamientos sitúen en los puntos estratégicos") dentro de sus propuestas en orden a la reducción de gastos electorales: vid. "La corrupción...", pág. 17.

⁹¹ Los carteles se colocaban antes del comienzo de la campaña y permanecían expuestos durante su transcurso; por esa razón, la **Ley núm. 90-55** estableció que comenzara a regir tres meses antes: vid. BON, *op. cit.*, pág. 76.

ningún impedimento legal para llevar a cabo esta *autorrestricción*, pero, en todo caso, sea cual sea el nivel o grado de formalización al margen de su incorporación a las normas legales, esa renuncia sólo afectará a las entidades que lo suscriben, pero no a las restantes⁹².

II. PUBLICIDAD EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Esta prohibición tampoco afecta a todos los medios, ya que la LOREG recoge en su **artículo 58.1**, respecto a la contratación de espacios de propaganda, un principio de libertad en lo que se refiere a prensa periódica y emisoras de radio privada, aplicable a todas las elecciones en virtud de su inclusión en la **disposición adicional primera, apartado 2**⁹³. Al mismo tiempo, prohíbe las prácticas discriminatorias en el trato que den estos medios a las diversas candidaturas en lo tocante a inclusión, tarifas y ubicación de los espacios contratados y dispone que las tarifas de esta publicidad no podrán ser superiores a las de la publicidad comercial (**apartado 2**)⁹⁴. Esta última norma parece responder, sólo parcialmente, a la cláusula de origen americano de *tiempo igual* ('equal time'), que LÓPEZ GUERRA define como concesión a todos los candidatos de las mismas condiciones de publicidad (costes, tiempo de

⁹² AJEC de 26 de abril de 1993. Aunque tengan un alcance muy diferente, debido a la inexistencia de límite de gastos en aquel país, recuerda a los pactos a los que han venido llegando los partidos alemanes desde 1961 para imponer ciertos límites a su propaganda electoral, con escaso éxito, dados los términos generales en que estaban redactados y la falta de previsiones sobre una instancia de arbitraje, por lo que no es de extrañar que dejaran de firmarse a partir de 1983: son, para DOUBLET, "démonstrations de bonne volonté" de efectos limitados (vid. *Le financement de la vie politique*, pág. 110; también LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 190 y 254).

⁹³ Por lo que su reiteración en el **artículo 72.1 y 2 LEPVas** poco añade.

⁹⁴ Sobre esta materia, vid. Javier BALLARÍN IRIBARREN: "Comentario al artículo 58", en L.M^a Cazorla (ed.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 539 a 547.

emisión, etc), sin otorgar ventajas especiales a ninguno de ellos⁹⁵. No ha dejado de discutirse si esta cláusula impone a estos medios de comunicación privados la obligación de publicar cualquier remitido de publicidad electoral; de ser así, se trataría, según SOLOZÁBAL, de un precepto inconstitucional, que pugnaría con la libertad de expresión *negativa* del medio de comunicación, que no puede ser forzado a publicar en sus páginas (o a difundir por las ondas) lo que no quiere⁹⁶.

Es cierto que estas normas sobre la contratación de publicidad en estos medios de comunicación, que WERT critica por "despachar" de manera breve y caprichosa un tema de extraordinaria importancia, bien poco aportan al régimen de la financiación de las elecciones⁹⁷. No se puede decir lo mismo de las que prohíben realizar este tipo de gasto en los medios de comunicación de titularidad y gestión pública (**artículo 60.1 LOREG, apartado 1 del artículo único LOPEEMR y apartado 1 del artículo único LOPEETL**). Se trata de una prohibición ya existente en la legislación anterior a 1985, aunque no figurara en el **RDLNE** (que tan sólo reconocía el derecho al uso gratuito de espacios en televisión, radio y prensa públicas), sino en la norma a la que se remitía la regulación del ejercicio de este derecho: el **artículo 4 del Real decreto 967/1977, de 3 de mayo**, decía: «Televisión Española y Radio Nacional de España no

⁹⁵ Vid. *Las campañas...*, pág. 222. Según este autor, debería denominarse 'equal opportunity clause'. Se estableció en la **Ley federal de comunicaciones** y obligaba a las emisoras que cedieran espacios gratuitos a algún candidato a hacerlo en las mismas condiciones a los restantes. Su importancia en la celebración de debates fue muy importante, hasta que se derogó en 1971.

⁹⁶ Vid. "Sobre la jurisprudencia...", pág. 135. CANO en cambio cree que su inserción es obligatoria, basándose genéricamente en los principios de pluralismo e igualdad y, más concretamente, para lo que a las radios se refiere, lo justifica por tratarse de una concesión administrativa: vid. Antonio CANO MATA: "Juridificación de las campañas electorales. Las previsiones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", *Revista de Derecho Público*, núm. 115 (1989), pág. 412.

⁹⁷ *Op.cit.*, pág. 91. Hubiera sido diferente si se hubieran plasmado las propuestas de algún partido (formuladas antes de aprobarse la **LOREG**) para que se establecieran tarifas especiales con carácter político: las recoge DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 229. Véase en todo caso lo que se dice en el siguiente apartado acerca de los recientemente establecidos límites específicos.

contratarán publicidad alguna con los grupos y entidades de carácter político»⁹⁸. Posteriormente, la **Ley 4/1980, de 10 de enero, del estatuto de la radio y la televisión** (en adelante, citada como **LERT**), introduce una disposición según la cual «durante las campañas electorales se aplicará el régimen especial que prevean las normas electorales».

Esta limitación hay que ponerla en relación con el derecho, que se reconoce en el **apartado 2 del mismo artículo 60**, así como en el **apartado 2 del artículo único LOPEEMR**, de las formaciones que concurran a las elecciones a acceder a espacios gratuitos de publicidad en los medios públicos de televisión y radio (en las emisoras municipales, sólo para las elecciones locales)⁹⁹. Por esta razón, parece que la limitación está en función del carácter de servicio esencial y de titularidad pública de estos medios, cuya neutralidad e imparcialidad se quiere preservar mediante este mecanismo (entre otros), y no puede considerarse por ello derivada en igual medida de los imperativos de igualdad o incluso meramente económicos de los que se hablaba al principio de este capítulo como justificación o causa genérica de la existencia de estos límites¹⁰⁰.

⁹⁸ Lo reiteró, para las primeras elecciones locales, el **artículo 4 del Real decreto 81/1979, de 5 de enero**. En cambio, no se estableció esta prohibición para los periódicos de titularidad pública. En alguna norma posterior incluso se permitió expresamente: así, el **artículo 3.2 del Real decreto 112/1980, de 22 de enero**, dictado para las primeras elecciones al Parlamento Vasco.

⁹⁹ Los problemas que suscitan el uso y, sobre todo, el reparto de los espacios en estos medios y para la colocación de carteles de los que se hablaba en el punto anterior se abordan en el epígrafe correspondiente, formando parte de la financiación (en forma de prestaciones en este caso) que reciben los partidos de los poderes públicos durante la campaña electoral.

¹⁰⁰ En ese sentido, vid. José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR: "Comentario al artículo 60", en L.M^a. Cazorla (ed.): *Comentarios a Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 559. Si es posible distinguir dos modelos de explotación de la televisión, el de estaciones comerciales independientes, vigente en los Estados Unidos, que se financian con publicidad (al alcance por tanto de los candidatos), y el de televisión pública, bien bajo el dirigismo estatal, al estilo francés, o con régimen fiduciario, al estilo británico, de administración profesional independiente, España coincidiría con Alemania en un tipo de televisión pública regida por consejos de formación proporcional a la representación electoral de las fuerzas políticas, lo que permite la penetración del Estado de partidos, y que admite publicidad, aunque no de tipo político o electoral: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 119 a 142, y VON BEYME: *La clase política...*, págs. 76 a 79. En cambio, GARCÍA LLOVET incluye esta prohibición entre las medidas tendentes a garantizar un mínimo de igualdad formal o de oportunidades e incluso como garantía de unas elecciones libres frente al "libre juego del mercado y la concentración de los medios de comunicación" (*op.cit.*, págs. 158 y 160); quizá estas palabras

Si éstas son las causas que pueden justificar la prohibición en las televisiones y radios públicas, resultaría difícil encontrar la razón para que también las emisoras de televisión privada se vean afectadas por esta prohibición, ya que el **apartado 1 del artículo único LOPEETVP** prohíbe contratar en ellas espacios de publicidad electoral, sometiendo además los programas que difundan durante el periodo electoral al mismo régimen de respeto al pluralismo y a la neutralidad que a los medios de comunicación públicos, bajo igual vigilancia de las juntas electorales; el mismo régimen tienen los operadores del servicio del cable y las emisoras de televisión local no gestionadas por el Ayuntamiento (**apartado 1 del artículo único y disposición adicional LOPEETL**)¹⁰¹. Esta regulación plantea el problema de la limitación de

fueran de aplicación a otras disposiciones de la **LOREG** relativas a los medios de comunicación y la propaganda electoral, como las del **artículo 58**, pero no lo parecen en la misma medida a la prohibición estudiada.

¹⁰¹ Durante el debate de la **LOREG**, la enmienda 66, del Grupo Centrista, proponía la supresión del **apartado 1 del artículo 60**, con la pretensión de ampliar el número de medios en los que fuera posible contratar espacios de propaganda electoral: en concreto, según la enmienda 64, "en emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión que habitualmente contrate publicidad, excepción hecha de cadenas de televisión". De haberse aceptado la enmienda hubiera anticipado el régimen actualmente vigente para las emisoras de televisión privadas, no existentes en el momento de elaborarse la **LOREG**, con lo que la única diferencia efectiva respecto a la regulación actualmente vigente hubiera sido permitir contratar esta publicidad en emisoras de radio (y habría que delimitar en ese caso su alcance respecto a aquéllas que no la contrataran habitualmente) y periódicos de titularidad pública (*Trabajos LOREG*, pág. 159).

La determinación del contenido de la **LOPEETVP** no estuvo exenta de cierta polémica. En lo que se refiere a este punto, el proyecto enviado a las Cortes Generales prevía, aunque por remisión, la aplicación a estas emisoras del mismo régimen que se impone en la **LOREG** a los medios de comunicación de titularidad pública. Varias enmiendas pretendían que se permitiera la publicidad electoral pagada (enmienda 104, de totalidad, y 257, de la Agrupación de diputados del PDP, reiterada por su homónima en el Senado -enmienda 2-) o incluso la supresión de esta remisión, lo que significaba la aplicación de las normas relativas a los medios de comunicación privados (enmiendas 188, de la Agrupación de diputados del PL, 226, del Grupo Popular, y 326, del Sr. Ysart); las intervenciones críticas del Sr. Ramallo, portavoz del Grupo Popular, que veía injustificada esa equiparación con la televisión pública, del Sr. Pérez Dobón, de la Agrupación de diputados del PDP, que no entendía la diferencia que se hacía entre televisiones y radios privadas, y del Sr. Ysart, que lo veía como una coacción a la capacidad expresiva de la televisión privada (a pesar de que consideraba que la publicidad era la parte menos efectiva de esa comunicación), se vieron contrarrestadas con la defensa del proyecto que hizo el Sr. Marcet, portavoz del Grupo Socialista, que señaló que se trataba de una garantía de igualdad, partiendo de que la diferencia entre radio y televisión estaba en el muy distinto número de emisoras (centenares o miles frente a tres) y de la calificación de servicio de titularidad pública que tenía la televisión: *B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie A, núm. 30-1, de 10 de abril de 1987, pág. 4 (proyecto); *B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie A, núm. 30-4, de 29 de mayo de 1987, págs. 42, 92, 67, 82 y 114, y *B.O.C.G. S.*, III Legislatura. Serie II, núm. 153 (b), de 15 de febrero de 1988, págs. 3 y 4 (enmiendas); *C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Pleno, núm. 81, de 22 de diciembre de 1987, págs. 5.209 a 5.214, y *C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Pleno, núm. 101, de 14 de abril de 1988, pág. 6.273 (intervenciones de los diversos portavoces).

la libertad de expresión de un modo más extremo, ya que podría estar justificada en un medio público, que debe actuar de manera imparcial y neutral, pero no está tan claro que se pueda imponer a una empresa privada, aunque sea concesionaria de un «servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado» [artículo 1 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada (en adelante, LTVP)]¹⁰², a la que además se obliga a someter su información a un sistema de control no demasiado conforme con su naturaleza; no es de extrañar por tanto que haya habido alguna iniciativa para intentar modificar o suprimir esta prohibición¹⁰³.

Aunque escapa al periodo electoral, merece la pena detenerse brevemente en un aspecto que resulta muy ilustrativo del principio que impulsa la regulación de estos medios de comunicación. Del conjunto de normas analizadas hasta ahora se deducía la existencia de una diferencia entre televisiones públicas y privadas: las de gestión pública, al menos RTVE, tenían prohibido en cualquier caso contratar publicidad política, ya que así lo establecieron sucesivas normas de admisión de publicidad aprobadas por el consejo de administración de dicho ente público¹⁰⁴; en esa misma línea, para las emisoras municipales de radio, la Junta Electoral Central había

¹⁰² Avalada por la STC 127/1994, de 5 de mayo, caso "ley de televisión privada".

¹⁰³ Como por ejemplo la proposición de ley presentada por el Grupo Popular citada (publicada el 27 de noviembre de 1992), que tenía como fin, entre otros objetivos, permitir la contratación de publicidad en los tres canales privados de televisión existentes. En el ámbito doctrinal, DEL CASTILLO se ha mostrado partidaria de un régimen de libertad en la contratación de propaganda electoral para todos los medios de comunicación tanto públicos como privados ("La financiación de los partidos políticos: propuestas...", pág. 97). SOLOZÁBAL, incidiendo especialmente en lo que a la información se refiere, se muestra contrario a esta equiparación, que considera tiene "dudosa cobertura institucional", ya que la actividad de estas televisiones "carece de las restricciones constitucionalmente impuestas a los medios de comunicación públicos" ("Una visión institucional...", pág. 78). De parecida opinión es WERT, que lo encuentra escasamente justificable, ya que la radio también es un servicio público esencial, y apunta la que quizá sea explicación más razonable: ante la gran capacidad de influencia de la televisión, se considera más oportuno apartarla de la contienda electoral (*op. cit.*, pág. 92). Sobre el tema habrá ocasión de volver más adelante.

¹⁰⁴ La facultad de dictar tales normas está conferida al Consejo de Administración por el artículo 8.1.j) LERT y, haciendo uso de ella, las aprobó en 1983, 1988 y 1990; este tipo de normas se han hecho públicas mediante una resolución de la Dirección General de Medios de Comunicación Social (la última, de 17 de abril de 1990, en la que aparecía la mencionada prohibición en el artículo 5, junto a la de contenido «esencial o primordialmente filosófico o religioso»). En cualquier caso, llama la atención que esta prohibición, con todas las consecuencias que ello tiene, figurara en una disposición de este rango.

entendido que no podían contratar publicidad electoral durante la campaña electoral "ni antes", por lo que consideraba prohibida la publicidad política en general en estos medios, a pesar de que la LOPEEMR sólo haga referencia al periodo electoral¹⁰⁵. Por el contrario, sí que parecía caber la publicidad política fuera de estos periodos electorales en las emisoras de televisión privada¹⁰⁶. Pues bien, esta diferencia ha desaparecido con la reciente **Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/522/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva**. Aplicable, según su **artículo 2**, a todo tipo de emisoras de televisión, públicas o privadas, incluidas las que transmitan a través del cable, por satélite o codificadas, su **artículo 10.1.c)** prohíbe «la publicidad de contenido primordial o esencialmente político, o dirigida a objetivos de tal naturaleza, sin perjuicio de lo establecido en la LOREG», publicidad electoral gratuita que queda ahora como única excepción, sujeta a los requisitos que se analizan en el capítulo V¹⁰⁷.

¹⁰⁵ AJEC de 17 de mayo de 1993.

¹⁰⁶ Se afirmaba la posibilidad de contratar tales espacios, sin que fueran propaganda electoral, en periodo no electoral, a efectos de informar sobre cualquier institución o actividad de interés público, en el AJEC de 4 de febrero de 1994. No dejó de proponerse que esta contradicción fuera superada por la igualación en la prohibición. Entre los autores partidarios de prohibir toda publicidad política pagada en televisión, Diego LÓPEZ GARRIDO: "La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma", en VV.AA.: *La financiación de los partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pág. 71. En el ámbito parlamentario, la enmienda 32, del Grupo IU-IC, presentada con ocasión de la tramitación de la Ley orgánica 13/1994, pretendía modificar la LOPEETVP, a fin de prohibir tanto la publicidad electoral como la política. Su portavoz, Sr. López Garrido, hizo mención expresa a la posibilidad de que disminuyeran los gastos de los partidos políticos en su defensa de la enmienda ante el Pleno del Congreso de los Diputados; sin embargo, para el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Izquierdo, aunque estuviera de acuerdo en el fondo, no era ésta una cuestión propia de la ley electoral, sino de la que regulara la televisión o la publicidad, lo que no dejó de parecerle al primero, y con razón, un argumento formalista: *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, pág. 21 (enmienda), y *C.G. D.S.C.D.* V Legislatura, Pleno, núm. 48, de 17 de febrero de 1994, págs. 2.313 a 2.317 (intervenciones).

¹⁰⁷ En la enmienda 60, del Grupo Catalán (CiU), se encuentra el origen de esta disposición, que tenía la pretensión, según su portavoz en la Comisión de Infraestructuras y Medio Ambiente, Sr. Recoder, de dotar a las normas del consejo de administración de RTVE de rango de ley, para establecer una "norma no excesivamente estricta", puesto que "no prohíbe cualquier tipo de publicidad política, pero sí acota de forma muy importante el campo donde puede caber este tipo de publicidad". Es curioso que el portavoz del Grupo Socialista, Sr. García-Arreiciado, tras manifestar que no le desagradaba la propuesta, requiriera la conformidad

Así las cosas, no falta incluso quien propone extender la prohibición de contratar publicidad a los restantes medios de titularidad privada durante el periodo electoral: parece pesar más que éste sea el concepto al que los partidos dedican mayor cantidad de dinero, por lo que en orden a conseguir ese fin de abaratar las campañas se han defendido estas propuestas restrictivas, que han encontrado cierto eco en la reciente reforma de la **Ley orgánica 13/1994**, como se analiza de inmediato¹⁰⁸. Teniendo en cuenta estas últimas modificaciones y la exclusión, por las razones que sean, de la publicidad televisiva, resulta difícil, sin riesgo de reducir la libertad de expresión y las propias campañas electorales a niveles ínfimos, probablemente inconstitucionales, avanzar mucho más en las medidas limitadoras ya vigentes, cuyas últimas manifestaciones se abordan en el apartado siguiente¹⁰⁹.

de todos los grupos para respaldarla, amén de considerar que tendría que ser votado como un precepto propio de la ley orgánica. El primero de los requisitos se lo negó la portavoz del Grupo Popular, Sra. Mato, y el segundo no volvió a suscitarse cuando, en los términos propuestos por una enmienda transaccional formulada por el portavoz del Grupo Socialista en el Pleno del Congreso de los Diputados, Sr. Aguiriano, se aceptó finalmente la enmienda: *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 47-8, de 21 de marzo de 1994, pág. 39 (enmienda), y *C.G. D.S.C.D.* V Legislatura, Comisiones, núm. 158, de 6 de abril de 1994, págs. 5.028 a 5.037 y *C.G. D.S.C.D.* V Legislatura, Pleno, núm. 71, de 12 de mayo de 1994, pág. 3.565 (intervenciones). Con ocasión de la discusión de la **LOPEETL**, el Grupo Popular presentó una serie de enmiendas que no sólo iban dirigidas a permitir la contratación de publicidad electoral en las emisoras no gestionadas por un Ayuntamiento, sino también a modificar la **Ley 25/1994**, de modo que sólo fuera de aplicación a las emisoras públicas: las enmiendas 12 (a la totalidad), 8, 9 y 10, en *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 104-11, de 15 de septiembre de 1995, págs. 23 a 25; las enmiendas 5, 6 y 7 de su homónimo en el Senado, en *B.O.C.G. S.*, V Legislatura. Serie II, núm. 103 (c), de 21 de noviembre de 1995, pág. 7. Menos explicación tiene que las enmiendas 1 y 6, del Grupo IU-IC, pretendieran prohibir la publicidad de espacios de naturaleza política en la **LOPEETL** y en la **LOPEETVP** (*loc.cit.*, págs. 21 y 23).

¹⁰⁸ Así, JIMÉNEZ DE PARGA dice que "las cuñas en las radios han de desaparecer, lo mismo que las páginas de propaganda pagadas en los periódicos (...) El control ha de ser previo, con la prohibición de las citadas maneras de hacer propaganda y de otras similares": vid. "La corrupción...", pág. 17. Precisamente sobre la regulación de esta materia se puede citar uno de los escasos antecedentes en la legislación española: la regulación sobre la radio durante la II República. La **Orden de 7 de noviembre de 1933** prohibía esta propaganda, debido a las distorsiones que su libre contratación pudiera causar; en la posterior **Ley de radiodifusión, de 26 de junio de 1934** se establecía un tiempo limitado para realizarla, pero nuevamente la **Orden de 1 de febrero de 1936** volvió a prohibirla, junto con los anuncios luminosos y las octavillas lanzadas por avión: vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 230.

¹⁰⁹ De las que podrían derivarse algún efecto indeseable: BENOIT y SCALE han visto en la legislación francesa un intento de prohibir técnicas de comunicación consideradas degradantes, que, al no tener en cuenta la evolución que ha sufrido la *sociedad de la comunicación*, tiende a quebrar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la información política y la igualdad de los candidatos para transmitir sus proposiciones, en la medida en que ambas se hacen descansar en la neutralidad de los medios de comunicación. Como tal neutralidad no

Antes ha de resolverse (o por lo menos plantearse) un último problema, de índole estrictamente normativa (y, ciertamente, con un alcance práctico muy reducido), ocasionado por haberse llevado a cabo la regulación de una materia electoral al margen de la **LOREG**; por esta razón, no puede utilizarse para determinar la aplicabilidad en elecciones autonómicas de la prohibición de contratar publicidad electoral en emisoras de televisión privada el criterio de la inclusión del artículo correspondiente en la **disposición adicional primera**, lo que origina dificultades para establecer la aplicación directa de la **LOPEETVP** a aquéllas. Es cierto que podría alegarse en favor de ésta la analogía con el **artículo 60.1 LOREG**, que sí aparece en esa relación, aunque daría lugar a una interpretación restrictiva poco respetuosa con el ejercicio de los derechos fundamentales; en esta misma línea, acudiendo a los antecedentes legislativos, cabe señalar que antes de la **Ley orgánica 13/1994** se establecía un régimen de libertad para las radios «y cualquier otro medio de difusión privado», mientras que ahora la única referencia expresa es a la prensa periódica y a la radio, de lo que podría deducirse una voluntad de excluir, con carácter general, ese principio de libertad de la televisión privada. En todo caso, de entenderse que no cabe su aplicabilidad a las elecciones autonómicas, se haría depender de lo que dispusieran las leyes electorales autonómicas la posible contratación de publicidad electoral en las emisoras privadas de televisión con ocasión de sus elecciones: como sólo la **LEPVas** ha reparado en este asunto, además para mantener idéntica prohibición (**artículo 72.3**), la ausencia de regulación llevaría a una aplicación supletoria de dicha prohibición (tampoco indiscutible, ya que la **LOPEETVP** no forma parte del **título I LOREG**). Por lo demás, tanto formaciones políticas como emisoras dan por hecho que tal

existe, por más que haya pluralismo, además de favorecerse a quienes puedan gozar (por uno u otro motivo) de las simpatías de cada editorial o emisora, siempre resultarán beneficiados los que tengan una posición consolidada, puesto que serán los únicos a los que acudirán los medios, salvo que los demás muestren una vocación mayor para el espectáculo o procedan de otros campos y su notoriedad como empresarios, artistas... les sirva para hacerles objeto de la atención periodística: *op.cit.*, págs. 38 a 40; en esa misma línea de considerar a los partidos como un contrapoder de la prensa, la televisión o los institutos de sondeos, TRNKA, *op.cit.*, pág. 40, o Laurent HABIB: "La communication électorale: quelles difficultés?", *Pouvoirs*, 63 (1992), pág. 96.

prohibición existe en todos los casos.

13. LOS LÍMITES

I. LÍMITES GENÉRICOS Y LÍMITES ESPECÍFICOS EN DETERMINADOS MEDIOS DE PROPAGANDA

Como ya ha quedado indicado, la legislación española ha optado por definir una serie de gastos electorales y fijar una cantidad global máxima, de modo que en ninguna convocatoria electoral los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales podrán superar el límite de gastos fijado por la ley (**artículo 131.1 LOREG**). Para calcular esa cifra se toma como referencia el número de habitantes -no de electores- de las circunscripciones en que las formaciones presenten candidaturas¹¹⁰. Suele ser ésta, al margen del establecimiento de prohibiciones de algún gasto concreto, la forma en que en otros países se determina ese límite: tanto en Gran Bretaña, en función de que se trate de un distrito rural o urbano, como en Francia o Italia, se parte de un fijo al que se añade otra cantidad por cada elector o habitante de la circunscripción¹¹¹. Como alternativa, podría señalarse el que rige para las

¹¹⁰ Con anterioridad a la LOREG, DEL CASTILLO proponía que fuera una cantidad fija, resultado de multiplicar una cantidad igual a la que el Estado concede por voto recibido en concepto de subvención por cada uno de los inscritos en el censo electoral de los distritos en que cada formación presente candidatura. El sistema utilizado toma como referencia una cantidad menor, pero al multiplicarse, sin mucho fundamento, por todos los habitantes, viene a ofrecer un resultado muy parecido: vid. *La financiación de partidos...*, pág. 280.

¹¹¹ En concreto, la Orden electoral de 18 de abril de 1989 establece un fijo de 3.648 libras, a las que se añadirán 4,1 peniques por elector si se trata de una circunscripción rural ('county') o 3,1 si es urbana ('borough'). En Francia se ha dado un proceso de paulatina reducción, semejante al de la LOREG: desde que la Ley núm. 88-226 partiera de un total de 500.000 francos para cada candidato, que la Ley núm. 90-55 redujo a 400.000 en las circunscripciones de menos de 80.000 habitantes, hasta la actual redacción del artículo L. 52-11 CEF, que procede de la Ley núm. 93-122, que es de 250.000 francos más otro por cada habitante (también están limitados los gastos en las campañas presidenciales, europeas y de carácter local en las que la circunscripción cuente con más de 9.000 habitantes, con igual tendencia a la rebaja, en algunos casos introducida muy recientemente por Ley núm. 95-65 y por Ley orgánica núm. 95-72). Por último, los artículos 7 y 10 de la Ley de 10 de diciembre de 1993 distinguen los gastos que puede realizar un candidato (no más

elecciones presidenciales norteamericanas: los candidatos a la presidencia que reciban financiación pública no pueden realizar gastos por un importe superior al de la subvención que reciban, además de una pequeña cantidad (50.000 dólares) que proceda de sus recursos propios o de sus familiares [2 USC Sección 441a (b) (1) y 26 USC Sección 9.035]¹¹².

Antes de indicar las cantidades que aparecen en los textos legales, debe señalarse que la reciente **Ley orgánica 13/1994**, principalmente por problemas de índole económica más que para garantizar una igualdad entre las candidaturas, además de reducir su cuantía, ha introducido límites específicos para los gastos destinados a publicidad exterior, es decir, en los términos ya indicados, la realizada mediante carteles, pancartas y «banderolas» (carteles colgados a postes o farolas) y a publicidad en medios de comunicación privada, salvo en televisión, donde está prohibida: a ninguno de estos fines podrán dedicar las formaciones políticas un porcentaje superior al 25% y al 20% respectivamente del límite máximo (o genérico) que puedan gastar en función de las circunscripciones en que concurren (**artículos 55.3 y 58.1**)¹¹³. Ciertamente, su regulación supone un implícito reconocimiento de la ineficacia de los límites globales, probablemente por haber fijado unos topes muy elevados, pero también ha originado que se expresen posibles consecuencias negativas en el desarrollo

de 80.000.000 de liras, más 100 por cada ciudadano, en los colegios uninominales; 10 liras por ciudadano, en las circunscripciones proporcionales) y un partido (200 liras por ciudadano).

¹¹² En realidad, lo que establecen son los límites, de modo que son las subvenciones las que no pueden superar esa cantidad (en principio, 20.000.000 de dólares): vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 15 y 25 a 27.

¹¹³ Como las restantes medidas relativas a financiación que viene a establecer la **Ley orgánica 13/1994**, se trata de otro de los puntos recogidos en la proposición de ley caducada presentada a finales de 1992, bien que haya habido alguna variación en los porcentajes (ésta se refería a un 15% en vez del 20%). Es posible encontrar algún antecedente en la legislación de los Estados Unidos: la FECA establecía que se podría dedicar a la publicidad pagada en radio y televisión hasta un 60% del total de gastos permitido: vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 25.

de la campaña¹¹⁴. Oponer, como justificación a estas restricciones, la presencia que se facilita a las diversas formaciones en los medios de comunicación públicos, como hace ÁLVAREZ CONDE, para quien este tipo de limitación estaría justificado siempre que se garantizara el acceso a los espacios gratuitos en condiciones de igualdad a todas las formaciones políticas, siendo incluso lo más propio de una "campaña electoral moderna", no parece lo más acertado¹¹⁵; la razón parece ser otra, y puede que sea aceptable: hay que conectarla directamente con esas motivaciones económicas, tratando de evitar que los gastos en publicidad se disparen. Teniendo en cuenta no sólo que disponen de esa financiación indirecta, sino sobre todo que no pueden contratar publicidad en los medios de comunicación públicos ni en las televisiones privadas, por lo menos cabe pensar que los porcentajes establecidos no son descabellados. Es necesario destacar además un problema de nuevo relacionado con la aplicación de estos límites a las elecciones autonómicas: en efecto, esos porcentajes, aunque figuren en un artículo incluido en el **título I**, del que en todo caso se puede predicar su aplicabilidad supletoria, se fijan en relación sólo, exclusiva y expresamente con las tres elecciones que regula de forma particular la **LOREG**, haciendo referencia incluso a los artículos que en las disposiciones especiales de ésta regulan los gastos de cada

¹¹⁴ Se manifestaron tanto a lo largo del debate de la proposición durante 1992, como por algún autor: así, DEL CASTILLO señala la discriminación que suponen para los partidos de oposición, que cuentan, a su juicio, con muchas dificultades para transmitir su imagen, con lo que se reduce la competitividad electoral (vid. "La financiación de los partidos políticos: propuestas...", pág. 97). Por su parte, algunos portavoces criticaron las medidas concretas, como el portavoz del Grupo Popular en el Pleno del Congreso de los Diputados, Sr. Arenas, para el que se configuraba una "campaña electoral clandestina", cuya "dirección se establecía desde una ley orgánica", de modo tal que se limitaba la libertad de las formaciones políticas para determinar el modo de realizar el gasto y los medios en que llevar a cabo tal campaña, constituyendo esta disposición además una "agresión a los medios de comunicación" (C.G. D.S.C.D. IV Legislatura, Pleno, núm. 242, de 9 de febrero de 1993, págs. 12.222 y 12.223). En relación a la colocación de «banderolas», tanto el portavoz del Grupo IU-IC, Sr. Núñez, como el diputado Sr. Azkárraga la consideraban favorecedora de los partidos "profesionales", mientras que perjudicaban al "militante", es decir, al que se apoya más en sus afiliados y en la movilización de éstos, frente al que recurre a técnicas habituales de mercadotecnia (sus intervenciones, en págs. 12.219 y 12.221, respectivamente). En esa línea se enmarcaba la enmienda 6, presentada por el Grupo IU-IC, para que no se pudieran contratar «vallas» o espacios comerciales para colocar carteles (B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 162-5, de 17 de marzo de 1993, pág. 12).

¹¹⁵ Vid. "Algunas propuestas...", págs. 31 y 32; este autor va más allá, ya que propone que la publicidad pueda realizarse sólo en estos espacios, que, por cierto, no existen en los medios de comunicación para los que se dispone esta limitación.

una de ellas: si no hay mayor problema con el **artículo 55**, que no se incluye en la **disposición adicional primera**, sí lo está el **artículo 58**, que es por tanto aplicable a una elecciones que no menciona.

II. CUANTÍA SEGÚN LA CONVOCATORIA

El primer problema que hay que afrontar en todo sistema de limitación de gastos, como señala DEL CASTILLO, es determinar la cantidad que a la vez que resulte realmente limitativa permita a los partidos contar con medios suficientes para que su derecho de expresión no se vea restringido de forma intolerable durante la campaña electoral¹¹⁶. En esa doble tarea, desde luego, la legislación española ha estado más cerca de no cumplir el primero de los requisitos, como acredita la continuada reducción de los baremos utilizados, que el segundo, que sólo muy recientemente ha sido puesto en cuestión. Tiene al menos el mérito de abarcar todos los procesos electorales que se celebren por sufragio universal, salvo alguna excepción menor, aunque el hecho de que se hayan fijado baremos muy diferentes entre unas y otras elecciones no debe servir para establecer una gradación de su importancia o prioridad (aunque sea inevitable someterlos a comparación, los resultados de ese análisis serán siempre muy relativos). Por último, hay que señalar que la cuantía de esos límites está expresada en pesetas constantes referidas al año en que se establece su determinación legal y es necesario por tanto que se fije su valor en cada ocasión por el Ministerio de Hacienda o consejería competente dentro de los cinco días siguientes a la convocatoria de elecciones; esta tarea se realizará en función de las cifras de población de derecho resultantes de la última renovación o rectificación del padrón municipal de habitantes oficialmente aprobada (**artículo 15 RDPE**), teniendo en cuenta "la tasa de deflación que viene determinada por el índice de precios al consumo", publicada por el mismo departamento ministerial [**Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de**

¹¹⁶ Vid. "Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 140.

21 de abril de 1994]¹¹⁷.

A. ELECCIONES A CORTES GENERALES

Primeramente, y con las salvedades que más tarde se indicarán, hay que señalar que el límite total de gastos que no podrán superar las formaciones será el que resulte de multiplicar por 40 pesetas (es decir, la cantidad debidamente actualizada que resulte según las reglas anteriores) el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación, se trate de elecciones a las dos o a una sola de las cámaras (**artículo 175.2 LOREG**). Debe entenderse que opera como una cantidad global para cada formación y todas sus candidaturas, no como un tope a lo que se puede gastar en cada circunscripción¹¹⁸.

Este límite ha sido objeto de una constante disminución desde su aprobación en

¹¹⁷ Esa actualización, norma común en las legislaciones extranjeras (por ejemplo, el **artículo 7.8** de la **Ley de 10 de diciembre de 1993** o el **artículo L. 52-11 CEF**, que prevé que se realice cada tres años), está recogida en el **artículo 175.4** para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, en el **artículo 193.4** para las elecciones municipales y en el **artículo 227.4** para las elecciones al Parlamento Europeo, todos de la **LOREG**, y en similares disposiciones, referidas a las respectivas consejerías, de las leyes electorales del País Vasco (**disposición adicional cuarta**), Galicia (**artículo 44.4**), Andalucía (**artículo 45.4**), Asturias (**artículo 39**), Cantabria (**artículo 38.2**), La Rioja (**artículo 49.2**), Región de Murcia (**artículo 35.4**), Comunidad Valenciana (**artículo 40.2**), Aragón (**artículo 39.5**), Castilla-La Mancha (**artículo 52.2**, que exige decreto), Canarias (**artículo 28.2**), Comunidad Foral de Navarra (**artículo 43.2**), Extremadura (**artículo 53.2**), Islas Baleares (**artículo 29.4**), Comunidad de Madrid (**artículo 21.2**) y Castilla y León (**artículo 48.1**). En cuanto a Cataluña, la actualización se da de forma automática, al fijarse estos límites directamente para cada convocatoria. Se ha procurado recoger todos los resultados de esas actualizaciones, aunque ello provoque una cierta sobreabundancia de cifras.

¹¹⁸ AAJEC de 21 de mayo y 2 de junio de 1993: de ahí que la presentación de la contabilidad ante el Tribunal de Cuentas a la que se refiere el **artículo 133.1 LOREG** sea única y no tantas como candidaturas presente cada formación, tal como habrá ocasión de ver con más detalle en el capítulo VII. Curiosamente, esta resolución, que parece aclarar el sentido de la norma a la vez que elimina obstáculos a su tarea, parece haberle causado algún problema al Tribunal de Cuentas, ya que en su informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993 incluye una recomendación para que se especifique en la **LOREG** si el límite de gastos tiene una dimensión global o por circunscripciones. Tanto la redacción del precepto como la lógica del proceso llevan a optar, como hizo la Junta Electoral Central, por la primera solución, la más cómoda también, hay que insistir, para que el Tribunal lleve a cabo su labor fiscalizadora (en otro caso, tendría que examinar tantas contabilidades como circunscripciones en las que concurriera cada formación). Probablemente las dificultades vienen derivadas del modo en que las formaciones presentan esa contabilidad, no reflejando adecuadamente las operaciones de sus sedes territoriales, de lo que también se dará cuenta en el último capítulo de este trabajo.

1985: según la redacción original, vigente hasta 1991, esa cantidad por habitante o *multiplicador* era de 40 pesetas y podía incrementarse en razón de 20.000.000 de pesetas por cada circunscripción donde las formaciones políticas presentaran sus candidaturas; con la **Ley orgánica 8/1991** se redujo el multiplicador a 20, manteniendo igual la cantidad por circunscripción; ha sido la **Ley orgánica 13/1994** la que le ha dado la actual redacción, que vuelve a las 40 pesetas, pero eliminando el fijo por circunscripción¹¹⁹. Para apreciar en su sentido exacto la significación de estas reformas, debe hacerse la comparación entre cantidades actualizadas: para las elecciones de 1986 fueron de 44 y 22.000.000¹²⁰; en las de 1989, auténtica referencia para la primera de esas reformas, de 51 y 25.540.000¹²¹; al ser aplicadas en

¹¹⁹ Ya en el debate parlamentario de la **LOREG** se puso de manifiesto, por la presentación de varias enmiendas, un intento de rebajar ese límite: el Grupo Vasco (PNV) propuso establecerlo en 30 y que la cantidad fija por circunscripción fuera de 10.000.000. Tal era el contenido de la enmienda 332, que entendía el diputado Sr. Vizcaya, que la defendió en la Comisión del Congreso, suponía un volumen de gastos suficiente "en la medida en que se viene señalando por los expertos la cada vez menor utilidad de aspectos de la campaña electoral" que acarrearían un grave coste para los partidos. Sin embargo, el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Martín Toval, aclaró que el límite de gastos contenido en el proyecto venía a suponer "una reducción, respecto de lo que ha sido tradicionalmente gasto electoral en este país en unas elecciones generales, de aproximadamente un 40 o un 45%", disminución suficiente que a su juicio permitía una campaña electoral adecuada (*Trabajos LOREG*, págs. 511 y 512). Mayor aún era la disminución que propugnaba el diputado Sr. Bandrés: multiplicador de 20 pesetas (y no por el número de habitantes, sino por el censo electoral) y 10.000.000 de cantidad fija (enmienda 18: vid. *Trabajos LOREG*, pág. 145). El Grupo Popular, por su parte, planteó un sistema que pretendía ser más equilibrado entre las diversas circunscripciones, aunque con un volumen de gastos igual al del proyecto (y del texto finalmente aprobado): así, en lugar de 20.000.000 por circunscripción, 10.000.000 si se trataba de una provincia y 5.000.000 en Ceuta y Melilla, más 1.500.000 por escaño (enmienda 642: vid. *Trabajos LOREG*, pág. 358).

Respecto a la modificación introducida por la **Ley orgánica 8/1991**, las previsiones del proyecto iban más allá, puesto que partían de una reducción a 20 y 12.000.000. Ante la enmienda 145, del Grupo Catalán (CiU), que mantenía más o menos las mismas cifras vigentes (40 y 25.000.000, a pesar de que su portavoz en la Comisión del Congreso de los Diputados, Sr. López de Lerma, decía partir de un acuerdo en la filosofía), el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Izquierdo, formuló una enmienda transaccional, que suponía un término medio entre esa posición inicial (encaminada a establecer un máximo de 1.400.000.000 de pesetas) y la finalmente aprobada (que rondaría, según sus cálculos, los 2.000.000.000): *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-1, de 17 de diciembre de 1990, pág. 7 (proyecto), *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 44 (enmienda) y *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, págs. 6.084 y 6.087 (intervenciones). La actualmente vigente, como ya se ha dicho, procede de la proposición presentada en 1992.

¹²⁰ Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 25 de abril de 1986.

¹²¹ Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 6 de septiembre de 1989.

1993 las establecidas dos años antes, se fijaron en 28 y 22.000.000¹²².

Sin embargo, es necesario señalar dos peculiaridades en relación a esta, en principio, sencilla forma de establecer este cálculo, que se han introducido de forma paralela a aquellas dos reducciones, aunque no siempre con esta misma orientación. La más reciente es la introducción de límites genéricos: tal como se ha indicado, no podrá dedicarse en estas elecciones más de un 25% de la cantidad resultante a publicidad exterior (**artículo 55.3**) ni más del 20% a publicidad en prensa periódica y radios privadas (**artículo 58.1**)¹²³.

La segunda es que no debe incluirse para el cómputo de este límite la cantidad objeto de la subvención de los gastos derivados del envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral (**artículo 175.3**)¹²⁴. Desde luego, la redacción de esta disposición es bastante desafortunada: lo que se excluye es «la cantidad subvencionada», pero ésta no se determina con exactitud hasta una vez concluido el proceso electoral¹²⁵. En todo caso, quiebra el sistema de limitación de gastos hasta ahora analizado, lo que es contradictorio con el resto de las reformas que se introdujeron en 1991 y con sus mismas intenciones de

¹²² Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 15 de abril de 1993.

¹²³ De haberse aplicado a las elecciones de 1993, hubieran supuesto alrededor de 592.000.000 de pesetas en publicidad exterior y de 474.000.000 para publicidad en medios de comunicación para las formaciones que hubieran concurrido en toda España.

¹²⁴ AJEC de 7 de marzo de 1994.

¹²⁵ Es más, hasta las elecciones al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994 se entendía que no había límite de ningún tipo para los gastos que se dedicaran a esta actividad, con lo que las formaciones podían realizar cuantos envíos deseaban, incluso varios a cada elector, con la seguridad de que, si superaban los requisitos precisos, les iban a ser reembolsados todos esos gastos de acuerdo a la cantidad prevista en el **artículo 175** (20 pesetas por envío). A partir de este proceso, se ha entendido que sólo cabe realizar un envío por elector, por lo que, interpretado con rigor este **apartado 3**, todo lo que exceda de la cantidad subvencionada se añade a los gastos electorales ordinarios, al efecto de comprobar si una formación política ha sobrepasado el límite (AAJEC de 15 de julio y 18 de noviembre de 1994 e informe del Tribunal de Cuentas relativo a las elecciones europeas de 1994). Por eso cabe entender que sólo se pueden dedicar 20 pesetas por elector a esta operación -ésta es la cantidad que se usa para determinar la subvención-, lo que ya es considerable, cuando sólo se puede destinar el doble, 40, aunque por habitante, a los restantes conceptos que figuran en el **artículo 130**. Su elevado volumen puede comprobarse en el cuadro 3.1, puesto que la tercera parte de los gastos del PP se dedicaron a estos envíos; más llamativo es el caso de IU, cuyos gastos declarados para las restantes partidas son inferiores a la cantidad destinada a realizar estos envíos.

abaratar el coste de las elecciones: éste no disminuye, sino que, por el contrario, aumenta de manera sustancial¹²⁶. Al mismo tiempo, introduce un factor de gran inseguridad, al depender de la proclamación de electos la determinación de la cantidad que las formaciones pueden gastar, ya que de no obtener los resultados establecidos, no podrán incluir los gastos por envíos electorales en una cuenta específica (el Tribunal de Cuentas se ve forzado a distinguir entre "gastos derivados de envíos directos y personales"¹²⁷ y "gastos ordinarios"), sino en una sola cuenta, lo que, dado además su elevado coste, puede muy fácilmente hacer que se rebase el límite de gastos (mucho más después de lo reducido que ha quedado tras la **Ley orgánica 13/1994**)¹²⁸. Al margen de lo que se dirá sobre este tipo de subvenciones, parece oportuno suprimir esta doble contabilidad, estableciendo, si se considera necesario, un multiplicador superior, pero que fuera igual para todas las formaciones políticas y que permitiera fijar claramente al comienzo del periodo electoral el límite de gastos¹²⁹.

¿Cumplen estas disposiciones con las funciones y fines que de ellas se predicán de implantar el principio de igualdad de oportunidades o disminuir el esfuerzo econó-

¹²⁶ Así lo señalan SATRÚSTEGUI: "La elección...", pág. 61, y SANTOLAYA: *Manual...*, pág. 124. Además de lo dicho en la nota anterior, hay que tener en cuenta que, en términos absolutos, pese a la reforma de 1991, el aumento es evidente: si los gastos regulares justificados del PSOE en 1989 fueron de 1.933.463.114, en 1993 alcanzaron 2.431.374.781 pesetas (ver cuadros 2.1 y 3.1).

¹²⁷ En los que estarán incluidos los intereses de préstamos o créditos destinados a la financiación de estos envíos (AJEC de 6 de mayo de 1991).

¹²⁸ En realidad, esta previsión no tiene excesiva importancia si una formación no consideraba factible la constitución de grupo propio y, por tanto, no había realizado esta actividad o bien ya la había incluido en su previsión de "gastos ordinarios". Más grave sería el caso contrario: si una formación incluye en su presupuesto una cantidad específica dedicada a esta actividad, pensando que pueda formar grupo parlamentario, pero no obtiene los votos y escaños suficientes para ello, es posible que rebase (y en mucho) la cantidad límite. En todo caso, cualquiera de los dos supuestos puede dar lugar a algún tipo de manipulación de las cuentas electorales para adecuarlos a las exigencias legales, lo que iría en detrimento de uno de los objetivos últimos de todas estas disposiciones: establecer con claridad cuáles son las fuentes de financiación y a qué dedican estos ingresos las formaciones políticas durante la campaña electoral. Por cierto, ya en las elecciones de 1993 la forma de contabilizar estos gastos ha ocasionado algún problema para la fiscalización de las cuentas electorales e incluso que UPN-PP rebasara el límite de gastos, con la sanción correspondiente (aunque la causa no fuera la hipótesis aquí descrita, sino un problema de naturaleza contable).

¹²⁹ SANTOLAYA lo llega a calificar de "aumento clandestino de gastos": *Manual...*, 2ª edición, pág. 93.

mico de las formaciones políticas? En primer lugar, sólo las últimas reformas legales parece haber establecido cantidades que pueden considerarse limitativas, que obliguen a los partidos políticos a un esfuerzo de contención y reducción de sus gastos. No lo era desde luego la primera redacción de la **LOREG**: en las elecciones de 1989 las formaciones que concurrían en todo el territorio nacional pudieron gastar algo más de 3.400.000.000 de pesetas, y todas declararon gastos muy inferiores a esa cantidad, con una diferencia de al menos 1.000.000.000 (este hecho se puede apreciar también en las precedentes de 1986). Además, las subvenciones también quedaban muy alejadas de ese límite, lo que ocasionaba que no pudieran cumplir con el que es el fin más propio de ellas: reembolsar los gastos producidos¹³⁰. En cambio, tras la reforma introducida por la **Ley orgánica 8/1991**, hay una mayor proximidad entre lo que gastan las formaciones políticas y los límites fijados en la **LOREG**, o cuando menos, se ha conseguido que los gastos subvencionados se aproximen bastante a los realizados, sin que ello se deba a un aumento de las subvenciones (la diferencia entre el límite, de 2.400.000.000 de pesetas, y lo declarado por la formación que más gastó se aproximó a los 500.000.000 de pesetas). Ahora bien, esa misma reforma ha dado pie, con la regulación de los envíos electorales personales y directos, a que lo gastado, en términos absolutos, alcance cantidades muy superiores a las de los procesos anteriores¹³¹. Están todavía por ver los efectos que vayan a producir las restricciones a la contratación de publicidad, pero no parece que vayan a ser muy considerables, dados los porcentajes que en procesos anteriores han dedicado las formaciones a estos menesteres (aunque sea complicado saber con exactitud qué actividades concretas incluyeron en esa partida). En cualquier caso, todas estas reformas obligan a que cualquier juicio sobre la efectividad de estas disposiciones esté marcado por una nota

¹³⁰ Ver cuadros 2.1 y 2.5; para las elecciones de 1986, DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 142 a 144. Hay que coincidir con PIÑAR en que se trataba de un límite más formal que real, aunque su existencia "produce un salutare effetto mitigatore di situazioni di strapotere": *op.cit.*, págs. 166 y 167.

¹³¹ Ver cuadro 3.1. En parte han sido mitigados por la interpretación que la Junta Electoral Central y el Tribunal de Cuentas han llevado a cabo, que impide considerarlos ilimitados.

de provisionalidad.

Respecto al principio de igualdad, podría afirmarse que consagran una evidente situación de desventaja de unas entidades respecto a otras, aunque éste sea un efecto que no tenga su origen en la regulación adoptada. Lo evidente es que, incluso en esas últimas elecciones en las que es posible apreciar alguna eficacia de los límites de gastos, es fácil observar la enorme diferencia en las cantidades desembolsadas por formaciones de idéntico ámbito territorial. No se trata de una consecuencia directa de este sistema de limitación, en el que no parecen caber muchas más medidas prohibitivas o simplemente restrictivas, tanto por incidir en el ejercicio de derechos fundamentales como porque una mayor reducción podría llevar a que, por impedir llevar a cabo la campaña, dejaran de cumplirse¹³². En ese caso, el aseguramiento de esos mínimos de paridad habrá que buscarlos por otras vías, propiciando un mayor equilibrio en las subvenciones o en las prestaciones de las que se disfrute durante la campaña.

B. ELECCIONES A ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El **artículo 131.1 LOREG**, que establece la prohibición de superar un límite de gastos, a establecer de forma particular para cada elección, resulta ser el único de los que regulan esta materia que no es aplicable directamente a las elecciones de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, según su **disposición adicional primera, apartado 2**. ¿Significa esto que queda a la libre decisión de cada Comunidad Autónoma la existencia o no de una cantidad máxima que puedan gastar los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a dichos procesos electorales? De entrada, ello supondría una grave contradicción con el **artículo 127.1 LOREG**, sí incluido en esa relación, según el cual las formaciones políticas no pue-

¹³² Ése era uno de los defectos que se achacaba a parte de la legislación norteamericana en la materia: vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 23.

den recibir en concepto de subvención una cantidad superior a la de los gastos que declaren; además, para recibirla, hace falta someterse a un proceso de fiscalización de gastos cuya razón de ser es precisamente la existencia de un límite¹³³. Así lo han entendido todas las Comunidades, que han dotado a sus leyes electorales de disposiciones sobre estos límites (menos Cataluña, que será objeto de atención especial), por lo que este problema no pasa de ser una mera especulación hipotética.

Todas ellas mantienen las mismas líneas generales que ha seguido en uno u otro momento la legislación estatal, excepción hecha de los límites específicos, sólo previstos en una de ellas: el límite se obtiene multiplicando una cantidad por el número de habitantes, eventualmente añadiendo a aquélla una cantidad adicional fija por circunscripción, como hacía la **LOREG** antes de la **Ley orgánica 13/1994**, y, según los casos, sin tener en cuenta los gastos por envíos electorales. No hay ninguna Comunidad Autónoma que haya previsto un sistema de limitación de gastos diferente al régimen general, optando la mayoría de ellas incluso por un multiplicador igual o muy próximo al de la **LOREG** para las elecciones a las Cortes Generales, bien que habría que tener en cuenta la fecha en la que cada uno de ellos se estableció y comparar, en todo caso, sus respectivos valores actualizados. En virtud de todas estas variantes, es posible agruparlos del siguiente modo:

a) Hay que destacar en primer lugar las Comunidades que han introducido la exclusión de ese límite de los gastos derivados del envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, al modo de la **LOREG**, en las que esta circunstancia va a marcar indiscutiblemente una cota muy elevada, casi al margen del multiplicador que hayan establecido. Éste es el caso de la **LEPGal** (según su **artículo 44.3** es de 60¹³⁴), de la **LEAnd** (que

¹³³ A diferencia de lo que ocurría durante la vigencia del **RDLNE**, que no preveía un límite de gastos, como se dijo, y que establecía un control muy superficial, como habrá ocasión de recordar.

¹³⁴ Redactado conforme a la **Ley 15/1992**, que también recogió la subvención por envíos electorales (**artículo 44.2**). El texto anterior establecía ese límite en 20.000.000 de pesetas por circunscripción donde la formación política presentara candidatura más la cantidad en pesetas que resultara de multiplicar por 40 el número de habitantes de la población de derecho de dicha circunscripción. Si en las elecciones de 1985 no se

lo fija en su **artículo 45.3** en 45 pesetas¹³⁵), de la **LEDGLRio** (el recogido en su **artículo 49.1** es de 50¹³⁶), de la **LERMur** (que tiene uno mucho más bajo: según el **artículo 35.2**, es de 30 pesetas¹³⁷), de la **LECAAra** (establecido en 40 por su **artículo 39.4**¹³⁸), de la **LMUMECana** (que prevé un modo alternativo de fijar esa cuantía máxima en atención a la existencia de fuertes desequilibrios en el tamaño de las circunscripciones -es decir, de las islas-, que haría inadecuada una aplicación generalizada de la regla del multiplicador: según su **artículo 28.1**, se fija como límite máximo el de 500.000 pesetas por circunscripción, salvo que la cantidad resultante de multiplicar por 45 el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de las circunscripciones donde presenten candidaturas resulte superior, caso en el cual será éste el límite¹³⁹) y de la **LECAIBal** (que es además con-

actualizaron [Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 28 de septiembre de 1985], en las de 1989 fueron de 51 y 25.540.000 pesetas, respectivamente [Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 25 de octubre de 1989]. La nueva disposición se aplicó sin actualizar en 1993 [Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 25 de agosto de 1993].

¹³⁵ Fue la misma Ley 5/1994 la que reformó el **artículo 47** para establecer esa exclusión y la que reformó el **artículo 45.3**, que recogía un multiplicador de 40 pesetas; por la fecha de aprobación de la **LEAnd** se trata de una disminución -contradictoria, como la de la Ley orgánica 8/1991-: si para las primeras elecciones no se actualizó (Decreto 71/1986, de 23 de abril), en las de 1990 fue de 50 [Orden (Consejería de Hacienda y Planificación) de 30 de abril de 1990].

¹³⁶ La anterior Ley 1/1987 fijaba ese multiplicador en 40 pesetas (**artículo 44.3**) y no preveía, obviamente, la subvención por envíos, que se encuentra en el **artículo 49.3**. En las últimas elecciones de 1995 el resultado de la actualización fue de 61 pesetas [Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 7 de abril de 1994].

¹³⁷ No ha sido modificado (la exclusión de los gastos por envíos se encuentra en el **artículo 35.3**, redactado conforme a la Ley 9/1995), sino sólo actualizado en 37 para 1991 [Orden (Consejería de Administración Pública) de 5 de abril de 1991] y en 45 para 1995 [Orden (Consejería de Hacienda y Administración Pública) de 4 de abril de 1995].

¹³⁸ Sin hacer referencia alguna al efecto de la nueva subvención, CHUECA lo incluía en un término medio, en lo que no le faltaba razón ("La financiación...", pág. 87). Tampoco en ella se ha producido más reforma que para introducir aquella exclusión (según la redacción que la Ley 3/1992 dio al **artículo 39.2**). Fue actualizado en 50 pesetas por la Orden (Consejería de Economía) de 4 de abril de 1991 y en 56 en 1995 por la Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 5 de abril de 1995.

¹³⁹ Así ha ocurrido en las elecciones de 1991, ya que el resultado de multiplicar por 56, cifra resultado de la actualización [Orden (Consejería de Hacienda) de 6 de abril de 1991], hizo que el primero -sin actualizar- se aplicara sólo en El Hierro. En 1987 no se actualizaron [Orden (Consejería de Hacienda) de 18 de abril de 1987]. La exclusión de los gastos por envío fue introducida por la Ley 5/1995, que dio una nueva

siderablemente alto, puesto que su **artículo 29.2** lo fija en 80¹⁴⁰).

b) Otro elemento que viene a hacer más o menos indiferente cuál sea el multiplicador es que se prevea la adición de una cantidad fija por circunscripción, lo que eleva obviamente ese límite de gastos, aunque no con el mismo efecto que produjo su aplicación en la legislación estatal, debido al reducido número de circunscripciones (tres en todos los casos) con que cuentan las tres Comunidades que la recogen: según el **artículo 147 LEPVas**, estas cantidades son de 17.000.000 y 35¹⁴¹, según el **artículo 38 LREJGPast** de 7.500.000 y 20¹⁴² y según el **artículo 40 LEVal** de 5.000.000 y 20¹⁴³.

c) Los restantes, en apariencia (es decir, sin tener en cuenta la necesaria actualización), se aproximan bastante al que rige en las elecciones a las Cortes Generales: el de los **artículos 38 LEARCant**, **42 LFEPNav** y **53 LEAExt** es de

redacción al **artículo 29.2.b**).

¹⁴⁰ Establecido por **Ley 5/1995** (con anterioridad era de 46), que también ha reformado su apartado 3 para llevar a cabo la exclusión de estos gastos.

¹⁴¹ La **Ley 28/1983**, no contenía disposición alguna sobre la materia, del mismo modo que en el momento de elaborarse tampoco decía nada la legislación estatal. En la **Instrucción de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de 21 de octubre de 1986** no se consideró necesario fijar límite alguno en ese periodo en que la ley hoy derogada coincidió en su vigencia con la **LOREG**. Si en las elecciones de 1990 no fueron objeto de actualización [**Orden (Consejería de Hacienda y Finanzas) de 5 de septiembre de 1990**], en las de 1994 se fijaron en 20.927.000 y 45,05 pesetas [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 6 de septiembre de 1994**]. El **artículo 6 del Decreto 250/1993** aclara que han de entenderse incluidos en el concepto de gasto electoral y sujetos a límite los desembolsos destinados a realizar los envíos electorales, lo que era obvio cuando en esta Comunidad no se ha establecido esta subvención.

¹⁴² Actualizados para las elecciones de 1991 en 9.421.736 y 25 [**Orden (Consejería de Hacienda, Economía y Presupuestos) de 4 de abril de 1991**].

¹⁴³ En estas elecciones se ha hecho una interpretación literal («podrá incrementarse...»), de modo que se decide en cada convocatoria si esa cantidad fija por provincia se aplica o no: en 1987 sí que se aplicó, sin actualizar las cantidades [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 14 de abril de 1987**], pero no en las posteriores, en las que sólo se actualizó el multiplicador en 25,02 para las elecciones de 1991 [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 3 de abril de 1991**] y en 30,29 para las de 1995 [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 4 de abril de 1995**].

40¹⁴⁴, el de los **artículos 39.4 LECas-LM** y **21.1 LECMad** es de 35¹⁴⁵ y el del **artículo 47.1 LECasL** es de 30.

d) Por lo que respecta a Cataluña, la carencia de una norma con rango legal que regule las elecciones a su Parlamento se ha resuelto en esta materia de la manera ya enunciada: los límites se establecen para cada convocatoria electoral por el Gobierno de la Generalidad. Sobre esta falta de sujeción a un criterio legal, aparte de lo que se dijo en los capítulos I y III, cabe recordar que ha dado lugar, hasta la fecha, a mantener cierto paralelismo con las previsiones de la **LOREG** para las elecciones al Congreso de los Diputados¹⁴⁶.

El panorama es por tanto muy variado, con notables diferencias entre todas estas leyes, desde previsiones absolutamente desmesuradas hasta otras bastante moderadas, que quedan matizadas por un hecho que además explica que en muchas ocasiones no se haya procedido a la correspondiente actualización¹⁴⁷: al margen de que se haya considerado que sus límites son lo suficientemente elevados como para no necesitarla (lo que no diría mucho sobre el acierto de estas normas), las elecciones

¹⁴⁴ Sólo para las elecciones a la Asamblea de Extremadura se ha actualizado en 1991 [50 pesetas, según la **Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 3 de abril de 1991**] y en 1995 [61 pesetas, según la **Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 5 de abril de 1995**]. Por **Orden (Consejería de Economía, Hacienda y Presupuestos) de 3 de abril de 1991**, se actualizaron para 1991 en relación a la Asamblea de Cantabria en 50 pesetas.

¹⁴⁵ En la redacción original de la **LECas-LM** era de 45; el actual fue fijado por la **Ley 5/1994** y no fue actualizado, dada su fecha de aprobación, por el **Decreto 32/1995, de 4 de abril**. Respecto a la **LECMad**, amén de citar que fue actualizado en 1987 en 36 pesetas [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 14 de abril de 1987**], hay que señalar que la reciente **Ley 5/1995** ha previsto la aplicación en las elecciones a la Asamblea de Madrid de los límites específicos previstos en los **artículos 55 y 58 LOREG** del 25% y del 20% en publicidad exterior y en medios de comunicación.

¹⁴⁶ En las elecciones de 1988, el **Decreto 80/1988** las fijaba en 45 pesetas por habitante y 20.000.000 por circunscripción. En las de 1992 se establecieron en el **Decreto 3/1992**: multiplicador de 38 pesetas y una cantidad fija de 20.000.000 por circunscripción; también se estableció esa subvención por envío personal de propaganda o papeletas electorales, con los mismos criterios que en el **artículo 175.3 LOREG**, de modo que los gastos ocasionados por este envío se excluyen de este límite. En las de 1995, el **Decreto 256/1995** las fijó en 45 pesetas por habitante.

¹⁴⁷ En todo caso, según **AJEC de 5 de mayo de 1987**, transcurrido el plazo fijado por la ley, las juntas electorales pueden dirigirse al departamento competente para que fije las cantidades actualizadas.

nes de las trece Comunidades *de segundo grado* se celebran al mismo tiempo que las municipales, por lo que no se aplican las disposiciones de las leyes autonómicas, sino las previsiones de la LOREG para los casos de coincidencia de elecciones que se analizarán posteriormente (pese a lo cual, varias sí que han introducido la subvención por envíos).

C. ELECCIONES LOCALES

1. ELECCIONES MUNICIPALES

Debe adoptarse para ellas el mismo esquema seguido al analizar las previsiones vigentes para las elecciones a Cortes Generales: el límite máximo será el resultante de multiplicar por 12 pesetas el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Además, aquéllas que concurren en el 50% de los municipios de una provincia podrán gastar otros 16.000.000 de pesetas por cada una de ellas en las que cumplan la referida condición (**artículo 193.2 LOREG**). También estas cantidades han sido objeto de reducción: hasta la reforma de 1994, el multiplicador era de 15 y la cantidad por provincia 20.000.000; hasta la reforma de 1991, el multiplicador era de 20 pesetas¹⁴⁸. Mediante la **Ley orgánica 8/1991** también se introdujo una pequeña modificación gramatical no carente de cierta importancia, ya que anteriormente, al referirse a la cantidad fija que se podía

¹⁴⁸ Al texto de este artículo se presentaron las enmiendas 24, del Sr. Bandrés, y la 348, del Grupo Vasco (PNV), que coincidían en pretender que tuviera un contenido similar al que proponían para las elecciones a las Cortes Generales en las enmiendas recogidas anteriormente en nota 119 (*Trabajos LOREG*, pág. 147 y 247). En cuanto a la redacción dada por la **Ley orgánica 8/1991**, el proceso fue semejante al ya narrado con ocasión de las elecciones a Cortes Generales: el proyecto partía de unas cantidades bastante inferiores (10 y 10.000.000) y fue en este caso la aceptación plena de la enmienda 147, del Grupo Catalán (CiU), la que se plasmó con ocasión de esta reforma [*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-1, de 17 de diciembre de 1990, pág. 7 (proyecto), y *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 44 (enmienda)]. Respecto a su aplicación actualizada, que ofrece la verdadera dimensión de las reformas, fue de 22,50 y 22.500.000 en 1987 [**Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 21 de mayo de 1987**], de 15 y 20.000.000 en 1991 (no hubo lugar a la actualización por su reciente aprobación) y de 13 y 16.752.000 en 1995 [**Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 7 de abril de 1995**].

añadir en función del número de circunscripciones en que concurriera, se utilizaba la preposición «en», mientras que la redacción actual emplea «por»; este cambio, a juicio de la Junta Electoral Central, deja claro que se fija un límite global, como en las elecciones a las Cortes Generales, por razón de las provincias en que se presenten candidaturas en el número de circunscripciones previsto en la **LOREG**, lo cual quiere decir que antes no estaba claro si ese límite era global o si el incremento en esos 20.000.000 (ahora 16.000.000) sólo se podía destinar a gastos en cada una de las provincias donde se cumplieran los requisitos¹⁴⁹.

Por lo demás, tampoco cabe dedicar más del 25% o del 20% de esta cantidad a cada uno de los tipos de publicidad a los que se refieren los **artículos 55 y 58**. También es común con aquellas elecciones que en esta cantidad no deban incluirse los gastos derivados del envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, que son objeto, del mismo modo que se indicó al tratar los límites de gastos en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, de una subvención *especial* (**artículo 193.3**), puntos ambos introducidos también en 1991, junto a la rebaja del multiplicador antes reseñada; por ello, valga lo dicho con ocasión de aquellas elecciones acerca de esta materia.

Es fácil emitir un juicio sobre estos límites, puesto que bastaría con reiterar las conclusiones ya señaladas respecto a las Cortes Generales, con dos particularidades. En primer lugar, pueden ocasionar un trato discriminatorio al aplicarse a las formaciones que sólo concurren en un municipio, puesto que para ellas el límite de gastos es extraordinariamente reducido, sobre todo si cuenta con un bajo número de habitantes, hasta el punto de que el Tribunal de Cuentas prefiere no recomendar su aplicación estricta, ya que ello obligaría en muchísimos casos a reducir la sub-

¹⁴⁹ AJEC de 21 de marzo de 1991.

vención que les correspondiera e incluso a no adjudicarla¹⁵⁰. Por otro lado, como se apuntaba en relación a la coincidencia de estas elecciones con las de las Asambleas de trece Comunidades Autónomas, hay que tener en cuenta la eventual aplicación a las formaciones que concurren a ambas de las disposiciones especiales para ese caso.

2. OTRAS ELECCIONES LOCALES

En las elecciones a Cabildos Insulares canarios, según el **artículo 201.10 LOREG**, el límite máximo de gastos será el que resulte de multiplicar por 15 pesetas el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de cada una de las islas donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Sin embargo, al celebrarse tales elecciones simultáneamente con las municipales, a las que se remite reiteradamente la mayoría de los apartados de ese **artículo 201** (en materia de procedimiento, presentación de candidaturas, sistema de votación, atribución de puestos o moción de censura), para las formaciones que se presenten a ambas se trataría de un supuesto de coincidencia de elecciones. De hecho, el multiplicador de 15 que se emplea es el mismo que contenía la **LOREG** para las elecciones municipales antes de 1994¹⁵¹.

¹⁵⁰ De ahí que proponga en su informe relativo a las elecciones de 1991 que se modifique este precepto. Ya con ocasión de la discusión parlamentaria de la **Ley orgánica 8/1991**, la enmienda 21, del senador Sr. Barbuzano, proponía que hubiera en todo caso un máximo de 500.000 pesetas por circunscripción, pensando en esos pequeños partidos (o agrupaciones de electores) que no llegan al 50% de los municipios de una provincia [*B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 24]. La mejor solución sería establecer una sola cantidad, sin el añadido de la prevista por provincia, que es la que origina este problema, al modo en que se regula en la actualidad para las Cortes Generales.

¹⁵¹ No se vio afectado por la **Ley orgánica 13/1994**, ni tampoco actualizado en la **Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 7 de abril de 1995**. Su origen, como se ha dicho, está en la **Ley orgánica 8/1991**; más en concreto, se debe a la enmienda 1 del diputado Sr. Mardones, que proponía fuera de 20 pesetas por elector más 3.000.000 por isla (en su intervención, explicó atinadamente la razón de la ausencia en la redacción inicial de la **LOREG** de límites para estas elecciones: se las equiparaba, de forma equivocada, con las de Diputaciones Provinciales). Su discusión en la Comisión dio lugar a que se formulara una enmienda transaccional por el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Izquierdo, que recogía el texto vigente. Posteriormente, el senador Sr. Barbuzano, al objeto de que recibieran un tratamiento semejante a las del Senado, propuso sin éxito que fueran de 5.000.000 por isla [*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 11, y *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de

Las restantes normas que regulan estos procesos electorales locales no contienen ninguna previsión sobre limitación de gastos, pero, por convocarse de manera que coincida su celebración con las elecciones municipales, se trata de otro caso de coincidencia de convocatorias electorales, a resolver en la forma que se indica más abajo¹⁵².

D. ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

Como en las restantes elecciones que regula la LOREG, será en principio para cada formación el que resulte de multiplicar por 20 pesetas el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de las secciones electorales en donde presente las candidaturas (**artículo 227.2 LOREG**, añadido por la **Ley orgánica 1/1987**), en el que se ha observado la misma inclinación a la reducción: antes de promulgarse la **Ley orgánica 13/1994**, el multiplicador era de 25 (que no llegó a aplicarse en ninguna ocasión) y antes de la **Ley orgánica 8/1991**, 35¹⁵³. También se da tanto el límite relativo para determinados medios de publicidad de los **artículos 55 y 58** como, debido a la existencia de subvención por envío electoral directo y personal (que en 1991 no se introdujo para estas elecciones, pero sí en 1994), la misma consecuencia de exclusión de los gastos que ocasionen (**artículo 227.3, pá-**

febrero de 1991, pág. 24 (enmiendas), *C.G. D.S.C.D.*, IV Legislatura. Pleno, núm. 88, de 14 de febrero de 1991, pág. 4.355, y *C.G. D.S.C.D.*, IV Legislatura. Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, pág. 6.087 (intervenciones)].

¹⁵² Aún así, podría plantearse algún supuesto que no quedara cubierto: una formación que presente candidaturas sólo en éstas y no en las municipales. Dado que el alcance de esas candidaturas sería reducidísimo, en unas elecciones que no cuentan tampoco con subvenciones públicas, se trata de una hipótesis insignificante.

¹⁵³ Actualizado para las elecciones de 1989 en 37'50, según **Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 20 de abril de 1989**. De nuevo en la reforma de la **Ley orgánica 8/1991** se produjo esa transacción entre las previsiones del proyecto -20 pesetas- y las de la enmienda 149, del Grupo Catalán (CiU) -35- (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-1, de 17 de diciembre de 1990, pág. 8, y *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 45). La **Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 21 de abril de 1994** mantuvo la cantidad prevista en la LOREG sin actualizar.

rrafo último)¹⁵⁴.

III. COINCIDENCIA DE DOS O MÁS ELECCIONES POR SUFRAGIO UNIVERSAL DIRECTO

El mandato del artículo 42.3 sobre convocatoria de elecciones se consideró en su momento como una técnica más de reducción de gastos, al provocar que las elecciones municipales y las de trece Asambleas de Comunidades Autónomas se celebren invariablemente el cuarto domingo de mayo, cada cuatro años¹⁵⁵. No se trata sólo de que se produzca una *concentración* de campañas, sino también de que se aplican unas disposiciones especiales, que exigen, en todo caso, que esta coincidencia sea *subjetiva*: no basta que la votación se celebre el mismo día y que tengan un ámbito territorial en todo o en parte semejante, sino que las formaciones han de concurrir a más de un proceso electoral; de no ser así, se tendrán en cuenta sólo las disposiciones relativas a las únicas elecciones a las que se presente¹⁵⁶.

¹⁵⁴ ELIZALDE mantiene que los diferentes multiplicadores previstos para cada proceso electoral obedecen a un criterio de prioridad entre las elecciones (en este caso, de las nacionales sobre las europeas, que se podría cifrar exactamente en el doble). No es conveniente adoptar esta perspectiva -aunque, indiscutiblemente, la importancia de unas y otras resulta notablemente diferente-, ya que tal diferencia se puede explicar comparando otras características (lo cierto es que no hay que descartar que sea precisamente ése el supuesto del que hayan partido algunas Comunidades Autónomas): *op. cit.*, pág. 833. Pueden verse los cuadros 1.1 y 4.1 para comprobar la relación entre la previsiones legales y los gastos realmente realizados por las formaciones políticas, en principio más ajustada que la que resulta en las elecciones a Cortes Generales, así como el efecto de la exclusión de los gastos por envíos electorales.

¹⁵⁵ Además, ha habido otras ocasiones en que se ha dado esa coincidencia: desde la aprobación de la LOREG, las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 22 de junio de 1986 coincidieron con las del Parlamento de Andalucía; el 10 de junio de 1987, además de los dos tipos de comicios señalados en el texto, tuvieron lugar las primeras elecciones al Parlamento Europeo; posteriormente a la Ley orgánica 8/1991, además de las convocatorias de 26 de mayo de ese año y de 28 de mayo de 1995 que resultan aplicación directa de la norma, volvieron a coincidir las elecciones al Parlamento Europeo y al Parlamento de Andalucía el 12 de junio de 1994.

¹⁵⁶ AJEC de 13 de mayo de 1991. Esto ocasiona múltiples dificultades: para que haya una total coincidencia en el supuesto previsto en el artículo 42.3 haría falta que las formaciones contaran con candidaturas en todos los municipios de todas las Comunidades Autónomas (o de una de ellas, si ése es su ámbito de actuación). Como esa circunstancia no suele darse, en realidad son necesarias dos operaciones. Más fácil es cuando la coincidencia es de varias elecciones de alcance nacional que no sean municipales o de una de ellas con la de un Parlamento autonómico.

En esos casos (obviamente se incluyen los supuestos en que la concurrencia sea con elecciones a las Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas, ya que según la **disposición adicional primera, apartado 2**, este precepto es de aplicación general), las formaciones políticas «no podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25% de los máximos permitidos para las elecciones a las Cortes Generales» (**artículo 131.2**)¹⁵⁷. Se trata de un precepto que se abre a varias interpretaciones, ninguna de ellas enteramente satisfactoria¹⁵⁸: al no partir la LOREG de una cifra base, puede entenderse que sería la suma de las dos o más cantidades previstas para cada elección *más* unos gastos suplementarios equivalentes al 25% del límite de gastos previsto para la elección de las Cortes Generales, o bien que esos gastos suplementarios del 25% hay que sumarlos sólo a una de las cantidades fijadas para esas dos o más elecciones, o bien que ese límite, sean cuáles sean las elecciones a celebrar, será el de las elecciones a las Cortes Generales incrementado en un 25%. Por esta última parecía inclinarse el Tribunal de Cuentas, y ciertamente el tenor literal del artículo se ajusta más a esta interpretación, que parece

¹⁵⁷ En su redacción original, la LOREG establecía que cuando coincidieran las elecciones a las Cortes Generales (exclusivamente) con otras a celebrar por sufragio universal, el límite sería el fijado para tales elecciones incrementado en un 50%, todo ello a resultas de la admisión de la enmienda 74, del Grupo Centrista, por la ponencia del Congreso de los Diputados, ya que el proyecto establecía el mismo límite que el previsto para las elecciones a las Cortes Generales (vid. *Trabajos LOREG*, págs. 161 y 380). Fue con ocasión de la aprobación de la Ley orgánica 1/1987 cuando, sin hacer referencias a gastos suplementarios, se fijaba el límite para todo tipo de coincidencias en la cantidad que resultara de aumentar en un 50% la prevista para las elecciones a las Cortes Generales. Durante el debate parlamentario de esta última, hay que consignar la presentación de la enmienda 81, del Grupo Popular, que partía de la consideración de que en algún supuesto de coincidencia de convocatorias electorales (realmente irrealizable en la práctica, como se señaló en ese debate: requería que coincidiesen todas las posibles elecciones por sufragio universal) el límite de gastos quedaba muy por debajo de la cantidad que alguna candidatura pudiera recibir como subvención según sus resultados electorales; por ello se proponía la supresión del apartado o bien que los gastos realizados para las elecciones al Parlamento Europeo no se tuvieran en cuenta para calcular el límite de gastos. En el debate de Comisión, el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet, recalcó la imposibilidad de que ese supuesto se llevara a la práctica, ya que haría falta que "un partido obtuviera todos los votos en las dos o tres elecciones concurrentes" (o incluso cuatro, podría añadirse). Esta enmienda (con el núm. 72) se reiteró en el Senado con el mismo resultado (vid. *Trabajos LOREPE*, págs. 92, 134 y sigs. y 279). Con respecto a la elaboración de la Ley orgánica 8/1991, que da a este artículo su redacción actual, tan sólo hay que reseñar la enmienda 99, del Grupo Popular, que propugnaba incrementar en un 25% los máximos permitidos (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 33).

¹⁵⁸ Sobre su carácter problemático, vid. ORÓN, *op.cit.*, pág. 1.898, o CHUECA, que la tiene como una cláusula imprecisa: "La financiación...", pág. 87.

también más conforme con un principio favorable a la reducción de gastos, que está en la propia razón de ser del precepto y en el objetivo de reformas posteriores¹⁵⁹. Sin embargo, decisiones de la administración electoral más recientes parecen inclinarse por añadir esa cuarta parte de los gastos para las elecciones a Cortes Generales a la cantidad prevista para una de las elecciones coincidentes¹⁶⁰.

En todo caso, fuerza a una globalización de los gastos de los procesos concurrentes (difícil, dado el carácter descentralizado que tienen autonómicas y municipales) o a fijar criterios para la distribución entre ellos, cuando se rijan por normas diferentes y se subvencionen por administraciones distintas¹⁶¹.

¹⁵⁹ Así lo había entendido también el Tribunal de Cuentas en los diversos informes relativos a las elecciones de las Asambleas autonómicas de 1991. Podía plantearse si no resultaba poco respetuosa con la posibilidad de que las propias Comunidades fijaran los límites de gastos para las elecciones a sus Asambleas legislativas, sobre todo en los casos en los que la coincidencia fuera con otras elecciones diferentes a las de Cortes Generales; de hecho, durante la tramitación parlamentaria de la LOREG, la Minoría Catalana presentó la enmienda 511, que defendía la supresión de este apartado, alegando que "cada proceso electoral debe tener su regulación específica" (*Trabajos LOREG*, pág. 322). Se muestra de acuerdo con esa propuesta Miguel MARÍN ARIAS: "Comentario al artículo 131", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 1.077 y sigs.

¹⁶⁰ Lo que ocurrió a partir de la coincidencia de las elecciones al Parlamento de Andalucía y al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994: la Junta Electoral Central resolvió que el límite máximo de gastos electorales para las formaciones políticas que concurrieran a ambas era el resultante de aplicar al máximo previsto en el artículo 45.3 LEAnd un incremento del 25% (AAJEC de 8 de abril y 10 de mayo de 1994; en el informe del Tribunal de Cuentas relativo a la segunda de estas elecciones se da por buena esta interpretación). Hay que advertir de una cierta confusión, que quizá explique estas decisiones: en el primero de estos acuerdos se mencionaba que las previsiones de la ley electoral andaluza coincidían con los de la LOREG; posteriormente, la Ley 5/1994 modificó este artículo 45, de lo que no pareció hacerse eco el segundo, ya que se deshacía esa identidad: lo fijaba en 45, frente a las 40 pesetas que aparecen en el artículo 175.2 LOREG; pero es que, además, puede incluso decirse que esa identidad tampoco se daba con anterioridad: las cantidades se expresan siempre en pesetas constantes, por lo que no tenían el mismo valor las 40 fijadas en 1986 por la LEAnd y en 1994 por la Ley orgánica 13/1994). En todo caso, esta línea se ha mantenido en el AJEC de 29 de marzo de 1995, que, para el caso de concurrencia de candidaturas de una misma formación en elecciones locales y autonómicas estableció que el límite era el correspondiente a los máximos previstos en el artículo 193.2 para las elecciones municipales incrementados con el 25% de los previstos para las Cortes Generales. La cuestión entonces es cómo se deciden cuáles son esas elecciones base a las que añadir el 25%: las que tengan un carácter general (¿y si coinciden varias de este tipo?) o las que den lugar a unos gastos menores. Tampoco soluciona el problema apuntado en la nota anterior.

¹⁶¹ Inconveniente este último del que se hacía eco el Tribunal de Cuentas en su informe relativo a las elecciones locales de 1991, hasta el punto de que se recomienda señalar límites específicos para cada convocatoria, dadas las dificultades para concretar la subvención -que no puede superar el límite de gastos-, la competencia fiscalizadora de órganos diferentes, los inconvenientes que plantea tomar como base la provincia cuando en diversos procesos ésa no es la circunscripción utilizada (sino el municipio, la isla, otra que fijen las Comunidades Autónomas o todo el territorio nacional) y, por último, que hay formaciones que sólo se

Además, hay que tener en cuenta las posibles situaciones de desventaja que puede provocar la existencia de supuestos de coincidencia de elecciones en las que alguno de los procesos electorales no afecte a todo el territorio nacional, como ocurre de hecho en el caso previsto en el **artículo 42.3 LOREG**, en el que las elecciones municipales son las únicas que se celebran en tres de las otras cuatro Comunidades¹⁶².

Tampoco queda resuelto si los límites específicos para la publicidad exterior y en medios de comunicación, previstos sólo para las elecciones de carácter general, son aplicables en caso de coincidencia con las de una Asamblea autonómica, salvo en las de la Asamblea de Madrid, puesto que lo prevé expresamente el **artículo 21.4 LECMad**¹⁶³. Si este problema se resuelve en un sentido negativo (para lo que se podría encontrar apoyo en la obligación de que las contabilidades, aun ateniéndose a un límite común, han de llevarse y presentarse ante el Tribunal de Cuentas separa-

ven obligadas a rendir cuentas de un proceso, pero no de los restantes, por lo que su fiscalización es incompleta. En términos parecidos, CHUECA: o se ignoran las normas, o se duplican las estructuras de gestión administrativa y financiera: vid. "La financiación...", pág. 105.

¹⁶² El asunto no tendría mayor importancia si todos los partidos tuvieran el mismo ámbito territorial de actuación, pero la existencia de partidos nacionalistas y regionalistas hace que el límite de gastos (no en términos estrictamente legales, sino en la práctica) no sea el mismo para todos, ya que para estos partidos el límite será el establecido específicamente en las disposiciones que regulan las elecciones municipales, mientras que para los demás será el previsto para las Cortes Generales (o para las municipales, o europeas, o autonómicas...) más un 25% de gastos suplementarios, tomando como referencia las Comunidades Autónomas donde haya elecciones, más el que corresponda a las elecciones municipales en las Comunidades donde no se elija su Asamblea: aunque tienen la obligación de presentar cuentas separadas para cada proceso, lo cierto es que van a contar con más medios para llevar a cabo su campaña.

¹⁶³ Redactado conforme a la Ley 5/1995. Las únicas previsiones de las leyes autonómicas para caso de coincidencia son los **artículos 21.3 LECMad** y **47.2 LECasL**, que se limitan a reiterar la aplicación del **artículo 131.2 LOREG** (no era así en la primera, puesto que en su redacción anterior a la Ley 5/1995 señalaba que, salvando los supuestos en que fuera de aplicación el **artículo 131.2 LOREG**, los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones no podrían realizar en la circunscripción de Madrid un gasto superior en un 50% a los previstos en el **artículo 21.2**; su existencia podía explicarse porque cuando se elaboró estaba vigente la primera redacción de la **LOREG**, que sólo preveía la coincidencia con elecciones a Cortes Generales: se cubrían así los casos en que las elecciones a la Asamblea de Madrid se celebraran al tiempo que las elecciones municipales -única posible en aquel momento, ya que España no formaba parte todavía de la Unión Europea-, por lo que era razonable introducirla). No tiene mucho sentido en ninguno de los dos casos, ni siquiera a efectos sistemáticos, introducir en normas tan recientemente aprobadas (por Ley 4/1991, en el caso de la segunda) la previsión de la aplicación del **artículo 131.2 LOREG** cuando coincidan sus elecciones con otras, cuando estos supuestos ya están previstos en la norma general.

damente), se trataría de modo diferente a las formaciones que no concurran a las dos, sino sólo a las autonómicas, que podrían sobrepasar esos porcentajes de gasto en publicidad exterior y en medios de comunicación.

Se trata por tanto de una disposición que, imprescindible y con efectos positivos en la medida en que coadyuva a reducir el volumen de gastos, no deja de ocasionar a su vez inconvenientes y múltiples dificultades para su aplicación, hasta el punto de que en alguna ocasión el Tribunal de Cuentas ha renunciado a establecerlo con precisión, limitándose a calcularlo de manera aproximada¹⁶⁴, con lo que se pierde en control efectivo lo que se gana en ahorro.

¹⁶⁴ En 1987, cuando coincidieron elecciones autonómicas, europeas y locales: no todas las formaciones se presentaban a las tres y en todas las circunscripciones, pudiéndose dar tal número de combinaciones que no hay sino que respaldar la decisión del Tribunal.

