

# CAPÍTULO V

# LA FINANCIACIÓN

# ELECTORAL DE ORIGEN

# PÚBLICO

## SUMARIO

---

### 14. INTRODUCCIÓN

### 15. LA FINANCIACIÓN INDIRECTA: PRESTACIONES MATERIALES DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL

- I. Cesión de espacios para la colocación de publicidad exterior
- II. Uso de locales oficiales y lugares públicos
- III. Acceso a los medios de comunicación de titularidad pública
  - A. Los espacios gratuitos de propaganda electoral
    - 1. Caracteres generales
    - 2. Criterios de distribución
    - 3. Control
  - B. Otras formas de acceder a los medios públicos de comunicación. Especial consideración de los debates electorales
- IV. Tarifas postales
- V. Otras formas de financiación indirecta

### 16. LA FINANCIACIÓN DIRECTA: SUBVENCIONES POR LOS GASTOS ELECTORALES DESEMBOLSADOS

- I. El derecho a percibir las subvenciones electorales. Igualdad y proporcionalidad en torno al acceso y a la distribución de las subvenciones
- II. Cuantía según la convocatoria
  - A. Elecciones a Cortes Generales
    - 1. Subvención por los escaños obtenidos
    - 2. Subvención por los votos recibidos
    - 3. Subvención por el envío de propaganda o papeletas
  - B. Elecciones a Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas

C. Elecciones locales

1. Elecciones municipales
2. Otras elecciones locales

D. Elecciones al Parlamento Europeo

1. Subvención por los escaños obtenidos
2. Subvención por los votos recibidos
3. Subvención por el envío de propaganda o papeletas

III. Los adelantos de subvenciones recibidos al inicio del proceso electoral

17. PROHIBICIÓN DE CUALQUIER OTRO MODO DE FINANCIACIÓN POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS

I. Prohibición de aportaciones por parte de administraciones, organismos o empresas del sector público

II. La publicidad institucional

A. Campañas institucionales durante el periodo electoral

B. La propaganda no relativa a las elecciones

---

"Televisión: mito contemporáneo por el cual se supone que la televisión tiene un poder sobre la sociedad y cambia las tendencias políticas, sexuales o de costumbres (...) Cualquiera que se ve ante un problema supone que la culpa es de la televisión. El mismo movimiento se produjo en la invención de la imprenta y se renovó con el cinematógrafo"

Eduardo Haro Tecglen, *Diccionario político*

*Eliza Doolittle*: "Eso no es verdad. Él trata a las floristas como si fueran duquesas"

*Profesor Higgins*: "Pues yo a las duquesas como si fueran floristas"

*Eliza Doolittle*: "Ah, comprendo, a todo el mundo igual"

*Profesor Higgins*: "Eso es. El secreto de todo esto no es cuestión de modales, sean buenos o malos, o de cualquier otra especie, sino de tratar por igual a todo ser humano. La cuestión no está en que yo te trate con rudeza, sino en si has oído que trate a los demás mejor"

Alan Jay Jerner, *My fair lady*



## 14. INTRODUCCIÓN

Los poderes públicos, al decidirse a través de las elecciones quién ha de ocupar buena parte de los cargos públicos, tienen que evitar que su actuación pueda determinar resultado del proceso electoral, guardando una actitud de estricta neutralidad una vez que ha comenzado. Eso no quiere decir que permanezcan al margen de su desarrollo, aunque está claro que las reglas de juego han debido dictarse con anterioridad a su inicio, por lo que no cabe una intervención normativa que las altere, como podría ser, en el campo que interesa a este trabajo, variar las condiciones fijadas para la campaña (duración, medios...). Con un carácter muy general, esa actuación de los poderes públicos está justificada (no sólo es que sea procedente, es que resulta imprescindible) en lo que se refiere a la dotación de los medios materiales necesarios, al mantenimiento de la seguridad y garantía de los derechos fundamentales y al control del cumplimiento de las normas electorales, que corresponde a los diversos poderes y organismos públicos que se indicaron en el capítulo I. ¿Pero deben, además, realizar una actividad que garantice el conocimiento por los ciudadanos de los grupos políticos? Según PHILIZOT, la función estatal de control del proceso electoral, como garante de la igualdad, la voluntad de asegurar un mejor funcionamiento de las instituciones y procesos democráticos, se traduce en un aumento de las funciones del Estado, que iría, en el tratamiento de la campaña, de los medios a través de los que se articula y de sus implicaciones económicas, más allá de la limitación de gastos o incluso de la reglamentación de los medios de propaganda de carácter público<sup>1</sup>. Dando por buena esta afirmación de principio, son numerosas las cuestiones que se abren en relación a las formas que puede adoptar esta intervención del Estado:

---

<sup>1</sup> Vid. François PHILIZOT: "Campagne électorale. Quel rôle pour l'Etat?", *Pouvoirs*, 63 (1992), págs. 37 y 38.

¿quiénes pueden beneficiarse de ellas? ¿En qué medida ha de producirse? ¿Cómo se garantiza, en ese caso, la neutralidad de las instituciones?<sup>2</sup>.

Ya quedó reflejado en el capítulo II como estos planteamientos han dado lugar a lo que, con GARCÍA-PELAYO, se puede denominar derecho a prestaciones, que se reconocen a favor de los partidos porque cumplen funciones públicas, de carácter básico para la existencia del Estado pluralista o para alejarlos de intereses particulares<sup>3</sup>. También se apuntó en su momento que su existencia, más o menos generalizada, adopta múltiples variantes y, sobre todo, obedece tanto a factores jurídicos como a circunstancias políticas, que marcan, además, la discusión acerca de las vías por las que hayan de encauzarse las ayudas<sup>4</sup>. Buena parte de este debate gira en torno a la conveniencia, no ya de adoptar una financiación pública, sino de dotarla de un carácter circunscrito al periodo electoral o, por el contrario, hacerla permanente, entregándola cada ejercicio<sup>5</sup>. Sin embargo, de él no parece posible extraer conclusiones de gran utilidad: al margen de que haya que entenderlas en un marco común, que sirve para explicar ambas en términos muy semejantes (a partir del reconocimiento constitucional de los partidos, de la garantía del principio de igualdad...), hay que destacar algunas

---

<sup>2</sup> No hay que perder la perspectiva de que se trata, como dice VON BEYME, de un caso infrecuente de utilización en provecho propio de los medios del Estado por parte de la clase política: vid. *La clase política...*, pág. 175.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, págs. 65 y 66.

<sup>4</sup> Así, argumentaciones como la de RASKIN y BONIFAZ, completa y vigorosa, a favor de lo que consideran imperativo constitucional y superioridad práctica de la financiación pública de las elecciones [que derivan del principio de igualdad de voto, que impide cumplir un mercado libre, ya que si implica la igual importancia de las necesidades y deseos de todas las personas, éste parte de la desigualdad en bienes y riquezas: otras medidas pueden impedir que se compre el voto, pero no que el gobierno atienda preferentemente a intereses respaldados por élites poderosas económicamente; también se trata de garantizar que el proceso de adopción de decisiones se basa en la deliberación y participación de todos los ciudadanos, no de unos pocos, sin que se vean amparados sólo los intereses de los más favorecidos: vid. Jamin RASKIN and John BONIFAZ: "The constitutional imperative and practical superiority of democratically financed elections", *Columbia Law Review*, No. 4 (1994), págs. 1.161 a 1.166] quedan, si no relegadas, sí al menos eclipsadas por otras consideraciones históricas o sociológicas.

<sup>5</sup> Son preferibles esos términos a los de financiación ordinaria y extraordinaria, ya que éstos parecen presuponer que las elecciones son algo ajeno a la actividad normal de los partidos, cuando por el contrario su concurrencia a ellas es su razón de ser y el fundamento de cualquier tipo de ayuda que reciban del Estado, tenga el carácter que tenga.

características propias de la financiación electoral, que la distinguen de la que pudiera destinarse al mantenimiento de sus actividades no electorales. Tal vez estas diferencias pueden llevar a que el debate sobre la oportunidad de mantener o suprimir la financiación pública, en función de los inconvenientes que ésta ha provocado en el funcionamiento del sistema político o en la organización de los partidos, se resuelva, en relación con la financiación de las elecciones, en las dos modalidades básicas que aquí se van a estudiar (mediante prestaciones durante la campaña y el reembolso de los gastos tras las elecciones), sin que se someta ni siquiera a discusión por los que defienden, incluso en un grado extremo, la derogación de las normas que permiten a los partidos disfrutar de estas subvenciones<sup>6</sup>. Es más fácil establecer algunas diferencias en su régimen jurídico, que aparecen con mayor claridad, ya que las prestaciones o las formas en que se produce la financiación indirecta, o bien no existen fuera del periodo electoral, o bien (como la presencia en televisión) tienen otro régimen menos formalizado o garantista. Por lo que hace a las subvenciones, las electorales tienen un carácter determinado, ligado a la realización de una actividad concreta, que hace posible que su control, a diferencia de las subvenciones anuales, se establezca sobre bases más concretas<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Una opinión de este tipo (financiación permanente privada, pero electoral pública) sostuvo DEL CASTILLO en el debate recogido en "Tema para debate: la financiación...", pág. 142. También resulta muy significativo el caso italiano, al que se refiere LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: el movimiento favorable a reducir esas aportaciones del Estado, que encontró su más evidente plasmación en la aprobación por referéndum de la derogación de la **Ley de 2 de mayo de 1974**, no ha llevado, aun inmerso aquel país en una grave crisis de desconfianza hacia a los partidos políticos, a suprimir este tipo de medidas, que recoge la nueva **Ley de 10 de diciembre de 1993** (vid. "La financiación de los partidos políticos. Materiales...", pág. 117). Para el ejemplo británico, que suele ser citado como el más lejano de la financiación pública, hay que tener en cuenta los informes del comité Houghton (1976) y de la Sociedad Hansard (1981), que recomendaron algún tipo de financiación estatal, sin que se vieran recogidas en las normas (vid. PATTIE y JOHNSON, *op. cit.*, págs. 148 a 151). En todo caso, parece que cualquier conclusión ha de estar dotada de cierta provisionalidad, puesto que prevalece la opinión de BARBROOK, en la misma línea que se apuntara en el capítulo II: se trata de un área gris, en la que la decisión de que el Estado se haga cargo o no de estos costes depende de las actitudes y la cultura política de cada país en concreto (*op. cit.*, pág. 434; en el mismo sentido, DOUBLET: *Le financement de la vie politique*, pág. 15).

<sup>7</sup> Aunque las que reciben las fundaciones de los partidos sí que pueden estar destinadas a un fin concreto. En cambio, de las dos condiciones que fija BON en relación a la preservación de la neutralidad de los poderes públicos durante el periodo electoral, es (o debería ser) regla común a todo de prestaciones públicas que el ejecutivo (o el parlamento) se limite a constatar la existencia de elementos prefijados, habitualmente en normas

Advirtiendo que al tratar por separado tanto la financiación indirecta como la directa se hará una más amplia y detallada exposición de los objetivos que se persiguen con ellas y de sus características globales, una visión general del ordenamiento español permite encuadrarlo entre los que han establecido, por razones que hubo ocasión de indicar en su momento, un sistema de financiación pública de las elecciones. La regulación de esta materia, ya desde el comienzo de la transición, se caracteriza por contar con un buen número de mecanismos que responden a estas características, de los que se valieron las formaciones políticas a partir de las primeras elecciones. De hecho, la mayoría de las medidas que se estudiarán a continuación ya aparecían en el **RDLNE** y en la **LEL**, que las regulaban de forma muy asistemática, dentro de las normas que trataban la campaña electoral el primero, y por mera remisión a éste la segunda. En cualquier caso, le valía a VALLÈS para decir que "el Derecho electoral español ha optado por la financiación pública de los gastos electorales", principio que además no se sometía a discusión, ya que las críticas sobre la legislación electoral preconstitucional, en esta materia, se dirigían sobre todo a la ausencia de límite de gastos y a las deficiencias del control<sup>8</sup>. Naturalmente, tales disposiciones formaban parte de un sistema que, en una consideración general, se orienta claramente hacia este tipo de financiación, de la que participaba la **LPP** y lo hace aún más en la actualidad la **LOFPP**.

Estas reglas se recibieron en la **LOREG**, tanto en lo que se refiere a la regulación de la campaña electoral, donde sigue ubicándose la financiación indirecta, como, dentro del **capítulo VII**, en su **sección II**, la financiación directa: bajo la rúbrica «La financiación electoral», se incluyen en ésta las normas relativas a todos los ingresos de las formaciones políticas, sentándose unas reglas generales sobre las subvenciones, que han de completarse con las numerosas precisiones que se ubican en

---

de rango legal; sí es más propio de los procesos electorales que se confíe, como otras muchas cuestiones, a instituciones independientes: *op. cit.*, pág. 61.

<sup>8</sup> Vid. voz "Derecho electoral", pág. 206. Un juicio positivo puede verse, por ejemplo, en SATRÚSTEGUI: "El marco jurídico...", pág. 30.

los títulos específicos de cada elección. Las leyes electorales autonómicas, también en esta materia, han seguido la misma orientación, que no sólo sigue sin ponerse en cuestión, sino que las novedades que se han ido incorporando refuerzan todavía más este modelo: en esa perspectiva hay que considerar la posibilidad de recibir anticipos a cuenta, antes de que comience la campaña electoral, que aparece en la redacción original de la **LOREG**, o las reformas introducidas por la **Ley orgánica 8/1991** en relación al aumento de los tiempos de propaganda electoral gratuita en medios de comunicación y a la nueva subvención por envíos electorales.

En conclusión, se puede incluir, como hace **ASTARLOA**, entre los principios materiales del Derecho electoral español el de financiación pública de los gastos electorales<sup>9</sup>, hasta tal punto que **LUCAS MURILLO DE LA CUEVA** no se plantea que quepa argumentar sobre su existencia o no, sino sólo sobre sus condiciones<sup>10</sup>. Otra cosa es que se haya ligado esta opción con la marginación de cualquier otro tipo de financiación (a través de sus propios recursos o de aportaciones de simpatizantes), que quedan relegadas a un papel secundario en la ley y en la práctica por las razones que serán objeto de análisis en el capítulo VI, así como con una situación general de dependencia de la actividad económica de las formaciones políticas de lo que pudieran recibir de los poderes públicos, situación de efectos perniciosos, puesto que, sin llegar a ser suficiente, hace que no hayan orientado sus esfuerzos en otra dirección, como se indicó en el capítulo III<sup>11</sup>. En cualquier caso, estas consideraciones han de ponerse en relación con la financiación de los partidos, desde una perspectiva global, y no sólo

---

<sup>9</sup> Vid. voz "Derecho electoral", pág. 2.286. **DEL CASTILLO** se refería a la existencia de un sistema mixto, de financiación pública y privada, afirmación de principio que esta misma autora matiza al constatar que descansaba prioritariamente en las subvenciones oficiales, mientras que las aportaciones económicas privadas representaban un porcentaje irrelevante: vid. "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 122 y 129.

<sup>10</sup> Vid. "La financiación de los partidos políticos. Materiales...", pág. 113. En parecido sentido, **CHUECA**, para quien la financiación pública no se discute, aunque sí sus formas de articulación: vid. "La financiación...", pág. 86.

<sup>11</sup> O que lo hagan para recurrir a métodos que, no por estar más o menos extendidos, dejan de ser ilegales o, cuando menos, crean un considerable recelo por la forma en que se recurre a estas vías atípicas.

con la electoral, que no produce en igual medida estas consecuencias.

En la exposición que se inicia a continuación se ha optado por un cierto criterio cronológico, en dos sentidos: la financiación indirecta puede considerarse anterior tanto porque tiene lugar al tiempo que se desarrolla la campaña electoral como porque la aparición de las diversas fórmulas en que se manifiesta se localiza históricamente en una fecha más temprana. Por ello se aborda en primer lugar la regulación de los servicios públicos cuyo uso se pone a disposición de las candidaturas durante ese periodo (de muy variada índole: locales, espacios en la vía pública, medios de comunicación públicos, tarifas postales...), para a continuación considerar los aspectos generales y las diversas modalidades de la financiación directa. Por último, se hará un análisis de ciertas cautelas o prohibiciones que se establecen para que otras actuaciones de los poderes públicos, relacionadas o no con el proceso electoral, no puedan suponer, por favorecer a determinadas candidaturas, una financiación que ha de reputarse ilegítima; en esa medida, reclaman también la atención de un trabajo sobre esta materia.

## 15. LA FINANCIACIÓN INDIRECTA: PRESTACIONES MATERIALES DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL

Se trata de una serie de instrumentos que, según LÓPEZ GUERRA, se configuran como un medio de alcanzar la igualdad de oportunidades, dentro de la *acción positiva* del Estado, proporcionando una base común de lanzamiento a los diversos partidos, hasta el punto de constituir probablemente el más importante factor para asegurar la vigencia de tal principio<sup>12</sup>. Además de la forma de financiación más extendida, es el primer ámbito en el que se produjo una intervención estatal, junto con la limitación de gastos, con el fin de proteger la libre discusión, pero no exenta tampoco de una voluntad de encauzar y ordenar la campaña electoral de acuerdo a determinadas pautas<sup>13</sup>.

De alguna manera, estas notas características se derivan de que su configuración obedece en realidad a la propia regulación de la campaña electoral, que se basa en la previsión de la utilización de una serie de medios de propaganda o comunicación por parte de las formaciones políticas. En general, esta regulación suele ser objeto de

---

<sup>12</sup> Vid. "La organización...", pág. 117; en el mismo sentido, GARCÍA LLOVET, *op.cit.*, pág. 158. Para PÉREZ ROYO, su razón de ser se encuentra en la garantía de un voto libre, sin presiones (vid. *Curso...*, págs. 324 y 325); sin embargo, ése es un objetivo que hay que poner en relación más con las normas sobre campaña electoral de carácter restrictivo que con las que facilitan medios para llevarla a cabo.

<sup>13</sup> En cuanto a su temprana aparición, vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 190, o GONZÁLEZ-VARAS, que considera posible construir un modelo histórico, anterior al de financiación estatal a través de subvenciones y ya superado, a partir de ellos: vid. *La financiación de los partidos políticos*, pág. 78. Sobre su carácter en este momento inicial, vid. BÓN, *op.cit.*, pág. 59, y DOUBLET: *Le financement de la vie politique*, págs. 17 y 18.

críticas cuando se limita a recoger cuáles son los medios que las formaciones podrán utilizar: con ello lo único que se consigue, dice MASCLET, es provocar un divorcio entre el Derecho y la realidad, ya que la natural evolución de los medios previstos y, sobre todo, la aparición de otros provocan que la campaña discurra fuera de los márgenes legales, por lo que este empeño regulador no surte ningún efecto<sup>14</sup>. En cambio, si se establece que los poderes públicos facilitarán en mayor o menor medida, incluso con carácter gratuito, unos cauces hábiles para desarrollar esa actividad, sí que es posible alcanzar el objetivo de regular la campaña. Por eso deberían orientarse estas normas a conferir lo que SANTOLAYA define como un derecho de "los contendientes en el proceso electoral, por el mero hecho de serlo [a obtener] una serie de ventajas y subvenciones indirectas por parte de los poderes públicos para la realización de la publicidad electoral", al margen de las subvenciones por gastos electorales que les puedan corresponder, con lo que queda descrita de forma más precisa lo que en realidad es la campaña<sup>15</sup>.

Una muestra de esa forma dual de concebir la campaña electoral se encuentra en la LOREG, en la que se puede detectar una "pretensión normativizadora, más perturbadora que otra cosa", según BALLARÍN, en la definición del artículo 50.2 [«conjunto de actividades lícitas (...) en orden a la captación de los sufragios»], pero que no obliga a las formaciones políticas a desarrollar una serie de actividades si ésa

---

<sup>14</sup> Así, en el CEF se establecen cuáles son los actos electorales (reuniones, envío de boletines de voto y programas, carteles), para los que se establece un régimen especial; a ellos habría que añadir algunas disposiciones dictadas de modo esporádico en materia de campaña en radio y televisión, de sondeos y publicidad comercial, pero otras técnicas se han desarrollado sin que se hayan regulado, poniendo su uso en cuestión la igualdad de las candidaturas en beneficio de las que disponen de medios financieros importantes: vid. *Droit électoral*, págs. 225 y 226, así como Jean-Claude MASCLET: "Propagande électorale", en O. Duhamel et Y. Mény (dirs.): *Dictionnaire constitutionnel*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992, págs. 837 y 838.

<sup>15</sup> Vid. *Manual...*, pág. 78. Véase también lo que se dijo en el capítulo anterior acerca de las dificultades para definir y regular la campaña. La duda que plantea adoptar esta posición es si debe quedar configurada por completo permitiendo que se desarrollen sólo esos actos que cuentan con apoyo público, o si hay que permitir a las formaciones políticas disponer de cierto margen de libertad en la utilización de otros medios.

no es su intención<sup>16</sup>. Sin embargo, buena parte de las normas sobre la campaña electoral tiene ese carácter de financiación pública indirecta, ya que incluye, dentro de la **sección V**, los **artículos 55 a 57**, y, sobre todo, la **sección VI** («Utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral»: **artículos 59, 60.2, 61 a 65 y 67**), ambas dentro del **capítulo VI** del **título I**. No es obstáculo esta ubicación fuera de los artículos correspondientes a gastos e ingresos y su control para considerar que brindan a las formaciones políticas que concurren a las elecciones una auténtica financiación, contrastable con la que reciben mediante la asignación de subvenciones, no siendo además en absoluto despreciable la cuantía de lo que se recibe por esta vía indirecta, cuando entre ellos está comprendido el régimen jurídico de la propaganda electoral en el principal medio de comunicación, la televisión<sup>17</sup>.

Para establecer cuáles son estas vías de ayuda durante la campaña recogidas en la **LOREG** hay que preguntarse entonces por cómo se ha configurado la campaña electoral. Siguiendo a **ARNALDO**, se puede distinguir la atención que se presta, en

---

<sup>16</sup> Vid. "Comentario al artículo 50", pág. 441. Sobre la regulación de la campaña electoral en la **LOREG**, **ARNALDO** señala ese carácter formalista, ese desfase con el modo en que se establece el proceso de comunicación: vid. *El derecho de sufragio de los emigrantes...*, pág. 546, y "Procesos electorales...", pág. 60.

<sup>17</sup> **DEL CASTILLO** llega a considerarlos una "extensión de las posibilidades económicas de partidos y candidatos, al no tener que hacer frente a determinados gastos electorales": vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 190. Algunos autores utilizan esta expresión para referirse a las aportaciones que no recibe el partido, sino otras organizaciones vinculadas con él (secciones juveniles, fundaciones, prensa); incluso **GARCÍA COTARELO** añade la retribución de los cargos electos, pero aquí se ha preferido reducirla a la "puesta a disposición de medios materiales para el desarrollo de sus actividades": vid. *Los partidos políticos*, págs. 203 y sigs. Más claro aún es el **artículo L. 52-12 CEF**, que obliga a los candidatos a incluir en la cuenta de campaña el valor de las ventajas directas o indirectas, así como las prestaciones de servicios que hayan recibido. Acerca de su importancia, **ÁLVAREZ CONDE** ha señalado que, potencialmente, puede ser mayor incluso que la de la financiación directa, aunque parece referirse a una dimensión meramente cuantitativa difícil de medir: vid. "Algunas propuestas...", pág. 21. En cualquier caso, los enfoques desde los que se analizan las relaciones entre uno y otro modo de actuación del Estado no son siempre acertados: así, para **RUIZ-NAVARRO**, la razón de estas prestaciones está en la insuficiencia de la que denomina "ayuda material" (para referirse a las subvenciones), que haría que "el Estado deba prestar una serie de servicios a los candidatos": vid. José Luis **RUIZ-NAVARRO PINAR**: "Comentario al artículo 59", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 552. Tampoco parece acertada la opinión de **DEL CASTILLO**, que ha defendido que el Estado debería limitarse "a prestar un apoyo de carácter *indirecto* o *en especie*", lo cual parece excesivo por las razones ya apuntadas: vid. "La financiación de los partidos: propuestas...", pág. 91. Es más apropiada, por ejemplo, compartiendo o no su opinión, la preferencia de **CHUECA** por primar la que denomina financiación *en especie* e incluso las subvenciones que tienen un carácter *finalista* (es decir, la destinada a reembolsar los costes de los envíos electorales): vid. "La financiación...", pág. 86.

primer lugar, a los medios más tradicionales o clásicos, entre los que habría que situar el envío de propaganda a los electores (a cuyo objeto se establecen unas tarifas postales especiales), la convocatoria de reuniones con los candidatos (que se facilita proporcionando locales y lugares aptos) o la colocación de carteles o elementos de publicidad exterior (para los que también se reservan espacios hábiles para su exhibición); en segundo lugar, habrá que atender también al tratamiento de los medios más persuasivos, los medios de comunicación de masas, en los que tal contribución se desarrolla a través de espacios gratuitos de publicidad en los que tengan un carácter público<sup>18</sup>.

Antes de proceder en los restantes epígrafes de este capítulo a analizar cada uno de ellos por separado, conviene fijar algunos principios o características generales acerca de los criterios que rigen el uso y la distribución de estas prestaciones, válidos también para distinguirlas de las subvenciones directas, que reciben las formaciones políticas después de celebradas las elecciones en función de sus resultados (al margen, claro está, de su diferente ámbito temporal). Con la advertencia previa de que éste no es un empeño fácil, puesto que en algunos casos se trata incluso de opciones contrapuestas, puede señalarse que:

a) No cabe hablar con exactitud de una nota común de gratuidad, de cesión sin contraprestaciones, ya que una de ellas consiste precisamente en la fijación de una tarifa por el uso de un servicio público, especial y rebajada respecto a la ordinaria, pero tarifa al cabo.

b) Tampoco es general, aunque sea predominante, su carácter universal, en relación al acceso a su disfrute por todos los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que presenten candidaturas ya que, en el caso de la radio y la televisión públicas, la posibilidad de acceder a ellas está matizada por algún requisito especial.

---

<sup>18</sup> Todos ellos, según este autor, responden a una concepción que favorece la acumulación o sucesión de mensajes, pero no un auténtico debate o diálogo, más eficaz para la formación de la opinión pública: vid. *El derecho de sufragio de los emigrantes...*, págs. 544 a 546, y "Procesos electorales...", pág. 58.

En cualquier caso, el contraste es muy acentuado respecto a las subvenciones electorales, a las que sólo tienen derecho aquellas formaciones que obtengan al menos un escaño, como habrá ocasión de analizar en el apartado dedicado a la financiación pública directa.

c) Respecto a las condiciones en que se produce su uso por las diversas opciones políticas, se dan tanto la regla de igualdad como la aplicación de un criterio de proporcionalidad en función de los resultados obtenidos en elecciones anteriores, si bien, tras las reformas introducidas por la **Ley orgánica 13/1994**, esta última parece imponerse como regla predominante (es la que recoge el **artículo 5 PG** con carácter general: 'cuando un poder público ponga a disposición de los partidos instalaciones o les conceda otras prestaciones de carácter público, deberá otorgarse igual trato a todos los demás, si bien el alcance de las ayudas podrá graduarse de acuerdo con su significación, especialmente con los resultados de las anteriores elecciones; en lo que se refiere a los que están presentes en el 'Bundestag', deberá ser al menos la mitad de lo que recibe cualquier otro<sup>19</sup>).

d) Sí es una nota común que su distribución o reparto queda bajo el control de la administración electoral, no porque tengan la posibilidad de revisar los acuerdos que se adopten en ese sentido, sino porque es la competente para realizarlo directamente. Esta atribución es perfectamente lógica, coherente con las características de las juntas electorales de independencia y objetividad y añade desde luego un plus de igualdad y transparencia, que no se daría tan claramente si se atribuyera al acuerdo entre los propios partidos o a los titulares o gestores de tales servicios o bienes (Ayuntamientos, consejos de administración de empresas públicas...), aunque es evidente que ha de darse una actuación por parte de estos últimos, siquiera se trate de poner materialmente a disposición de la junta competente el local, el espacio público o el medio de comunicación: la administración electoral carece de infraestructura personal y material

---

<sup>19</sup> Principio general conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal: vid. MANZIN MAESTRELLI, *op.cit.*, págs. 100 a 102.

para hacerlo por sí sola<sup>20</sup>.

e) Hay que dejar constancia por último de la existencia de soluciones dispares en cuanto a la limitación que el uso de algunos de estos servicios o medios lleva aparejada, porque en ellos sólo cabrá realizar publicidad electoral mediante el ejercicio de las prestaciones aquí estudiadas, mientras que en los restantes existe una mayor o menor libertad para utilizar ese medio de propaganda con independencia de lo cedido por los poderes públicos, aunque en términos generales la **LOREG** participa más bien de una opción permisiva, aunque sea absolutamente restrictiva en el medio más relevante, el uso de la televisión y en el de la radio de titularidad pública<sup>21</sup>.

En cuanto a su aplicación general a todas las elecciones a celebrar por sufragio universal, es decir, además de a aquéllas que regula la propia **LOREG** en sus disposiciones especiales, a las de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, la enumeración de los artículos sobre todas estas materias en el **apartado 2 de la disposición adicional primera** es fragmentaria e incompleta, por lo que no se puede formular de un modo global el grado de aplicabilidad. Habrá que estar por tanto a lo que se establezca en cada materia, advirtiendo con carácter previo del relieve que tiene su ubicación en el **título I** y la posibilidad de que aquélla se produzca de forma supletoria, por ausencia de regulación en las normas electorales autonómicas. En cada caso, pues, se procederá al análisis de su aplicabilidad, de forma conjunta en su caso con la legislación que las Comunidades Autónomas hayan promulgado sobre la materia.

---

<sup>20</sup> Sin que sean de recibo los extremos patéticos de menesterosidad y dependencia que describe SANTAMARÍA PASTOR: vid. "El régimen jurídico...", pág. 201. Una visión más ajustada en ASTARLOA: voz "Administración electoral", pág. 278.

<sup>21</sup> No hay que olvidar que, pretendida o no, de las relaciones que se establecen entre buena parte de las disposiciones sobre financiación es posible deducir la construcción de un sistema, por lo que su estudio habría que completarlo con las normas prohibitivas o limitativas a las que se hizo referencia en el capítulo IV.

## I. CESIÓN DE ESPACIOS PARA LA COLOCACIÓN DE PUBLICIDAD EXTERIOR

Se puede afirmar sin ninguna duda que la propaganda gráfica es uno de los vehículos habituales de la comunicación electoral, como acredita el mero hecho de la proliferación, de manera inmediata a la convocatoria de las elecciones, de carteles, anuncios y otras manifestaciones de este tipo de publicidad. No es de extrañar que ya en el **RDLNE** se dedicara cierta atención a su régimen jurídico, del que formaba parte este primer ejemplo de financiación indirecta (**artículo 39**). Con un contenido y procedimiento prácticamente idéntico, ha pasado a los **artículos 55 y 56 LOREG**, si bien ni es ya el mismo el criterio utilizado para determinar su reparto, ni tampoco figura un conjunto de reglas tan precisas sobre las condiciones de los carteles como las del **artículo 42.1**, que seguía en esta materia las pautas estipuladas por la legislación francesa, primera que en la se señalan lugares específicos para fijar carteles<sup>22</sup>.

Después de reconocer genéricamente este derecho, junto a una serie de limitaciones ya analizadas (**artículo 55.1**), se establece que los Ayuntamientos, dentro de los siete días siguientes a la convocatoria de elecciones, deberán comunicar a la junta electoral de zona los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles, pancartas y banderolas, plazo muy breve, por lo que los Ayuntamientos quedan obligados en la práctica a tener predeterminados tales emplazamientos con anterioridad a la convocatoria. Estos lugares pueden ser, como señala BALLARÍN, soportes especiales instalados para la ocasión o espacios determinados de titularidad municipal, siempre que se detallen con precisión sus dimensiones. En cuanto al nú-

---

<sup>22</sup> Data de la aprobación de la **Ley de 20 de marzo de 1914**, norma que tenía un carácter limitativo, con la pretensión de evitar el excesivo número de carteles. En la actualidad, se ha incorporado a los **artículos L. 51, R. 26 y R. 28 CEF**: si en el primero se establece una obligación, semejante a la que se analiza ahora, de reservar una superficie igual a cada candidato, en los restantes se fija el número, tamaño y contenido de estos carteles, por un lado, y el número de emplazamientos, en función de los habitantes, y el procedimiento a seguir, por otra. En cualquier caso, pese a que la regulación de la **LOREG** es bastante más breve, no ha evitado que WERT califique a estas normas de prolijas (*op.cit.*, pág. 91). Aunque predomine el carácter de prestación, de financiación por tanto, no tienen un sentido muy diferente al **CEF** (recuérdense los límites y prohibiciones analizados en el capítulo IV).

mero de emplazamientos, nada dice la **LOREG**: siguiendo a este autor, habrá que considerar que deberán ser los "suficientes", sin que se pueda predicar un grado de discrecionalidad absoluta: tendrían que estar en función del número de habitantes del municipio, o más concretamente, del número de secciones electorales con las que cuente, considerando la dispersión o concentración de la población, y preferentemente alejados del local en que se vaya a celebrar la votación, aunque colocar esta propaganda gráfica en sus alrededores no esté prohibido<sup>23</sup>. En caso de incumplimiento de esta comunicación, deberá la junta electoral de zona adoptar las medidas pertinentes en orden a la realización de la prestación<sup>24</sup>.

Son estos órganos de la administración electoral y no los Ayuntamientos los encargados de su distribución, tarea que realizarán el segundo día posterior a la proclamación de candidaturas (**artículo 56.3**), previa solicitud formulada por sus representantes<sup>25</sup>. Este reparto se hace en función del «número total de votos que obtuvo

---

<sup>23</sup> Sobre estas tres cuestiones, vid. Javier BALLARÍN IRIBARREN: "Comentario al artículo 56", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 527 y 528. Esto contradice la afirmación de BLANCO VALDÉS acerca de la "minuciosidad [con que se regula] la forma en que los Ayuntamientos tendrán que proceder" para posibilitar esta cesión, así como la referente al uso de locales y lugares públicos que se aborda a continuación: vid. "Consideraciones...", pág. 47.

<sup>24</sup> Para BALLARÍN, no es aplicable la legislación de régimen local sobre cumplimiento de obligaciones de las entidades locales (**artículo 60 LBRL**), tanto por razones de competencia como temporales, sino que se debe recurrir a los mecanismos específicos de la norma electoral, por lo que cabe en primer lugar que la junta inste al Ayuntamiento a acatar este mandato legal; de reiterar su negativa, podría incluso proceder a hacerlo ella misma, con el concurso del secretario del Ayuntamiento, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a la que hubiera lugar (**artículos 144 y 153**): vid. "Comentario al artículo 55", págs. 514 y 515. También podrá dirigirse al Ayuntamiento para reclamar mayor precisión en la determinación, una mejor localización,... La posibilidad de sancionar este incumplimiento les ha sido recordada a las juntas electorales por el AJEC de 29 de mayo de 1987, junto con la necesidad de velar por la observancia de este precepto (citado por CANO, *op. cit.*, pág. 407).

<sup>25</sup> Salvo que tengan un conocimiento extraoficial de los emplazamientos seleccionados, será en todo caso una solicitud genérica, no de espacios concretos, ya que no se establece un modo de dar publicidad a los acuerdos de los Ayuntamientos, como tampoco plazo para presentarla (sin embargo, algunas juntas de zona sí hacen pública una relación de estos espacios en algunos Ayuntamientos, lo que supone una información bastante desigual: en unos casos no existe, en otros es muy precisa y amplia o, por el contrario, bastante sucinta y escueta; en relación a la actividad de las juntas de zona madrileñas -de Madrid, Alcalá de Henares, Aranjuez, Colmenar Viejo, Navalcarnero y San Lorenzo de El Escorial- en las elecciones a Cortes Generales de 1993, pueden verse sus anuncios en el *B.O.C.M.* núm. 99, de 28 de abril de 1993). En realidad, el requisito de la solicitud, que no consta en la **LOREG**, ha sido señalado por diversos acuerdos de la Junta Electoral Central, que obliga a que concluya el mismo día de la proclamación, dada la fecha en que tienen que resolver (AAJEC de 25 de febrero, 11 de marzo, 29 de abril y 13 de mayo de 1991 y 4 de mayo de 1994). De acuerdo con estas

cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes en la misma circunscripción, atribuyéndose según las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor número de votos en las últimas elecciones equivalentes en la misma circunscripción» (**artículo 56.2**), criterio que ha sido introducido por la **Ley orgánica 13/1994**<sup>26</sup>. Al margen de otras consideraciones que puedan hacerse, cabe destacar, además de la pésima y repetitiva redacción de la disposición, la indeterminación que produce: no deja claro si debe realizarse un reparto proporcional al número de votos, si se trata de adjudicar los espacios que solicite la formación más votada, para, de entre los restantes, conceder a la siguiente los que desee y operar sucesivamente de este modo...<sup>27</sup> Además, tal precepto tiene como consecuencia la privación del disfrute de este derecho a las agrupaciones electorales, ya que no son mencionadas en el nuevo **artículo 56.2**, en contraste con la expresión «candidaturas» que contenía el derogado y que evidentemente las incluía. Tampoco queda claro a qué resultados habrá de atenderse en caso de coincidencia de elecciones, aunque sí se especifique que, en las elecciones al Parlamento Europeo, los votos determinantes serán los obtenidos en el partido judicial que corresponda a la

---

resoluciones, no puede decirse que ésta sea una actuación que la junta electoral competente deba desarrollar de oficio, como decía SANTOLAYA (Manual..., pág. 79; en la tercera edición sí hace referencia a la solicitud de los representantes: pág. 97). Según BALLARÍN, este reparto de oficio, es decir, sin atender a solicitudes, resultaría perjudicial para las candidaturas que contaran con menos medios, ya que debían compartir, en pie de igualdad según la legislación entonces vigente, esta prestación con las que pudieran además acceder a los espacios comerciales; por esta razón, juzgaba este autor, probablemente no utilizarían los espacios gratuitos asignados: vid. "Comentario al artículo 56", pág. 529. Dado el criterio de proporcionalidad ahora adoptado, no tiene este aspecto mayor incidencia en la regulación actual.

<sup>26</sup> Recogiendo, como ocurre con la mayoría de las modificaciones relativas a financiación, la proposición de ley sobre reducción de gastos electorales que no llegó a ser aprobada durante la IV Legislatura; la enmienda 37, a la que deben su nueva redacción los **artículos 55 y 56** y que fue suscrita por todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, reproducía el texto del informe de la ponencia sobre aquella, fruto a su vez de la incorporación de la enmienda 24 del Grupo Socialista del Congreso, origen último por tanto de esta disposición: *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, págs. 24 y 25; *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 162-7, de 30 de marzo de 1993, pág. 13, y *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 162-5, de 17 de marzo de 1993, págs. 17 y 18. En contra, la enmienda 21, del senador Sr. Ramón, que propugnaba volver al principio de igualdad: *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 17 (b), de 2 de marzo de 1994, pág. 13.

<sup>27</sup> Según el AJEC de 29 de abril de 1994, habrá que proceder primero al reparto proporcional, para a continuación atender a las preferencias expresadas por las formaciones políticas.

junta competente<sup>28</sup>.

Este criterio de proporcionalidad, con todas las prevenciones anteriores, ha sustituido al de equidad, presente en la redacción original de la **LOREG** y en el **RDLNE**, según el cuál, la distribución se hacía «de forma que todas las candidaturas dispongan de igual superficie y análoga utilidad en cada uno de los emplazamientos disponibles», por lo que se distribuían no lugares, sino la superficie que pudieran ocupar en cada uno de esos lugares, razón por la que tampoco se puede decir que existiera una igualdad formal, ya que había que tener en cuenta el aprovechamiento que se recibía de tales espacios<sup>29</sup>. En cualquier caso, se trataba de una opción mucho más igualitaria, lo que no quiere decir que la actual, al margen de la oscuridad de la disposición, sea rechazable por discriminatoria.

Como colofón a este procedimiento, cabe añadir que es posible recurrir las decisiones que esta junta adopte interponiendo el pertinente recurso ante la junta de superior categoría (en este caso, la junta electoral provincial), que deberá resolver en un plazo de cinco días, como establece el **artículo 21 LOREG**, al no estar establecido ningún procedimiento específico de revisión judicial<sup>30</sup>. Además, hay que tener en cuenta que, tras la **Ley orgánica 8/1991**, tanto la Junta Electoral Central respecto a la posible actuación revisora de la junta electoral provincial, como ésta respecto a las decisiones de la junta electoral de zona, pueden revocar de oficio en cualquier momento las decisiones de la junta inferior, si se oponen a la interpretación de las normas electorales realizada, en cada caso, por la Junta Electoral Central o provincial, según los **apartados 1.e) y 3.c) del artículo 19 LOREG**.

---

<sup>28</sup> En virtud de la aceptación de la enmienda 27 del Grupo Catalán (CiU): *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, pág. 18.

<sup>29</sup> Vid. BALLARÍN: "Comentario al artículo 56", págs. 528 a 530. Que ésta fuera la interpretación más conforme con la **LOREG** no quiere decir que fuera siempre el criterio adoptado, ya que también se daba el mero reparto de espacios, a lo largo incluso de calles enteras.

<sup>30</sup> AJEC de 28 de mayo de 1993.

Durante el debate parlamentario de la **LOREG** se presentaron diversas enmiendas con la intención, al margen de alguna que pretendía introducir el sorteo como medio de realizar la distribución<sup>31</sup>, de incluir asimismo el reparto de farolas, postes o cabinas como mobiliario urbano susceptible de servir de soporte a la propaganda gráfica electoral. El que estas últimas enmiendas no prosperaran, aunque en parte hayan sido incorporadas por la **Ley orgánica 13/1994** con la referencia a las banderolas, pudo deberse, además de alguna otra razón de fondo, a que se proponía que el reparto estuviera presidido por dos criterios divergentes con los que rigen la distribución de estos espacios: sólo tendrían un carácter potestativo y podrían los Ayuntamientos cobrar un canon, tasa o precio de concesión a las formaciones políticas por el uso que se hiciera de ellos, frente al carácter obligatorio y gratuito que se deduce de la **LOREG**, según SANTOLAYA<sup>32</sup>. Por lo que respecta a su carácter gratuito, debe considerarse absoluto: abarcaría no sólo su propio uso, sino también el coste de la instalación en caso de tratarse de un soporte especial emplazado para la ocasión, aunque no evidentemente el ocasionado por la confección del cartel, la pancarta o la banderola, que ha de correr por cuenta de la formación política.

Hay que recordar que esta asignación de espacios va acompañada de una li-

---

<sup>31</sup> Para el caso de que "la visibilidad [de los carteles] no fuera la misma en todas las partes del emplazamiento": sería el único procedimiento "que garantiza realmente (...) un tratamiento equitativo", acorde con la legislación derogada, según el diputado Sr. Vicens; también lo hacía la enmienda 198, del Grupo Vasco (PNV): véase la intervención del citado parlamentario ante el Pleno, en defensa de la enmienda 31, en *Trabajos LOREG*, pág. 658; el texto de su enmienda, en pág. 149; el de la enmienda 198, en pág. 199. Pese a que no llegó a verse plasmado en el texto legal, era en realidad el método utilizado por algunas juntas electorales de zona al no existir tampoco prohibición de recurrir a este procedimiento (ver la información publicada por el diario *El País* de 20 de mayo de 1993).

<sup>32</sup> Vid. *Manual...*, págs. 78 y 79. Se trataba de la enmienda 191, del Grupo Vasco (PNV), y su origen estaba en realidad en el artículo 71.1.c) de la derogada Ley 28/1983 (*Trabajos LOREG*, pág. 197). Además de esa parcial incorporación, este tipo de elementos también se repartía de hecho con anterioridad, bien por los Ayuntamientos, bien por las juntas electorales de zona, bien incluso por acuerdo entre los propios grupos políticos con representación en el Ayuntamiento (en realidad, no todas las formaciones que concurren a las elecciones llegan a solicitarlo, por no disponer de medios suficientes para recurrir a ese tipo de publicidad; además, algunos municipios exigen la prestación de una fianza si se desea colgar algún cartel en una farola, por ejemplo: así se recoge en la información periodística citada en la nota anterior).

mitación, ya que las pancartas y banderolas podrán situarse exclusivamente en estos espacios gratuitos, mientras que los carteles de propaganda electoral sólo se podrán colocar, además de en éstos, en los espacios comerciales autorizados (**artículo 55, párrafo 2**). Con este régimen prohibitivo se refuerza la importancia de esta asignación de espacios con criterios aproximados a la proporcionalidad, lo que la hace más valiosa sobre todo para las candidaturas que cuentan con mayor número de votos<sup>33</sup>. Precisamente la ausencia de cualquier tipo de limitaciones en el **RDLNE** hacía que esta cesión tuviera un carácter simbólico, según DEL CASTILLO<sup>34</sup>; a pesar de la regulación actual, no parece haber alcanzado mucha más eficacia (que, en todo caso, habrá de considerar muy diversa en función de las elecciones de que se trate, de las características de las diferentes poblaciones y de la entidad de las formaciones políticas). Una cierta decadencia de la propaganda gráfica y la mayor atracción que tienen los espacios comerciales contribuyen a que esta medida no esté entre las más importantes a la hora de organizar la campaña electoral<sup>35</sup>.

Estos preceptos tienen un carácter supletorio respecto a las elecciones autonómicas, por lo que sólo serían directamente aplicables en estos comicios en caso de ausencia de regulación en las respectivas leyes electorales. Precisamente la falta de normas sobre esta materia es la nota común en la legislación autonómica, ya que sólo las leyes vasca y extremeña contienen disposiciones sobre la materia. Respecto a la **LEPVas**, tiene un contenido similar al de los parcialmente derogados **artículos 55 y**

---

<sup>33</sup> En distinto sentido al producido por las disposiciones derogadas, más favorecedoras, en función del criterio de equidad, de las formaciones con menos recursos: vid. BALLARÍN: "Comentario al artículo 56", pág. 527.

<sup>34</sup> *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 261.

<sup>35</sup> De esa opinión son GARCÍA COTARELO, que destaca su escasa importancia económica en comparación con la propaganda en televisión (vid. *Los partidos políticos*, pág. 229), o WERT, para quien se trata de un "tema de relevancia práctica relativamente menor en las elecciones de más alcance político (...), que no plantea en realidad problemas políticos de cierto calado" (*op. cit.*, pág. 91). No obstante, alguna importancia ha de tener cuando merece la atención de los propios partidos para introducir modificaciones legales como la operada por la **Ley orgánica 13/1994**.

**56 LOREG:** atribuye esa distribución a las juntas electorales de zona, pero bajo el criterio de equidad en cuanto a superficie y utilidad; como novedades cabe señalar el carácter permanente que da a la elaboración y puesta al día por los Ayuntamientos de un catálogo de estos lugares, entre los que se incluyen específicamente postes, farolas y cabinas (**artículos 73 y 75**)<sup>36</sup> y que del reparto quedan excluidos los grupos políticos que infringieran grave o reiteradamente los acuerdos de la junta en esta materia, mediante acuerdo adoptado al efecto dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la infracción, con independencia de las responsabilidades civiles y administrativas a que den lugar estas infracciones (**artículo 77**)<sup>37</sup>. En cuanto a los **artículos 32 y 33 LEAExt**, su contenido era el mismo que el de la legislación general antes de la reforma operada por la **Ley orgánica 13/1994**. En cualquier caso, no hay que descartar que esta diversidad de criterios desaparezca tras una más que previsible modificación que adecúe estos textos a la nueva redacción de la **LOREG**.

## **II. USO DE LOCALES OFICIALES Y LUGARES PÚBLICOS**

También es un medio común y tradicional de propaganda electoral la celebra-

---

<sup>36</sup> Esta relación más amplia de lugares está en línea con la enmienda presentada al texto de la **LOREG** por el Grupo Vasco (PNV) comentada anteriormente. No es el único caso de enmiendas suscritas por este grupo y presentadas al texto remitido por el Gobierno que se incorporaron más tarde a la vigente norma autonómica vasca: relacionada con esta materia, se podría señalar también la obligación para las formaciones de retirar la propaganda gráfica concluido el proceso electoral, tarea que, de no cumplirse, realiza el Ayuntamiento correspondiente con el consiguiente descuento de los gastos ocasionados de la subvención a la que tuvieran derecho o, en caso de no alcanzarla, su reclamación directa a la fuerza política infractora, recogida en el **artículo 80 LEPVas**, que presenta notable semejanza con la enmienda 194, en la que se apreciaba una honda preocupación por la limpieza, no del proceso electoral, sino de la vía pública (*Trabajos LOREG*, págs. 197 y 198).

Por otra parte, la anterior **Ley 28/1983** contenía un sistema bastante diferente, en el que la encargada de realizar el reparto era una comisión presidida por el alcalde y formada por un representante acreditado por cada fuerza política que concurriera a las elecciones en la circunscripción en que se encontrara el municipio, así como el secretario de la corporación, que debía adoptar sus decisiones por mayoría absoluta de los presentes, procediendo a su reparto de acuerdo a criterios de equidad. Los acuerdos de esta comisión eran recurribles ante la junta electoral de territorio histórico, en primera y única instancia (**artículo 72**).

<sup>37</sup> Además de las penales derivadas del **artículo 144 LOREG**, que se analiza en el capítulo VII.

ción de reuniones con los electores, por lo que es igualmente lógico que el **artículo 41 RDLNE** contuviera ya la obligación de que los poderes públicos cedan estos inmuebles de titularidad pública<sup>38</sup>. Es necesario hacer una primera precisión acerca de los bienes susceptibles de quedar afectados a este reparto, más allá de que correspondan a cualquier administración y se destinen a la prestación de un servicio público o de que sean lugares abiertos al uso público: parece evidente la exclusión de los lugares de tránsito público, salvo que sean susceptibles de acotación y reserva para la realización de estos actos sin interrumpir ese flujo. Por tanto, las reglas acerca de reparto de estos lugares que a continuación se van a exponer no afectan a la celebración de actos públicos de campaña electoral en la vía pública en forma de manifestaciones, lo que se refuerza por la remisión que realiza el **artículo 54.1 LOREG** a la legislación sobre derecho de reunión, aunque sí lo harán, según BALLARÍN, a los "espacios circunscritos cuya utilización para la celebración de un acto de campaña no interrumpe los flujos de comunicación de la localidad". En relación a la obligación de los poderes públicos de facilitar estos locales, son los Ayuntamientos los que deben reservarlos, pero a todas las administraciones les corresponde ceder su uso a las formaciones sin que tengan que recibir compensación por parte del Ayuntamiento [el **artículo 41.1.a) RDLNE** mencionaba la necesidad de llegar al «previo acuerdo con los organismos titulares de los locales»]<sup>39</sup>.

El procedimiento establecido en aquella norma era similar al vigente en la

---

<sup>38</sup> Se trata asimismo de una de las más clásicas medidas sobre financiación de elecciones, puesto que su establecimiento en Gran Bretaña data de 1918; hay que explicárselo como una consecuencia natural, dada la importancia del mitin: vid. LÓPEZ GUERRA: "La organización...", pág. 119.

<sup>39</sup> Sobre estas cuestiones, vid. BALLARÍN: "Comentario al artículo 55", págs. 516 a 519. De nuevo tomando los datos de los anuncios de las juntas de zona madrileñas, se trata, por lo general, de centros culturales y colegios públicos, de los que se da a conocer su capacidad (que suele estar entre las 100 y 300 persona), por una parte, así como de vías públicas, sobre todo plazas y parques, acotadas de la manera descrita; también pueden aparecer auditorios y recintos deportivos (la referencia es la misma: *B. O. C. M.* núm. 99, de 28 de abril de 1993).

actualidad, que se ordena, según los **artículos 54.3 y 57 LOREG**, del siguiente modo<sup>40</sup>: los Ayuntamientos, dentro de los diez días siguientes a la convocatoria de elecciones, deben comunicar a la junta electoral de zona correspondiente (de no hacerlo así, ésta podrá exigirles el cumplimiento de esta obligación<sup>41</sup>) estos locales oficiales y lugares públicos que se reservan para realizar actos de propaganda electoral, especificando días y horas en que estarán disponibles<sup>42</sup>.

La junta electoral de zona, según el mandato legal, pone en conocimiento de la junta electoral provincial esta lista<sup>43</sup> y tras su publicación en el *Boletín Oficial de*

---

<sup>40</sup> Por cierto, que este último mantiene todavía la referencia al **artículo 55.1**, sin tener en cuenta la reforma operada por la **Ley orgánica 13/1994**, que ha introducido un nuevo **apartado 3** en el **artículo 54** y reservado los **artículos 55 y 56** a la cesión de espacios para la colocación de carteles y otras formas de publicidad exterior, en los términos ya analizados.

<sup>41</sup> AJEC de 10 de junio de 1977. Véase sobre la materia lo dicho en el apartado anterior sobre esta misma cuestión.

<sup>42</sup> Pretendía la enmienda 479, presentada por Minoría Catalana, que una vez realizada esta comunicación no fuera susceptible de modificación posterior, al objeto (según la intervención de su portavoz, Sr. López de Lerma, en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados) de "evitar una actuación [de algún Ayuntamiento] al margen incluso de la junta electoral o al menos sorprendiendo, podríamos decir, en plena campaña a aquellos partidos que hayan ya solicitado o previsto el uso de tales locales oficiales o lugares públicos". Este mismo diputado, en su defensa durante el debate en el Pleno, ante el cual justificó la enmienda como una garantía de los principios de igualdad de oportunidades y de neutralidad de las instituciones, aludió a "la experiencia [de] que no siempre la primera relación de locales enviada a la junta electoral de zona es respetada y menos mantenida durante toda la campaña electoral. Así, mediante argucias, como inexplicables olvidos de la secretaria o mecanógrafa de turno, o necesidades urgentes e imprevisibles a ese Ayuntamiento concreto, esa relación va cambiando en perjuicio de algunos grupos políticos". De la innecesariedad de establecer tal cautela, que cabe deducir del propio texto de la **LOREG** sin necesidad de mayores precisiones (con la posibilidad de acudir en su caso a los mecanismos de control establecidos legalmente en caso de producirse alguna de las irregularidades señaladas o cualquier otra), es señal que el portavoz del grupo mayoritario (Sr. Jover), en el turno en contra de las enmiendas presentadas ante la Comisión, ni siquiera hiciera referencia a ésta. En sede plenaria, al margen de señalar que del propio texto se deduce este carácter sin que sea menester añadir nada nuevo, incidió en que establecer una declaración taxativa de este tipo impediría que, atendiendo a causas de fuerza mayor, se pudiera cambiar el lugar establecido, lo que iría -parece deducirse de estas palabras- en perjuicio por tanto de las formaciones beneficiarias de estas prestaciones. Puede verse el texto de la enmienda en la pág. 314 y las intervenciones ante Comisión y Pleno en las págs. 453, 656 y 663, respectivamente, todas en *Trabajos LOREG*. Véase en todo caso lo que se dice más adelante acerca de la posible ampliación en el número de locales y los requisitos que habría de cumplir. Según ALCÓN, los condicionamientos en el uso de centros de enseñanza imponen que los Ayuntamientos fijen horas y fechas aptas fuera del horario y calendario lectivo, evitando coincidencias: *op. cit.*, págs. 101 y 102.

<sup>43</sup> Una vez, según BALLARÍN, hubiera constatado que la relación sea proporcionada a los existentes en el Ayuntamiento y suficiente para el fin que han de cumplir, lo que se pudiera comprobar de acuerdo al criterio que apunta este mismo autor: cuando se puede poner a disposición de todas las candidaturas al menos un local: vid. Javier BALLARÍN IRIBARREN: "Comentario al artículo 57", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley*

la Provincia (en los quince días siguientes a la convocatoria), los representantes de las candidaturas pueden solicitar su uso a las juntas de zona en el plazo establecido por éstas<sup>44</sup>. Son por tanto competentes, al igual que para la distribución de espacios destinados a la colocación de carteles, estos órganos de la administración electoral, y no los Ayuntamientos, que se limitan en estos dos supuestos a fijar los bienes o lugares públicos cuyo uso se cede a las formaciones políticas. Esta distribución se producirá el cuarto día posterior a la proclamación de candidaturas, y de ella se dará cuenta a los representantes de las formaciones políticas<sup>45</sup>, que cuentan con un régimen de recursos similar al indicado en el supuesto anterior. Además, según BALLARÍN, la junta electoral de zona debería velar porque no se pusiera a disposición de las candidaturas ningún otro local o lugar, fuera a título gratuito u oneroso; sin embargo, atendiendo a recientes resoluciones de la Junta Electoral Central, parece posible realizar una asignación posterior a la fecha que la LOREG establece como límite, "siempre que existan locales y lugares disponibles y con arreglo a los criterios del artículo 57", es decir, en relación a comunicación a la junta electoral de zona, publicación, solicitud y adjudicación en la forma que se señala más adelante<sup>46</sup>. Parece

---

*Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 536.

<sup>44</sup> AAJEC de 19 y 25 de mayo de 1977. Aquí el proceso es lógico: tras conocer esta relación, las formaciones presentan sus preferencias; sin embargo, cuando de repartir espacios se trata, no se prevé esta publicidad: de ahí que la LOREG no previera la solicitud, que no era necesaria para realizar un reparto equitativo (no se entendía muy bien porqué la Junta Electoral Central obligaba a formularla; ahora sí que es más razonable, pero las entidades políticas desconocen -en teoría- qué espacios están solicitando).

<sup>45</sup> Este último inciso del actual apartado 3 del artículo 57, acerca de la comunicación del reparto realizado a los representantes de las candidaturas, fue introducido a raíz de la aceptación parcial por parte de la ponencia de la Comisión de Constitución del Senado de la enmienda 114, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos. Curiosamente, esta enmienda aceptada en el Senado reproducía la enmienda 197 presentada por su homólogo Grupo Vasco (PNV) en el Congreso, que no llegó a alcanzar esa misma fortuna en la tramitación seguida en la Cámara baja. El texto de las enmiendas, en *Trabajos LOREG*, págs. 199 y 847; el informe de la ponencia, en pág. 891.

<sup>46</sup> AAJEC de 13 de mayo de 1991, 28 de mayo y 4 de junio de 1993 y 12 de junio de 1994. La referencia a BALLARÍN, en "Comentario al artículo 57", pág. 536. Con ocasión de la tramitación de la Ley orgánica 13/1994, el Grupo Catalán (CiU) presentó la enmienda 27 [reiterada en el Senado por su homónimo (enmienda 36)] para que pudieran "solicitarse determinados locales, aunque inicialmente no se hubieran incluido en las listas que presentan los Ayuntamientos ante las juntas electorales de zona", con el mismo carácter gratuito y bajo idénticos criterios: *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, pág.

entonces haberse convertido en una suerte de procedimiento común para llegar a obtener la cesión gratuita de todo tipo de locales públicos, con lo que adquiere esta prestación, en principio, un relieve mayor que la anterior, siempre que estos espacios reúnan las condiciones aceptables, lo que no es difícil atribuir a los grandes recintos (pabellones deportivos, plazas de toros... casi siempre son de titularidad pública) en los que las formaciones suelen hacer esos mitines, con la importancia que al hablar del gasto destinado a esta actividad se señaló<sup>47</sup>.

En ese reparto las juntas deberán atender, en primer lugar, a las solicitudes presentadas, de modo que los locales o lugares que solicite tan sólo una candidatura deben ser asignados a ella; en caso de solicitudes coincidentes (de ahí la necesidad de un número suficiente), hay que estar al criterio de igualdad de oportunidades, dando preferencia al que menos beneficiado haya resultado de un primer reparto basado en solicitudes exclusivas (atendiendo no sólo al número de locales y lugares que le hayan sido otorgados, sino también a la capacidad e incluso al número de horas que vaya a durar el acto o la proximidad de la fecha de celebración con el día de la votación, según BALLARÍN<sup>48</sup>). Sólo de manera subsidiaria debe acudirse en este supuesto de coincidencia a las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones con mayor

---

18, y B.O.C.G. S., V Legislatura. Serie II, núm. 17 (b), de 2 de marzo de 1994, pág. 18.

<sup>47</sup> Eso explicaría los reducidos gastos que declaran las formaciones en alquiler de locales. No siempre se han dado esas condiciones aceptables: en las elecciones de 1982, los dos principales partidos tuvieron que acudir a locales alquilados o cedidos por entidades privadas: así lo manifestaron responsables de AP y PSOE a DEL CASTILLO: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 261. El juicio de WERT es similar que el expresado en nota 35 respecto a la cesión de espacios para publicidad exterior, pero, en cambio, para GARCÍA COTARELO "no carece de importancia", aunque es de difícil cuantificación, ya que no es sencillo determinar hasta dónde abarca: vid. *Los partidos políticos*, págs. 205 y 206. Sobre este particular, la Junta Electoral Central ha aclarado que la cesión del uso de un local puede estar acompañada de medidas de seguridad y de regulación de tráfico, así como de apoyo y asesoramiento técnico para el montaje de los elementos materiales precisos, siempre que el Ayuntamiento adopte las mismas medidas en relación con actos de campaña realizados por otras entidades políticas, así como que no existe obligación de ceder medios materiales (vallas, tarimas, megafonía), que han de ser aportados por la propia entidad política (AAJEC de 28 de mayo de 1993 y 2 de junio de 1994).

<sup>48</sup> Vid. "Comentario al artículo 57", pág. 536.

número de votos en esa circunscripción en las anteriores elecciones equivalentes<sup>49</sup>; nada se dice del criterio a aplicar para resolver los problemas que pudieran plantear los casos de elecciones coincidentes a la hora de determinar qué resultados han de considerarse como equivalentes de entre las diversas convocatorias concurrentes, previsión que sí contiene la **LOREG** cuando se trata de determinar el uso de otros bienes o servicios públicos por las formaciones políticas que participan en las elecciones (señaladamente, en el caso de la televisión y la radio públicas, como se analiza seguidamente)<sup>50</sup>. En cualquier caso, esta cesión participa, al igual que la anterior, de la nota de gratuidad, sin que se pueda establecer ningún tipo de canon. No se puede decir lo mismo, tras la **Ley orgánica 13/1994**, respecto a la igualdad de los contendientes, que no se da en aquélla<sup>51</sup>. En realidad, este principio de igualdad debe matizarse para la cesión de locales, no tanto por la razón que aduce SANTOLAYA (por establecer el criterio de los votos recibidos de modo subsidiario), sino más bien por estar supeditada a las peticiones que presenten las candidaturas<sup>52</sup>.

En relación a la posible limitación de esta forma de realizar propaganda electoral, hay que señalar que el proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes

---

<sup>49</sup> En el **RDLNE** se fijaba como criterio subsidiario al de igualdad no el de los votos obtenidos en las anteriores elecciones (de imposible aplicación por otra parte en las elecciones de 15 de junio de 1977), sino el de orden de presentación de solicitudes [artículo 41.1.c)].

<sup>50</sup> Hacer uso de éstos tendría el inconveniente de que la opción que hace en cada caso la **LOREG** se debe al alcance territorial del medio de difusión en cuestión, en relación con las convocatorias que coincidan, circunstancias no relevantes en este caso. Para BALLARÍN, deberían "sumarse los votos correspondientes a cada uno de los procesos electorales pasados que ahora coinciden": vid. "Comentario al artículo 57", pág. 537.

<sup>51</sup> La similitud ha desaparecido, ya que el cambio de criterio, para atenerse a los resultados en elecciones anteriores, que se establece para distribuir espacios destinados a la colocación de carteles, no se ha introducido para este reparto de locales oficiales y lugares públicos [en eso era más coherente -y más correcta técnicamente- la intención del Grupo Catalán (CiU) durante la tramitación de la proposición caducada en 1993, que no mantuvo en los trabajos de la **Ley orgánica 13/1994**: pretendía mantener la uniformidad de criterios, por lo que ambos deberían hacerse "atendiendo al criterio de proporcionalidad a los votos obtenidos en las últimas elecciones", según sus enmiendas 10 y 11 (B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 162-5, de 17 de marzo, págs. 13 y 14)].

<sup>52</sup> Este mismo autor destaca también el "abierto contraste con lo que sucede con el uso de los medios públicos de comunicación" (vid. *Manual...*, págs. 78 y 79).

Generales incluía un apartado por el que se establecía que, en los municipios con menos de 100.000 habitantes, ninguna candidatura realizara más de dos actos electorales con este carácter gratuito<sup>53</sup>. De este modo parecían prolongarse en cierta medida las disposiciones restrictivas que figuraban en el **RDLNE**, en concreto, en su **artículo 41.1.b)**, que ordenaba que se fijara por orden ministerial este número máximo de actos, «en función del número de electores de cada Ayuntamiento», por lo cual la limitación operaba con carácter general para todos los municipios, independientemente de su número de habitantes<sup>54</sup>. Sin embargo, en el proyecto de 1985 la disposición podría responder a un intento de mantener un cierto trato igualitario, de manera que ninguna candidatura alcanzara en ciertos municipios una presencia desproporcionada por ser la única o bien, y de un modo que pudiera de alguna manera tenerse por desmesurado, la que más locales solicitara utilizar. En todo caso, era una prohibición excesiva para alcanzar este fin, y así lo entendían diversas enmiendas en las que se solicitaba su supresión por carecer de "sentido" o "justificación", pretensión que atendió la ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados que informó el proyecto<sup>55</sup>. En realidad, tampoco venían a limitar la realización de este tipo de actos, salvo los que tenían un carácter gratuito, ya que, en

---

<sup>53</sup> La redacción del artículo 56.4 del proyecto puede verse en *Trabajos LOREG*, pág. 20.

<sup>54</sup> Precepto desarrollado por la **Orden (Ministerio de la Presidencia) de 9 de mayo de 1977**, según la cual se asignaría a las candidaturas un local oficial o lugar público y se podría autorizar la celebración de un segundo acto, «de acuerdo con criterios que conjuguen, dentro del más estricto respeto al principio de igualdad de oportunidades, la importancia de los núcleos o entidades de población de cada municipio, la capacidad de los locales disponibles, número de candidaturas proclamadas en cada distrito electoral y la población con derecho a voto del respectivo Ayuntamiento». Además, también se establecía en el **artículo 41.1.b) RDLNE** que la duración máxima de este tipo de actos sería de dos horas.

<sup>55</sup> Puede verse el texto de las enmiendas 63 (del Grupo Centrista), 83 (Grupo Socialista) y 480 (Minoría Catalana) en *Trabajos LOREG*, págs. 159, 163 y 314, respectivamente, y el informe de la ponencia en pág. 372; por cierto, en este informe se declara que con esta supresión se da satisfacción a las tres enmiendas citadas y, además, a las presentadas por el diputado Sr. Carrillo (núm. 394) y por el Grupo Popular (núm. 587), que en realidad no propugnaban tal supresión, sino una nueva redacción (y por tanto, abogaban por el mantenimiento de este apartado): en el primer caso, se quería elevar el número máximo de actos a tres y que el límite operara sólo en los municipios de menos de 50.000 habitantes, mientras que la segunda pretendía que se aplicara únicamente en los de menos de 20.000 habitantes (pueden verse estas enmiendas en *Trabajos LOREG*, págs. 295 y 344).

cuanto al uso de estos locales de titularidad pública a título oneroso, no dice nada la LOREG, como no lo hacía tampoco el RDLNE, lo que, teniendo en cuenta los acuerdos de la Junta Electoral Central citados, lleva a admitir la posibilidad de que se produzca ese alquiler<sup>56</sup>. En cambio, esta última norma sí especificaba que «la celebración de actos públicos de propaganda electoral en locales cerrados no oficiales será libre», precepto éste que parece seguir siendo de aplicación por la ausencia de límites o prohibiciones concretas al arrendamiento de locales privados.

Al igual que los dedicados a los lugares donde colocar carteles, estos preceptos tienen carácter supletorio respecto a las elecciones autonómicas, por lo que serán aplicables en estos comicios sólo en caso de ausencia de regulación en las respectivas normas electorales<sup>57</sup>. En este caso la abstención del legislador autonómico es de nuevo la nota común, con las únicas excepciones de las leyes extremeña y vasca, como ocurría también en el apartado anterior. Respecto a ésta última, tiene un contenido similar al de la LOREG: la distribución se atribuye a las juntas electorales de zona, de acuerdo al mismo criterio de igualdad<sup>58</sup>; también se da en este caso la obligación de elaborar y poner al día con carácter permanente un catálogo de estos

---

<sup>56</sup> AJEC de 11 de octubre de 1989. BALLARÍN, por el contrario, se muestra partidario de impedir ese uso a fin de evitar que desde el poder público se dé preferencia a alguna candidatura: vid. "Comentario al artículo 55", págs. 516 y 517.

<sup>57</sup> En realidad, dada la sistemática de la LOREG, el artículo 54.3 (introducido por la Ley orgánica 13/1994) también es de aplicación al estar incluido en la relación de la disposición adicional primera, apartado 2. De realizar una interpretación estricta, sí que estarían obligados los Ayuntamientos, en todo caso, a reservar esos locales, pudiendo las normas autonómicas introducir sus preferencias a partir de este precepto de alcance general. En cualquier caso, tal como se aclara a continuación en el texto, la relevancia práctica de esta peculiar técnica legislativa es nula.

<sup>58</sup> Como se dijo en nota 36, bajo la derogada Ley 28/1983 la encargada de realizar el reparto era la comisión presidida por el alcalde y formada por representantes de las fuerzas políticas así como el secretario de la corporación, que debía adoptar sus decisiones por mayoría absoluta de los presentes, procediendo a su reparto de acuerdo, en cambio, a criterios de proporcionalidad entre las candidaturas presentadas según los resultados en elecciones anteriores (artículo 72). Este procedimiento le parecía a BALLARÍN más adecuado, porque de ese modo tales representantes, a la vista de las posibles solicitudes, podían variar sus preferencias, evitando así que la solución pasara por la adjudicación mecánica, en caso de coincidencia, a la formación más votada (vid. "Comentario al artículo 57", pág. 536; en el mismo sentido, GARCÍA GUERRERO, *op. cit.*, pág. 174).

lugares, para lo cual realizarán las gestiones oportunas con los organismos titulares de dichos locales (**artículos 73 y 76 LEPVas**)<sup>59</sup>, así como la exclusión de este reparto de los grupos políticos que infringieran grave o reiteradamente los acuerdos de la junta, mediante acuerdo adoptado al efecto dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la infracción (**artículo 77**). En cuanto a la ley extremeña, sus **artículos 32 y 34** no introducen ninguna novedad respecto a la **LOREG**<sup>60</sup>.

### **III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD PÚBLICA**

Se inicia el estudio de lo que podría considerarse el medio más reciente de propaganda electoral y a la vez el único aspecto relativo a la financiación de las elecciones que ha merecido al menos una mención en el texto constitucional. En efecto, según el **artículo 20.3 CE**, los grupos políticos significativos tienen garantizado el acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público. Incluido en el conjunto de los derechos o libertades de la comunicación social, dentro del cual pone de manifiesto la dimensión objetiva que estas libertades adquieren en el seno de una sociedad democrática<sup>61</sup>, el derecho de aquellos grupos podría considerarse, dentro de este marco, bien como ejercicio de la libertad de información (lo que resaltaría el predominio del interés del medio de comunicación,

---

<sup>59</sup> Esta prevención le parece muy oportuna y acertada a BALLARÍN, a fin de que el número de locales (o de espacios para la colocación de carteles) sea el adecuado y suficientemente conocido por las candidaturas: vid. "Comentario al artículo 57", pág. 535.

<sup>60</sup> Es posible registrar en Cataluña una **Orden (Consejería de Educación) de 6 de febrero de 1992**, sobre utilización de las instalaciones docentes para la celebración de actos de propaganda electoral, fuera del horario académico, si bien se precisaba que los gastos correrían a cargo de las formaciones convocantes. Al margen de que este último inciso hace dudar de su inclusión en las medidas de financiación indirecta, vuelve a plantear un problema normativo, ya que no está claro si es una mera precisión de las previsiones legales aplicables supletoriamente u otra manifestación de la peculiar interpretación que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña hace de sus competencias normativas en materia electoral.

<sup>61</sup> La jurisprudencia constitucional en la que se recoge tal dimensión es abundantísima y constante: baste por todas la citada **STC 6/1981**.



que no parece la razón preferente de su constitucionalización, dada su titularidad pública), bien de la libertad de expresión del grupo en cuestión (que parece la concepción más ajustada, aunque no tenga una disponibilidad total sobre ese acceso)<sup>62</sup> o incluso como una garantía del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, no sólo en la medida en que contribuye a cumplir con el cometido electoral de la formación que concurre a las elecciones, sino también por facilitar al elector la información necesaria para poder determinar su voto<sup>63</sup>.

Este reconocimiento constitucional se debe en último término a la importancia que adquieren en la sociedad contemporánea tales medios de comunicación, que han venido a sustituir a los propios partidos como agentes socializadores<sup>64</sup>. En particular, destaca la trascendencia de la televisión, que además surgió y ha permanecido en los países europeos occidentales bajo la tutela del Estado, cuando no se ha reservado éste directamente su propiedad<sup>65</sup>. Su influencia en el desarrollo de las campañas electorales y, en general, en cualquier proceso de movilización política es descomunal, siendo, según MONTERO y GUNTHER, el medio más utilizado como fuente de

---

<sup>62</sup> En ese sentido, vid. Adoración CASTRO JOVER: "Contribución al estudio del derecho de acceso a los medios de comunicación", *Documentación Jurídica*, núm. 76 (1992), págs. 68. Sería además un medio de incorporar "a los medios de comunicación el valor constitucional del pluralismo", según RUIZ-NAVARRO: vid. "Comentario al artículo 60", pág. 559. Para GARCÍA LLOVET, más que articular el pluralismo inmediato en el medio de comunicación, su objeto es ofrecer un pluralismo preexistente, individualizado en los diferentes grupos políticos que lo utilizan como instrumento para su propaganda política (*op. cit.*, pág. 154).

<sup>63</sup> Así, por ejemplo, GARCÍA LLOVET lo considera "una garantía de un interés de los grupos políticos que tendrá como beneficiario a todo el cuerpo electoral" (*op. cit.*, págs. 156 y 157).

<sup>64</sup> Así lo señalan GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, págs. 94 y 95, y GARCÍA-PELAYO, *op. cit.*, pág. 66.

<sup>65</sup> En buena parte de esos países, como en España, han ido apareciendo emisoras de televisión gestionadas por empresas privadas, a las que se ha impuesto, en lo que hace a su funcionamiento durante el periodo electoral, un régimen en parte semejante al de las sociedades públicas, al amparo de que la titularidad del servicio continúa siendo pública (y también para evitar que tenga gran interferencia en su desarrollo). Frente a la opinión de PARADA, que llega a ver en el artículo 20.3 CE más una garantía de la existencia de unos medios de comunicación de titularidad pública que del acceso de grupos significativos, ha sido la STC 86/1982, de 23 de diciembre, caso "medios de comunicación social del Estado II", la que ha aclarado su alcance: no se prescribe en él la existencia de un sector público en el ámbito de la comunicación, aunque sí impone que en ese caso no se puede impedir el acceso a los grupos significativos [vid. José Ramón PARADA VÁZQUEZ: "Comentario al artículo 20.3", en Ó. Alzaga (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*. Madrid, Edersa, 1984, Tomo II, págs. 560 a 564].

información política<sup>66</sup>. De ahí que se establezcan esas garantías respecto a los medios de titularidad pública, aunque es posible encontrar en el panorama comparado un reconocimiento de mayor relieve: ése es el caso de la **CRP**, que, además de reconocer de manera más extensa ese acceso, distingue expresamente el tratamiento del «derecho de antena» en los periodos electorales (**artículo 40.3**). Además, se establecen una serie de prescripciones, que serán objeto de atención posteriormente, cuya constitucionalización rodea de garantías (quizás excesivas) este tipo de prestación. Su efecto más importante es la aplicabilidad inmediata de estas medidas, sin que la falta o insuficiencia de definición legal pueda constituir argumento para rechazar su prestación<sup>67</sup>.

Con anterioridad a la **CE**, ya en el **artículo 40.1 RDLNE** se reconocía el derecho al uso gratuito de espacios en televisión, radio y prensa de titularidad pública por las formaciones políticas que concurrían a las elecciones, aunque, a diferencia de la regulación llevada a cabo en la **LOREG** (que contiene un completo sistema, con la previsión de muy variados supuestos y, sobre todo, sin dejar a su desarrollo por el Gobierno cuestión tan importante), básicamente se limitaba a realizar el reconocimiento de tal derecho y a remitir su regulación a un decreto sin hacer mayor precisión que someterlo a los criterios generales de equidad y necesidades del medio.

---

<sup>66</sup> Baste citar que el 79% de los españoles declaraba seguir todos o varios días a la semana las noticias políticas en televisión, mientras que sólo el 33% lo hacía por la prensa y el 47% por la radio. Por lo demás, era considerado con abrumadora diferencia el medio más influyente, más comprensible, más informativo y más creíble. En relación con una campaña electoral en concreto, en las elecciones de 1993 también fue al que más acudieron los electores para seguirla. Aparte de estos datos, son más importantes los efectos que estos mismos autores encuentran en este tipo de comunicación, que se caracteriza por su "pasividad y desatención", mayor en los telespectadores que en los lectores, por la simplificación del contenido informativo y el reforzamiento del predominio del líder nacional sobre las élites políticas locales: *op.cit.*, págs. 58 a 60. Son bien conocidas, por lo demás, las tesis de JIMÉNEZ DE PARGA acerca de la *televisación* de los poderes, como formalización y mediatización del ejercicio del poder y de las relaciones entre gobernantes y gobernados: vid. *La ilusión política*, págs. 130 y sigs. También hay que recordar, con ARNALDO, que ese avasallador dominio de la audiencia hace que la actuación de la radio durante la campaña apenas se ponga en cuestión, mientras que los recursos sobre televisiones privadas y públicas ocupan buena parte del tiempo de la Junta Electoral Central: vid. "Procesos electorales...", pág. 61.

<sup>67</sup> Así lo señalan GOMES CANOTILHO y MOREIRA, *op.cit.*, pág. 241. Por supuesto, esa conclusión es perfectamente aplicable a lo dispuesto en la **CE**, al igual que la distinción entre periodos electorales y no electorales a fin de regular ese acceso.

Este desarrollo se llevó a cabo por el **Real decreto 967/1977, de 3 de mayo, de regulación del ejercicio del derecho al uso gratuito de espacios en televisión, radio y prensa públicas**, posteriormente modificado por el **Real decreto 157/1979, de 2 de febrero** y por el **Real decreto 2.076/1982, de 27 de agosto**<sup>68</sup>.

Durante los debates de la **LOREG** naturalmente se puso de manifiesto la importancia que adquieren estos medios de comunicación en las campañas electorales actuales, dado que su control puede suponer, como señala LÓPEZ GUERRA, una ventaja decisiva en la lucha electoral<sup>69</sup>. Por esta razón, los preceptos dedicados a estas cuestiones (espacios gratuitos de propaganda electoral y control de los medios de comunicación públicos durante la campaña electoral) fueron de los que mayores discrepancias provocaron en los debates parlamentarios<sup>70</sup>. Y quizá ésta sea también

---

<sup>68</sup> DEL CASTILLO hace una extensa consideración de la importancia de esos medios en el contexto de las primeras elecciones democráticas: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 232 a 236. En todo caso, cabe anticipar que la opinión de FERNÁNDEZ SEGADO, que afirma que "en cada una de las tres ocasiones en que se ha procedido a regular este tema se ha atendido a criterios enteramente coincidentes" (*Aproximación...*, pág. 44), no se ajusta completamente a la realidad.

<sup>69</sup> Este mismo autor indicaba la creciente importancia que iba adquiriendo este aspecto, que la evolución posterior no ha hecho sino confirmar: vid. "La organización...", pág. 115 y 119. Por citar tan sólo alguna de las intervenciones parlamentarias en ese sentido, valgan las palabras del portavoz del Grupo Popular del Congreso de los Diputados, Sr. Alzaga, ante el Pleno con motivo del debate de totalidad del proyecto: "se debe ir al mayor empleo, dentro de lo razonable, de estos medios. Porque en toda Europa, en Estados Unidos y, en general, en las democracias occidentales, las campañas electorales progresivamente se van alejando del viejo mitin, del viejo cartel y de la octavilla, que ensucian mucho y comunican poco y van progresivamente circulando a través del empleo de la radio y de la televisión, que permiten una comunicación directa, extensa y sosegada", con lo que se contribuiría a la "modernización de nuestras campañas electorales" (*Trabajos LOREG*, pág. 118) o las del portavoz del Grupo Vasco (PNV) en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, Sr. Vizcaya: es el "instrumento más importante de cara a que cada partido político que se presenta a las elecciones lleve su mensaje electoral al cuerpo electoral", por lo que "estamos abordando un elemento clave que puede inclinar la balanza" (*op.cit.*, págs. 465 y 466).

<sup>70</sup> Así lo indica FERNÁNDEZ SEGADO: *Aproximación...*, pág. 44. En este sentido, RUIZ-NAVARRO destaca el número de enmiendas presentadas ("Comentario al artículo 60", pág. 558), aunque en realidad tampoco se tratara, al menos en términos absolutos, de una cantidad sobresaliente: en total, las enmiendas a los artículos 59 a 66 fueron cuarenta de un total de seiscientos cincuenta y cinco presentadas en el Congreso de los Diputados. Lo que sí cabe destacar es la amplitud de las discusiones tanto en la Comisión de Asuntos Constitucionales como en el Pleno de esta Cámara, particularmente acerca del artículo 64, que determina el modo en que se distribuyen estos espacios. Acerca de su relevancia, el Sr. Alzaga, en la misma intervención citada anteriormente, cifraba como uno de los objetivos de la ley el de "desgubernamentalizar (sic) el control [de estos medios]" y, citando a André HAURIU, declaró: "donde la Televisión es del Estado es preciso tomar precauciones en contra del poder (...) en ese momento de pugna electoral, el partido que sustenta al Gobierno es parte de la contienda electoral y, consiguientemente, el Gobierno es parte y, de forma imposible, juez a la hora de

la causa, junto con la mayor complejidad de los medios en cuestión, de que la regulación sobre esta materia sea mucho más detallada y minuciosa que la dedicada a los temas tratados anteriormente en los epígrafes I y II<sup>71</sup>. Sin embargo, con WERT, puede afirmarse que "el régimen de las campañas y medios de comunicación (...) ha funcionado a lo largo de este periodo de una manera *más pacífica que polémica*, fuera de las escaramuzas normales en un periodo en que, por definición, la competitividad entre partidos se exacerba"<sup>72</sup>.

Teniendo en cuenta que su estudio se lleva a cabo por considerarlo una forma de financiación indirecta, no hay que incluir en él todos los aspectos del régimen especial con el que cuentan los medios de comunicación públicos, aplicable sólo durante la campaña electoral y exclusivamente a favor de los partidos políticos y no de otros grupos, en el que cabe distinguir la prohibición de contratar publicidad, los espacios gratuitos de propaganda electoral y el control de su programación por parte de la administración electoral<sup>73</sup>. En puridad, tan sólo los espacios gratuitos son encuadrables en un trabajo de estas características, aunque otras formas de acceso a estos medios públicos, en un sentido amplio, a las que se aludirá brevemente a continuación, puedan alcanzar mayor relieve en el desarrollo de la campaña.

#### **A. LOS ESPACIOS GRATUITOS DE PROPAGANDA ELECTORAL**

A semejanza de otros países, la forma en que se articula ese acceso resulta ser

---

mediar": *Trabajos LOREG*, pág. 119.

<sup>71</sup> Como señala SANTOLAYA: *Manual...*, pág. 79. Además, este autor considera también consecuencia de este carácter fundamental la quiebra del principio igualitario que se daba en el resto de los servicios o bienes que se ponen a disposición de las formaciones, lo cual querría decir que esa regla sólo era de aplicación en lo subsidiario, mientras que lo principal "está predeterminado en su alcance por la importancia electoral de los grupos políticos plasmada en convocatorias anteriores".

<sup>72</sup> *Op.cit.*, pág. 90.

<sup>73</sup> Sobre su concepción como un régimen especial, CASTRO, *op.cit.*, págs. 69, 75 y 76. A la existencia de estos tres "principios" (en realidad, la prohibición de publicidad es un rasgo de todas las televisiones y de los radios públicas dentro y fuera del periodo electoral) aluden DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, para los que se da un "juego interdependiente" entre ellos: *op.cit.*, Tomo II, pág. 518.

la cesión de tiempo a las formaciones políticas con ocasión de la campaña electoral, que recibe, por lo general, severas críticas: así, para WERT estos espacios son "cada vez menos relevantes", se da un desfase respecto a los cambios experimentados por el sistema de medios en general y por la televisión en particular: "se fija en una sola forma de publicidad política (...) y limita otras posibilidades tal vez más acordes con el interés de los electores, en todo caso más propiciadoras de la confrontación entre las alternativas y superadoras de la lógica del *monólogo* en beneficio de la lógica del *diálogo*"; también los considera ARNALDO "espacios rituales o de expresión de mensajes individuales"<sup>74</sup>.

Su estudio se iniciará apuntando algunos de los rasgos más significativos o definitorios de esta singular prestación, para a continuación desarrollar los criterios que se utilizan para determinar qué formaciones pueden disfrutar de ella y en qué condiciones, para concluir, tras el estudio de las particularidades que puede presentar tanto el diferente ámbito de los medios como la posible coincidencia de elecciones, con el procedimiento que ha de seguirse para llevar a cabo su reparto.

## 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

La primera diferencia que se advierte entre el régimen vigente y el que contenían las normas anteriores (no todas preconstitucionales) radica en la decisión de incorporar al texto de la **LOREG** prácticamente todos los criterios susceptibles de ser utilizados para determinar este reparto. Si la remisión al desarrollo reglamentario de la materia que contenía el **RDLNE** concedía al Gobierno un generoso margen para la

---

<sup>74</sup> Advierte este último que tienen sus efectos en determinados ámbitos de la población o incluso que su presentación inadecuada sí que puede dar lugar a importantes consecuencias, aunque sólo sean negativas, además de que es difícil mantener una atención continuada, durante toda la campaña, con fórmulas de debate, por lo que se entiende que no se renuncie a estos espacios: *op. cit.*, págs. 91 y 93, y "Procesos electorales...", págs. 59 a 61, respectivamente. En parecido sentido, SATRÚSTEGUI, que encuentra un grave defecto en no haber previsto otras formas de utilización de los medios de comunicación, como los debates entre los partidos: vid. "Problemi...", pág. 232. En cambio, ABAD considera que los partidos les otorgan "una vital importancia": vid. "Procedimiento electoral...", pág. 140. Forman parte de lo que la doctrina francesa denomina "campaña oficial" (vid. BON, *op. cit.*, pág. 69), términos que no conviene utilizar a fin de evitar confusiones con la *campaña institucional* prevista en el artículo 50.1 LOREG.

configuración de los requisitos y las condiciones de emisión, incluido el tiempo que durarían los espacios, la **LOREG**, por el contrario, únicamente deja indeterminado el horario, la cadena y el orden en que se realizará dicha emisión<sup>75</sup>. No es ésta la opción más habitual en otros países, en los que el Gobierno o, más frecuentemente, el organismo rector del medio de comunicación aplica las reglas legales (en la mayoría de los casos, no tan precisas como las de la **LOREG**), mientras que en otros casos se hace depender de la obtención de un acuerdo con o entre los partidos afectados la determinación de quién, cuándo y por cuánto tiempo va a disfrutar de estos espacios<sup>76</sup>. Evidentemente, todas estas cuestiones están en muchos casos predeterminadas y condicionadas por la existencia de un sistema de partidos más o menos consolidado, como también ocurre en el caso español. En todo caso, se ha dotado a este proceso de una notable complejidad, que ha evitado manipulaciones o distorsiones, pero no una abundante actividad de la Junta Electoral Central, que ha contribuido a perfilar definitivamente el régimen aplicable a estos espacios.

En segundo lugar, conviene destacar su carácter de actos de campaña electoral, cuya finalidad es por tanto la captación del voto de los electores, realizados por los sujetos que según la **LOREG** pueden llevarla a cabo (los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a las elecciones), bajo un régimen de entera

---

<sup>75</sup> Algunas reformas, como indica WERT, han venido además a hacer más complejo y minucioso el tratamiento legal de esta materia (*op.cit.*, pág. 92). Más allá de la apreciación que hace BLANCO VALDÉS, por ejemplo, cuando dice que "la cuestión aparece regulada con gran detalle en la **LOREG**" (vid. "Consideraciones...", pág. 47; en el mismo sentido, ABAD: "Procedimiento electoral...", pág. 140), hay que otorgar una cierta relevancia a esa opción, ya que debería evitar que cualquier medida adoptada durante el periodo electoral pudiera achacarse a favoritismos o parcialidades. Siguiendo el modelo del **RDLNE**, también la **Ley 28/1983** remitía a un decreto que tenía que dictar el Gobierno vasco, previa audiencia de los grupos parlamentarios, el ejercicio de este derecho, aunque establecía tanto los criterios que debían guiarlo como alguna garantía adicional para ciertos grupos (**artículo 77.2**).

<sup>76</sup> Un análisis de diversos ordenamientos se puede encontrar en José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR: "Comentario al artículo 64" y "Comentario al artículo 67", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 587 a 590 y 617 a 619.

libertad<sup>77</sup>. La naturaleza de esta cesión es gratuita, consecuencia lógica del carácter público de estos servicios: porque son gratuitos se incluye su estudio dentro de un trabajo sobre financiación, aunque también sea preciso que se den otros elementos que se detallan a continuación. En todo caso, la gratuidad no debe implicar la obligación de prestar asistencia técnica para la grabación de estos espacios (platós, estudios, cámaras...) a las formaciones políticas<sup>78</sup>.

Su difusión es obligada por parte de los medios audiovisuales de comunicación de titularidad y gestión pública, aunque no sólo los estatales<sup>79</sup>. La LOREG no incluye entre esos medios los periódicos<sup>80</sup>. Tampoco están obligadas a ceder los espacios a través de los que se articula este acceso las emisoras de televisión privada, ni los operadores del servicio del cable o las emisoras de televisión local no gestionadas por un Ayuntamiento: se puede decir que, según lo dispuesto en la LOPEETVP y en la LOPEETL, quedan sometidas a un régimen de actuación especial

---

<sup>77</sup> Ni siquiera de la manera secundaria en que lo hace RUIZ-NAVARRO cabe considerar que, además de dirigirse a captar votos, tengan que cumplir la función de transmitir "información veraz e imparcial al electorado", ya que ello entraría en contradicción con su carácter claramente propagandístico: vid. José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR: "Comentario al artículo 61" y "Comentario al artículo 63", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 566 y 576.

<sup>78</sup> Ha de ser la propia formación la que elabore y remita los soportes adecuados conforme a las normas técnicas del medio de comunicación, salvo que se opte por emitirlo en directo (AAJEC de 26 de mayo y 9 de junio de 1986, 29 de mayo de 1987 y de 7 de marzo y 26 y 30 de mayo de 1994; en el mismo sentido, MOLAS: voz "Propaganda electoral", pág. 5.278).

<sup>79</sup> AJEC de 18 de mayo de 1987. El AJEC de 30 de mayo de 1994 precisa que afecta a todos los ámbitos de su programación.

<sup>80</sup> AJEC de 8 de junio de 1989. En cambio, el RDLNE reconocía expresamente ese derecho, posteriormente desarrollado en el Real decreto 967/1977 y en el Real decreto 81/1979: según el primero, el espacio que se les concedía era el equivalente a tres páginas en cada una de las publicaciones periódicas que se editaran en las provincias en que presentaran candidaturas, siendo necesario un acuerdo entre el director de la publicación y los representantes de los grupos y entidades políticas para determinar las fechas y modalidades de inserción de esta propaganda, resolviéndose las posibles discrepancias por la junta electoral competente (artículo 9). Para las elecciones locales, se estableció que, con un máximo de tres páginas, correspondía media página por cada décima parte de los distritos de cada provincia en que se presentaran candidaturas. Este aspecto tenía una sustancial importancia, derivada de que el Estado era propietario de una cadena de periódicos (del antiguo Movimiento), creada a partir de la incautación de diversas publicaciones a consecuencia de la Guerra Civil, desaparecida antes de que se dictara la LOREG, por efecto de la Ley 11/1982, de 13 de abril, de supresión del organismo autónomo medios de comunicación social del Estado.

en periodo electoral que coincide con el de las emisoras públicas de radio y televisión en la prohibición de contratación de publicidad electoral y en la sujeción de su información a los principios de neutralidad y respeto al pluralismo, pero que se distingue por no estar obligadas a la prestación que ahora se estudia<sup>81</sup>. Son por tanto, dentro de los que pertenecen al ente público RTVE, dos canales de alcance nacional (aunque uno de ellos emite, en parte, una programación circunscrita al territorio de las respectivas Comunidades Autónomas) y un canal internacional de televisión, así como las emisoras de RNE y REE, con el mismo alcance<sup>82</sup>. En sus respectivos ámbitos territoriales emiten las emisoras de radio y televisión que gestionan las Comunidades Autónomas, si bien sólo seis, aunque alcanzan a la mayoría de la

---

<sup>81</sup> AJEC de 25 de mayo de 1990. Cuando se discutió la **LOPEETVP** se planteó este asunto, ya que, como se indicó, el proyecto preveía la aplicación a estas emisoras de la **LOREG**, por lo que hubieran debido emitir también estos espacios [así ocurre en Portugal, por mandato constitucional: el artículo 40.3 CRP impone que los «tiempos de antena» en periodo electoral afecten a «las emisoras de radio y televisión de ámbito nacional y regional», sin distinción entre las públicas y las privadas, lo que GOMES CANOTILHO y MOREIRA derivan "directamente da função constitucional das eleições" (*op. cit.*, pág. 241). En las últimas elecciones celebradas, las primeras en las que funcionaban las emisoras privadas, una se negó a emitir tales espacios: véase *El País* de 21 de octubre de 1995]. Al margen de enmiendas ya reseñadas en nota 101 del capítulo IV, que preveían la supresión de esta equiparación, hubo otras que proponían mantener esta cesión de espacios, si bien debía ser el Ministerio del Interior quien corriera con los gastos (enmiendas 104, de totalidad, y 257, de la Agrupación de diputados del PDP) o bien atenerse, en su ámbito de competencia, a lo que señalaran las leyes electorales autonómicas [enmienda 135, del Grupo Vasco (PNV)]. El asunto no se planteó en las discusiones del Congreso de los Diputados, más allá de las alegaciones ya analizadas acerca de si era o no adecuado someterlas al mismo régimen que la televisión pública. Sin embargo, en los debates de la Comisión del Senado, la aprobación de una enmienda 'in voce' del Grupo Socialista le dio la redacción actual, en la que en lugar de la remisión global a la **LOREG** se toman de ésta la prohibición de contratar publicidad y el control por las juntas electorales del respeto al pluralismo y la igualdad, pero no los espacios gratuitos (*B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie A, núm. 30-4, de 29 de mayo de 1987, págs. 52, 42 y 92).

<sup>82</sup> Por Resolución de la Secretaría General de Comunicaciones de 3 de mayo de 1993, en la que se aprueban las cláusulas de explotación del servicio de televisión por satélite, se declara aplicable a ésta lo dispuesto en la **LOPEETVP**, por lo que quedarían excluidos de esta obligación los dos canales que se reservan a RTVE, así como los adjudicados a las emisoras privadas. No hay que minusvalorar la importancia de las emisoras públicas de radio y televisión de difusión internacional, recientemente destacada por ARNALDO en relación al voto de los emigrantes: la necesidad de información de éstos se ve en buena medida dificultada por la imposibilidad de desarrollar una campaña en territorio extranjero, tanto porque los partidos carecen de la organización suficiente como por las restricciones que suelen imponerse a los extranjeros para organizar actividades políticas. Por esta razón, y dado el reconocimiento constitucional de este derecho (artículo 69.5), considera este autor que no sólo la **LOREG** debía haber mencionado este particular, sino incluso hacerlo de una manera reforzada, puesto que éste se constituye en el único medio de propaganda, junto con el envío electoral, con el que cuentan los partidos (también añade que los consulados y casas de España deberían ceder locales, como los Ayuntamientos): vid. *El derecho de sufragio de los emigrantes...*, págs. 156 a 158, y 550 a 558.

población (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Madrid), cuentan con una emisora de televisión (las dos primeras, dos) en funcionamiento. También se limitan a un ámbito territorial reducido las emisoras municipales de radiodifusión sonora y de televisión por ondas.

No debe producirse una visión previa de estos espacios, a modo de control por parte de las juntas electorales o los órganos de dirección de los medios<sup>83</sup>. Por esta razón, si de su contenido pudiera deducirse algún aspecto delictivo, su enjuiciamiento sólo puede corresponder a la jurisdicción ordinaria, no a la administración electoral<sup>84</sup>: si ésta, al igual que el funcionario (por tal se tiene al director del centro emisor), observara algún particular, debe comunicar ese presunto delito bien al Ministerio Fiscal, bien directamente al juez, para que éste, de apreciarlo, ordene su secuestro o prohíba su difusión; de no hacerlo así, es obligada su emisión<sup>85</sup>. Desde luego, lo que no cabe es dirigirse al órgano judicial para que emita un dictamen acerca de la procedencia de la emisión de un espacio que incluía expresiones que pudieran ser constitutivas de delito<sup>86</sup>.

Su emisión se garantiza incluso en el caso de que los trabajadores de estas empresas de radio o televisión se declaren en huelga, ya que se ha incluido en la

---

<sup>83</sup> Con carácter general, el artículo 70.1 LEPVas señala que «la propaganda electoral no podrá estar sometida a control administrativo alguno, ni siquiera por las juntas electorales». No ocurría lo mismo bajo la vigencia del RDLNE, donde cabía la censura del Comité de Control del que en el último apartado se hablará: con ocasión de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1979, DEL CASTILLO relata que a cinco formaciones les fue requerido que modificaran sus espacios, por coincidencia de siglas, por considerar que no se trataba de una verdadera candidatura y, lo que es más grave, por razones ideológicas. Los que no fueron modificados no llegaron a emitirse: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 247 y 248.

<sup>84</sup> AAJEC de 21 de febrero de 1979, 13 de mayo y 14 de octubre de 1982, 29 de mayo de 1987 y 5 de junio de 1989. Ése es el contenido del apartado 2 del artículo 70 LEPVas.

<sup>85</sup> AAJEC de 5 de junio de 1989 y 2 de junio de 1994. Con ocasión de las elecciones de 1993, la televisión vasca presentó una reclamación contra el vídeo de una formación política en el que se vertían alusiones ofensivas, entre otros, para locutores de dicha emisora, que fue rechazada por la Junta Electoral Provincial de Vizcaya, por lo que continuó emitiéndose (véase *El País* de 27 de mayo de 1993).

<sup>86</sup> Según el auto del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Logroño de 2 de junio de 1989, dictado a resultas de una solicitud en ese sentido de la Junta Electoral de La Rioja, en el que declara la incompetencia de la jurisdicción criminal para realizar tal dictamen. El contenido de dicha resolución judicial lo recogen ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN: *Código...*, pág. 284.

programación que aquéllas han de emitir como servicios mínimos (**artículo 2 del Real decreto 591/1989, de 2 de junio**). Además, su emisión debe ser íntegra, por lo que en caso de no emisión o interrupción técnica ajena al medio debe repetirse el programa entero, en horario de audiencia análoga y si es posible sólo para la zona afectada, aunque no en caso de cambio o retraso respecto al horario previsto debido, por ejemplo, a alguna avería técnica, ya que este hecho no se entiende suficiente para causar perjuicios<sup>87</sup>.

Hay que encuadrar, como no podía ser de otro modo, el contenido de estos espacios dentro del marco general en el que se establecen los límites del ejercicio de la libertad de expresión, por lo que las formaciones políticas dispondrán de un amplio margen para configurarlos<sup>88</sup>. De la LOREG puede deducirse más bien alguna previsión de orden más formal: sólo cabe su uso por parte de las candidaturas beneficiarias, que no necesitan presentar solicitud<sup>89</sup>, para pedir el voto a favor de sí mismas. Por esta razón, ni por decisión de la propia entidad ni porque ésta finalmente no haga uso del espacio, cabe la cesión o transferencia a otra formación<sup>90</sup>.

Se ha planteado también el problema de la lengua en que se puede realizar esta propaganda, respecto al cual resulta innecesario aclarar que se pueden utilizar las lenguas oficiales de España, como ya advirtió la Junta Electoral Central para las elecciones de 15 de junio de 1977<sup>91</sup>. Realmente, la cuestión se suscitara entonces sólo en relación al uso de lenguas extranjeras, respecto al cual JIMENA ha llamado reciente-

---

<sup>87</sup> AAJEC de 6 de junio de 1977, 27 de febrero de 1979, 26 de noviembre de 1980 y 2 de junio de 1994.

<sup>88</sup> Fue esta razón la que llevó a la Junta Electoral Central a declarar que la emisión de un espacio en el que se incluían imágenes de personalidades y famosos no violaba ningún principio de la LOREG, pudiendo, en su caso, los que consideraran afectados sus derechos civiles hacer uso del derecho de rectificación previsto en la Ley orgánica 2/1984, de 26 de marzo (AAJEC de 17 y 20 de octubre de 1989).

<sup>89</sup> AJEC de 12 de mayo de 1993.

<sup>90</sup> Este carácter intransferible se deduce del AJEC de 26 de mayo de 1993.

<sup>91</sup> AJEC de 1 de junio de 1977, en el que se hacía referencia a "cualquiera de las lenguas regionales".

mente la atención más allá de una mera consideración hipotética. Es posible ese uso, indica el citado autor, al disponer los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España del derecho de sufragio pasivo tanto en las elecciones municipales como en las del Parlamento Europeo. Por ello es factible la presentación de candidaturas formadas, incluso exclusivamente, por extranjeros (lo que es muy posible, por cierto, en algunos Ayuntamientos, sobre todo, del Levante español); en estas elecciones, tales candidaturas dispondrían por el solo hecho de su concurrencia de espacios gratuitos en todos los medios de comunicación, si se trata del Parlamento Europeo, o al menos en las emisoras municipales de radiodifusión, si se trata de elecciones municipales, según la **LOPEEMR**. Sin embargo, considerar que sólo cabe la emisión de estos espacios cuando la lengua utilizada es la castellana o la cooficial respectiva de cada Comunidad Autónoma en su caso, como hace el propio JIMENA, parece demasiado restrictivo, en un aspecto en el que debe primar la libertad de dirigirse al electorado configurando un mensaje propio y claramente definido, partiendo de que tales candidaturas probablemente sólo busquen el voto de quienes se encuentren en su misma situación y no el de los españoles, sobre todo en las elecciones municipales<sup>92</sup>.

En fin, las normas de la **LOREG** sobre esta materia, que se van a estudiar a continuación, tienen un carácter general, salvo el **artículo 64**, por lo que son de aplicación a todas las elecciones a celebrar por sufragio universal. Esto tiene especial importancia, al margen de la obligatoriedad de su emisión, en lo relativo a coincidencia de elecciones y, sobre todo, a determinación de competencias de la administración electoral para el control de estos espacios, reglas sobre las que las Comunidades Autónomas podrán introducir algunas modificaciones expresamente previstas en la legislación estatal, que se añaden por tanto a la posibilidad de establecer diferentes criterios para determinar el tiempo que a cada una de las formaciones corresponda.

---

<sup>92</sup> Luis JIMENA QUESADA: "La campaña electoral y el derecho de antena en las radios municipales (Análisis y problemas constitucionales en torno a la L.O. 10/1991, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora)", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 4 (1993), págs. 99 a 104.

## 2. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

La fórmula para asignar y repartir estos espacios combina, como señala FERNÁNDEZ SEGADO, "el criterio del número de votos de cada partido o coalición en las anteriores elecciones con el del número de circunscripciones en que presenten candidaturas las respectivas formaciones políticas"<sup>93</sup>. Su exposición, acompañada de otras reglas, de importancia menor, en función del ámbito de difusión de cada medio y para los frecuentes casos de coincidencia de elecciones, se va a realizar en orden inverso, puesto que es más conveniente abordar en primer lugar quiénes gozan de este derecho y después las condiciones de tiempo y emisión<sup>94</sup>.

2.1. Presentación en un determinado número de circunscripciones para acceder a estos espacios

Como se advirtió en la introducción al estudio de estas prestaciones o mecanismos de financiación indirecta, se podía predicar de éstas una nota de universalidad en la medida en que su disfrute se extiende a todas las formaciones concurrentes. Sin embargo, tal característica debe ser matizada para éste, precisamente el que más importancia alcanza, restricción de algún modo respaldada por el texto constitucional al garantizar este acceso sólo a los grupos significativos (**artículo 20.3**). Para establecer los requisitos que confieren esa condición ha de tenerse en cuenta el importante papel que desempeñan estas prestaciones, en general, y en particular, esta propaganda gratuita, para garantizar el principio de igualdad, lo que hace recomendable la mayor extensión posible de su disfrute.

Con respecto a la legislación anterior a la **LOREG**, se puede decir que esta

---

<sup>93</sup> *Aproximación...*, pág. 45.

<sup>94</sup> GARCÍA COTARELO sostiene que el uso habitual es justo el contrario del que se plasma en la **LOREG**: la representación con que se cuente determina el acceso y el número de circunscripciones en que concurra el reparto (no es tan seguro que sea así, como habrá ocasión de comprobar cuando se indiquen los sistemas utilizados en otros países): vid. *Los partidos políticos*, pág. 299.

presentación de candidaturas era el único criterio que tenía en cuenta para fijar el tiempo del que dispondrían las formaciones y, hasta la promulgación del **Real decreto 157/1979**, para determinar el momento y horario de emisión de los espacios de que disfrutarían<sup>95</sup>. En la actualidad, la distribución de tiempo se realiza de acuerdo al criterio de la representación obtenida, utilizándose el de la presentación de candidaturas a modo de barrera o filtro: de este derecho dispondrán tan sólo los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales<sup>96</sup> que hayan presentado candidaturas en el número de circunscripciones que, dependiendo de la convocatoria electoral de que se trate, se fije.

2.1.1. En las elecciones a las Cortes Generales sólo tendrán derecho a estos espacios las que concurren en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o programación del medio correspondiente (**artículo 64.2**): por la ubicación de esta norma, está claro que este porcentaje no se establece en el **título II**, es decir, el que la **LOREG** dedica a estas elecciones, sino dentro del **título I**, con un carácter general y en principio aplicable a los restantes procesos; sin embargo, al establecer la **disposición adicional primera, apartado 2** que las normas que las Comunidades Autónomas elaboren pueden abordar esta materia, fijar el **artículo 188** un porcentaje diferente para las elecciones municipales y tener una sola circunscripción

---

<sup>95</sup> En realidad, el **artículo 40.1 RDLNE** sólo consideraba la posibilidad («en su caso») de que mediante decreto se estableciera un número mínimo de distritos en los que presentar candidaturas «para poder usar dichos espacios». Su primer desarrollo reglamentario (**artículos 2 y 3 del Real decreto 967/1977**) llevó a establecer el número de veinticinco o más circunscripciones (que, por compararlo con la legislación vigente para las elecciones a Cortes Generales, que no utiliza como criterio el número total de circunscripciones, sino un porcentaje, supondría exigir la concurrencia en alrededor del 50% de las circunscripciones, mientras que la **LOREG** establece una barrera del 75%, aunque superar uno y otra tenga consecuencias diferentes) para distinguir, no entre las formaciones que tuvieran acceso a estos medios públicos y las que no, como se derivaba del **RDLNE**, sino para establecer aquéllas cuyos espacios se emitirían tanto por la programación nacional como por la regional o local y las que sólo accederían a la programación regional o local, así como el diferente tiempo del que disfrutarían también según se superara ese número de candidaturas, con la única salvedad que se establecía para los partidos de carácter nacionalista o regionalista, con lo que todas las formaciones políticas que presentaran candidaturas disfrutaban de estos espacios.

<sup>96</sup> Estas últimas, agrupadas en la manera señalada en págs. 430 y 431.

las elecciones al Parlamento Europeo, resulta de aplicación directa tan sólo para estas elecciones, aunque mantenga su carácter supletorio respecto de las leyes electorales autonómicas. El juicio sobre el grado de dificultad que se impone se realiza de forma global, tras analizar las previsiones para las restantes elecciones, por lo que cabe ahora indicar sólo que se entiende alcanzado, cuando las elecciones sean a las dos cámaras, concurriendo sólo a una de ellas, aunque se trate de candidaturas al Senado con un solo candidato<sup>97</sup>.

2.1.2. En las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, es la propia legislación autonómica la que fija el número de circunscripciones en que será necesario concurrir para disfrutar de estos espacios en estas elecciones (también podían haber fijado otro criterio, pero ninguna lo ha hecho). Es posible hacer una clasificación de las disposiciones autonómicas según obliguen a presentar candidaturas en todas las circunscripciones [País Vasco, que cuenta con tres circunscripciones (**artículo 83.2**)<sup>98</sup>, Andalucía, que tiene ocho (**artículo 29.2**), Valencia, que tiene tres (**artículo 32.2**), Aragón, también con tres (**artículo 24.2**)<sup>99</sup>, y Castilla-La Mancha, cinco (**artículo 30.2**)] o en un número más reducido [Galicia, en tres de sus cuatro circunscripciones (**artículo 29.2**); en Asturias parece necesario

---

<sup>97</sup> AAJEC de 5 de mayo de 1986 y 17 de mayo de 1993. Este porcentaje se entiende alcanzado en las Canarias si se concurre para las elecciones a las Cortes Generales en una sola de las provincias para el Congreso -lo que supondría un 50%- y en las dos islas mayores en el Senado -lo que supondría aproximadamente un 28'5%- (AJEC de 17 de octubre de 1989).

<sup>98</sup> Su **apartado 3** señala que las formaciones que se presenten sólo en una o en dos tendrán derecho a espacios en los medios públicos cuyo ámbito de difusión no exceda del de la circunscripción en que se presenten, precepto éste que parece estar pensando para las emisoras de titularidad municipal: si fuera así, habría que considerar su posible derogación por la LOPEEMR, por las razones que se verán en el apartado dedicado al ámbito de difusión territorial del medio. El **artículo 77.2** de la derogada Ley 28/1983 fijaba como criterios que debían orientar al Gobierno vasco a la hora de dictar el pertinente decreto la representación parlamentaria, la implantación en las Juntas Generales y el ámbito territorial, garantizándose la presencia de las formaciones que concurrieran en las tres circunscripciones o hubieran tenido grupo parlamentario en la anterior legislatura del Parlamento Vasco.

<sup>99</sup> Para éstas y otras materias relacionadas con los medios de comunicación en la ley aragonesa, puede verse el análisis que lleva a cabo CHUECA: "El régimen jurídico...", págs. 58 a 60.

presentarse en al menos dos de las tres circunscripciones en que se divide el Principado para sus elecciones, debido al impreciso plural («algunas de las circunscripciones electorales») que utiliza el **artículo 26**; y Castilla y León: dos tercios, es decir, al menos en seis de sus nueve circunscripciones (**artículo 33.2**)]. Finalmente, en las Comunidades cuyas leyes electorales no fijan ningún requisito, deberá aplicarse la regla general contenida en la **LOREG**: sólo accederán a tales espacios en las elecciones para sus Asambleas las formaciones que presenten candidaturas en el 75% de sus circunscripciones: ése es el caso de Cataluña, que cuenta con cuatro circunscripciones<sup>100</sup>, Murcia (cinco), Canarias (siete) y Baleares (cuatro). En las Comunidades uniprovinciales que han mantenido la provincia como circunscripción única (Cantabria, La Rioja, Navarra y Madrid) todas las candidaturas disfrutan de este derecho.

2.1.3. En las disposiciones específicas para las elecciones municipales se ha introducido un requisito especial respecto al criterio general del 75% de las circunscripciones, siendo este **artículo 188**, como destaca ASTARLOA, el único que la **LOREG** dedica a la regulación de la campaña electoral en sus disposiciones especiales<sup>101</sup>. Para estos comicios no se utilizan como referencia sólo las circunscripciones, sino también la población, al ser necesario concurrir en municipios que comprendan al menos el 50% de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión del medio, salvo que se trate de emisoras municipales de radio, en las que, al ser su difusión limitada a una sola circunscripción, debe bastar concurrir.

La razón de esta diferencia de criterio puede residir en que mantener el del porcentaje de circunscripciones exclusivamente igualaría el trato dado a formaciones de significación muy diferente: baste pensar que en algunas provincias concurrir en

---

<sup>100</sup> Antes de la aprobación de la **LOREG** lo había requerido ya el Decreto 79/1984, de 29 de marzo.

<sup>101</sup> Este hecho, según este mismo autor, constituye "un rendido homenaje a la modernidad", al reparar en el aspecto de la campaña que más interesa a los candidatos: los medios de comunicación: vid. Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: "Comentario al artículo 188", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.620.

su capital o en el ayuntamiento más habitado supondría un número ínfimo de circunscripciones, aunque la población que podría entenderse afectada sería por el contrario elevadísima y en muchos casos garantiza superar ese 50%<sup>102</sup>. Para el cómputo de ese porcentaje, cuando se presenten candidaturas en distintos municipios en unos casos por partidos políticos y otros por coaliciones de las que formen parte aquéllos, unas y otras han de considerarse como candidaturas distintas a los efectos referidos, aunque las coaliciones estén integradas por partidos que en otros municipios concurren en solitario<sup>103</sup>.

2.1.4. En las elecciones al Parlamento Europeo tampoco es aplicable esa regla, en principio general, del **artículo 64.2 LOREG**, al haberse establecido el sistema de circunscripción única para estas elecciones, por lo que basta con concurrir para acceder a este reparto de espacios gratuitos. En el caso de que las candidaturas optaran por circunscribir su presencia a una o varias Comunidades Autónomas, gozarán de

---

<sup>102</sup> Con anterioridad a la LOREG, el Real decreto 81/1979, de 5 de enero fijaba un sistema que partía de presupuestos semejantes, distinguiendo tres grupos según se presentaran en al menos veinticinco provincias y el 20% de sus distritos electorales, en el 25% de los distritos de una sola provincia y en cuatro provincias que contaran con más del 20% de la población y en cada una de ellas en más del 20% de sus distritos (artículos 2 y 3). Las enmiendas 530 y 531, de la Minoría Catalana, de manera un tanto contradictoria con su intención de dotar de "mayor claridad y precisión al texto", limitaban su aplicación a los medios de comunicación cuya programación se circunscribiera a una Comunidad Autónoma, para añadir a continuación un baremo de reparto de tiempo con ligeras diferencias del que contenía el artículo 64 antes de la reforma de 1991 (analizado en el epígrafe siguiente), que sería de aplicación en todos esos medios. Con buen criterio, la ponencia consideró que "salvo lo expresamente previsto en este artículo, deben regir las reglas generales". Por su parte, el diputado Sr. Bandrés, en una línea de protección de los partidos nacionalistas con presencia minoritaria en su respectiva Comunidad Autónoma, como la formación de la que era presidente, y que tendría abundantes manifestaciones en ésta y otras materias durante el debate de la ley electoral, proponía en su enmienda 23 que tuvieran acceso a los espacios gratuitos de propaganda con ocasión de estas elecciones las entidades políticas que concurrieran en municipios que comprendieran al menos el 5% en cada Comunidad Autónoma y, aunque no quedara muy claro, parece que también debían cumplir el requisito de superar ese porcentaje de población, si bien éste quedaría referido entonces a esa Comunidad, ya que entonces la justificación de la enmienda ("evitar que los partidos nacionalistas queden marginados de los medios de comunicación") no tendría sentido y la enmienda más bien vendría a obstaculizar ese acceso; en todo caso, la ponencia decidió igualmente rechazarla, ya que a su juicio se ampliaban "excesivamente los supuestos de derecho a espacios gratuitos": *Trabajos LOREG*, págs. 147, 327 y 328 (enmiendas), y 385 (informe de la ponencia).

<sup>103</sup> AAJEC de 3 y 24 de abril de 1987.

este derecho limitando la difusión de los espacios a ese ámbito territorial<sup>104</sup>.

Son en líneas generales porcentajes elevados, aunque en realidad fácilmente superables al estar abierta la posibilidad de presentarse en cualquier circunscripción si se cumple el requisito de la inscripción en el registro de partidos políticos establecido en el **artículo 44.1.a)**<sup>105</sup>. Tan sólo sería problemático para las opciones nacionalistas, que no pueden presentarse en ese elevado número de circunscripciones, o mejor dicho, no lo van a hacer<sup>106</sup>, por lo que, al no alcanzar ese porcentaje, no accederían a estos espacios gratuitos. Este supuesto está previsto en el **artículo 64.3**, que les garantiza su presencia en los medios de comunicación cuya difusión alcance a todo el territorio nacional en elecciones que superen el ámbito de su propia Comunidad Autónoma, es decir, cuando la convocatoria sea a las Cortes Generales y en elecciones municipales (pero no al Parlamento Europeo, por las razones ya expuestas)<sup>107</sup>: las formaciones que no cumplan con este requisito de presentación de candidaturas y en las anteriores elecciones equivalentes hubieran obtenido al menos el 20% de los votos en una Comunidad Autónoma dispondrán de quince minutos de espacios de propagan-

---

<sup>104</sup> AAJEC de 18 y 29 de mayo de 1987 y de 30 de mayo y 5 de junio de 1989.

<sup>105</sup> Sin embargo, ha habido alguna iniciativa con la pretensión de suprimir el **artículo 64.2**, como la enmienda 10, del Sr. Azkarraga, con ocasión de la tramitación de la **Ley orgánica 8/1991 (B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 58-3, de 29 de diciembre de 1990, pág. 13)**.

<sup>106</sup> De hecho, en algunas elecciones se ha dado la presentación de candidaturas por partidos de clara adscripción nacionalista o regionalista en circunscripciones que no se correspondían con su *ámbito normal* de actuación: por ejemplo, en las elecciones a las Cortes Generales de 6 de junio de 1993, UV presentó candidaturas al Senado, además de en las tres provincias de la Comunidad Valenciana, en otras cuarenta y una (curiosamente, ello motivó que en su informe sobre esas elecciones, el Tribunal de Cuentas hiciera mención de este hecho para explicar la elevada cantidad que tenía como límite de gastos). Respecto a las elecciones de 22 de junio de 1986, también lo hizo el PCC, lo que para GARCÍA LLOVET merece el calificativo de "fraude de ley": *op. cit.*, pág. 178.

<sup>107</sup> En la legislación anterior también se preveía esta especial presencia de ciertas formaciones nacionalistas, con los requisitos que habrá ocasión de ver con detalle en el siguiente punto, si bien la STS de 24 de mayo de 1983 consideró legítimo no emitir propaganda en emisoras de alcance nacional de partidos "que sólo se presentan en los municipios de una Comunidad Autónoma y con programas referidos únicamente a los mismos", por lo que carecían de significación, que debe entenderse referida a "todo el Estado español, no para una sola región o Comunidad Autónoma determinada".

da, en las mismas condiciones de emisión, en cuanto a horario y cadena, que los que disfrutaran de cuarenta y cinco minutos según las reglas que se analizan inmediatamente, espacios que sólo serán difundidos en la Comunidad Autónoma de que se trate<sup>108</sup>. Este derecho no es acumulable, por supuesto, al tiempo que se asigna de acuerdo con las normas generales que son objeto de estudio en apartado siguiente, si bien no podrá considerarse que se trata de la misma formación si designa sus propios representantes

---

<sup>108</sup> Salvo la fijación del tiempo en quince minutos, que procede de una modificación introducida por la Ley orgánica 8/1991, este apartado se redactó conforme a la enmienda 85 del Grupo Socialista, que fue admitida por la ponencia del Congreso de los Diputados. El sentido del precepto queda claro si tenemos en cuenta otra enmienda [núm. 202, del Grupo Vasco (PNV)], que el mismo informe rechaza por pretender elevar esa cantidad de tiempo a treinta minutos, pero que presentaba por lo demás una gran similitud con la admitida; en su justificación, este grupo declaraba que con ella se trataba de hacer aplicable esta disposición sólo a los partidos nacionalistas que se presentaran en su Comunidad Autónoma y no a los "partidos de ámbito estatal con homólogos a nivel de Comunidades Autónomas", que, superando ese porcentaje, podrían entonces "duplicar sus intervenciones en el mismo medio". La enmienda 33, suscrita por el diputado Sr. Vicens, pretendía, teniendo en cuenta el "pluralismo político de la sociedad española", mantener el criterio del 75% para los medios de ámbito de difusión o programación inferior al del territorio nacional y establecer el de presentar candidaturas "en todas las circunscripciones de tres Comunidades Autónomas por lo menos" para los de ámbito estatal, de modo, según aclaró en su intervención ante la Comisión, que "la estructura del Estado prevista en el título VIII de la CE tenga alguna significación más que la que figura en este proyecto de ley". Por su parte, la enmienda 11, del diputado Sr. Bandrés, pretendía que los espacios de que disfrutaran las formaciones que se beneficiaran de esta disposición no se circunscribieran al ámbito de la Comunidad Autónoma (en su enmienda 10 este mismo diputado proponía la supresión del apartado 2 del artículo 64, por imponer el requisito de presentación en el 75% de las circunscripciones "unas restricciones absolutamente inaceptables en detrimento de las opciones nacionalistas"). Dos grupos parlamentarios, también de orientación nacionalista, plantearon la más dura crítica a esta norma: el Grupo Vasco (PNV), expresó, a través de su portavoz en la Comisión, Sr. Vizcaya, su pretensión de lograr una equiparación de porcentajes y tiempos: si se les exigía superar un determinado porcentaje de votos, deberían disfrutar del mismo tiempo que las formaciones que lo hicieran en todo el territorio nacional (de ahí la redacción de la enmienda 202, antes reseñada). Por su parte, el portavoz de la Minoría Catalana, Sr. López de Lerma, adujo tres grandes reparos: que el espacio se emitiera sólo para la Comunidad Autónoma correspondiente y no en todo el territorio nacional; que respecto a la legislación anterior, la propuesta suponía, de aplicarse a su coalición, una clara regresión, ya que iba a disfrutar de menor tiempo, contando con más votos y escaños que en anteriores ocasiones; y por último, expresaba sus dudas acerca del momento en que serían emitidos los espacios correspondientes. Ante tales críticas, el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet, señaló, a grandes rasgos, que se trataba de ámbitos territoriales distintos, lo que permitía establecer requisitos distintos. Pese a esta declaración, el grupo mayoritario presentó dos enmiendas transaccionales que venían a dar cierta satisfacción a alguna de estas reivindicaciones: por una parte, se rebajó el porcentaje de votos a superar en una Comunidad Autónoma al 20% (que es el que figura en el texto definitivo de la LOREG), respecto al 25% que exigía el proyecto; en el trámite posterior del Pleno se añadió el inciso acerca de las condiciones en que se emitirán tales espacios: vid. *Trabajos LOREG*, págs. 143 (enmiendas 10 y 11), 163 (enmienda 85), 200 (enmienda 202), 150 (enmienda 33), 463 (intervención del diputado Sr. Vicens), 466 (intervención del diputado Sr. Vizcaya), 476 (intervención del diputado Sr. López de Lerma), 471 (intervención del diputado Sr. Marcet) y 666 (intervención del diputado Sr. Martín Toval ante el Pleno).

Con ocasión de la aprobación de la Ley orgánica 8/1991, la enmienda 103, del Sr. Moreno, volvió sobre la cuestión, al solicitar su supresión y que los partidos nacionalistas aparecieran en la programación nacional, dentro todo ello de la propuesta de adoptar una nueva distribución del tiempo (*B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 34*).

ante la administración electoral<sup>109</sup>.

Esta fácil accesibilidad, provocada por unos requisitos "extremadamente generosos", según SANTOLAYA (se refiere sólo al 75% del artículo 64.2, pero es probablemente extensible a las restantes disposiciones, aun cuando fijen un porcentaje superior), da lugar a una sobresaturación de tiempos de propaganda electoral, que acaba perjudicando a las candidaturas *auténticas* y en definitiva al conjunto de los electores. Por esta razón, considera este autor que deberían endurecerse las condiciones de presentación de las candidaturas o bien establecer exigencias adicionales para acceder a este derecho, decantándose por esta última solución, al presentar menos dificultades jurídicas y políticas; sin embargo, no señala cuáles serían ni estos obstáculos ni aquellos requisitos<sup>110</sup>. Hay que entender que el fin último de esta propuesta es reservar estos espacios sólo a las formaciones con representación parlamentaria, posición que puede tener un cierto respaldo en algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional, para el que "un grupo político que no presentó candidatos propios en las anteriores elecciones o que no logró conseguir para ellos el apoyo del cuerpo electoral podrá [no] ser relevante (...) en lo relativo a la determinación de la *significación* del grupo, que no recabó o no obtuvo de los ciudadanos los sufragios que hubieran podido llevarle, como organización en las que se hubieran encuadrado candidatos electos, hasta las instituciones públicas representativas" (STC 63/1987, de 20 de mayo, caso "Mesa para la Unidad de los Comunistas"), pero que no sirve para

---

<sup>109</sup> Con ello se evitaba que se convirtiera en un "portillo para permitir que formaciones políticas nacionales con peculiaridades regionales vean ampliado su tiempo de antena": el AJEC de 28 de abril de 1983 ya había evitado que con la regulación anterior a la LOREG disfrutaran de estos espacios diferenciados el PSC, el PSE-PSOE y el PSUC (citado por CANO, *op.cit.*, pág. 418), si bien en posteriores convocatorias ha venido disfrutando el primero de ellos, así como UPN, de estos espacios en desconexión, acudiendo al expediente de que se tratan de formaciones independientes (ver cuadros 2.2, 2.3, 3.2 y 3.4).

<sup>110</sup> Vid. *Manual*, 2ª edición, pág. 90. También ÁLVAREZ CONDE ha señalado que "parece fomentarse la presentación de candidaturas irreales, concebidas únicamente con la finalidad de acceder a los medios de titularidad pública de forma gratuita": vid. "Algunas consideraciones...", pág. 22.

distinguir entre candidaturas *auténticas* y *fraudulentas*<sup>111</sup>. Debe considerarse inadecuado negar todo acceso a formaciones sin representación parlamentaria: en contra de la opinión de este autor, quizá podría determinarse mejor aquella distinción con la exigencia de depositar una fianza en el momento de presentarse las candidaturas, que sería devuelta al superar un porcentaje mínimo de votos (no necesariamente el 3% o cualquier otro que se establezca para acceder al reparto de escaños). Este requisito, a añadir a los actualmente existentes de inscripción en el registro de partidos políticos o de reunir un número de firmas, sí podría contribuir a alejar a quienes presentan listas sin ninguna posibilidad de obtener sufragios, con fines espurios o no relacionados con el proceso electoral<sup>112</sup>.

## 2.2. Resultados en anteriores elecciones para determinar el tiempo y el momento de emisión

Una vez establecido qué grupos tienen ese carácter significativo, la LOREG atribuye a cada formación (sin que haga falta que presenten solicitud) un tiempo mayor o menor en función no sólo del número de votos obtenidos (único criterio al que se refiere el artículo 61), sino también de la representación alcanzada en las elecciones equivalentes anteriores, punto en el que existe una gran diferencia respecto a la

---

<sup>111</sup> El Tribunal Constitucional Federal alemán considera inconstitucional negar el acceso a los espacios gratuitos de radio a las formaciones no representadas: véase la referencia a esta STCF de 3 de septiembre de 1957 en LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 155 y 156. En esta misma línea, el artículo 40.3 CRP reconoce el derecho de los «concurrentes» a un tiempo «equitativo», lo que según GOMES CANOTILHO y MOREIRA implica que no puede haber "outras discriminações que não decorram do número de candidatos apresentados em cada eleição": *op. cit.*, pág. 241.

<sup>112</sup> Como llamar la atención acerca de situaciones particulares, hacerse con el censo electoral, doblar el tiempo de emisión de una formación... Si no los llega a evitar, al menos compensaría a la administración los gastos que esta presentación ocasiona directa o indirectamente (confección de candidaturas, espacios gratuitos...): vid. ABAD: "Dos consideraciones...", págs. 129 y 130. En Francia se ha rechazado que formaciones ficticias, con notables semejanzas entre sí y expresamente creadas para este fin, pudieran disponer de varios espacios diferentes: vid. David KESSLER: "Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat (Assemblée du contentieux) du 11 mars 1993. *Union nationale écologiste* (req. 145858) et *Parti pour la défense des animaux* (req. 145859)", *Revue française de Droit constitutionnel*, 14 (1993).

legislación elaborada durante la transición<sup>113</sup>. Ésta sólo tenía en cuenta el número de circunscripciones en que las formaciones hubieran presentado candidaturas, única solución posible, ya que el criterio ahora vigente no se podía aplicar en las primeras elecciones democráticas de 15 de junio de 1977 para las que se dictó el **RDLNE**<sup>114</sup>.

Cuando se discute la **LOREG** se plantea, y con gran aparato, la cuestión de si debía continuar vigente ese trato igualitario o, por el contrario, había que reforzar algún apunte de proporcionalidad también presente en las anteriores normas (o incluso seguir la línea del **artículo 24 LERT** para los periodos no electorales, acumulando varios criterios: representación parlamentaria, ámbito territorial «y otros similares»). Según RUIZ-NAVARRO, el reparto en proporción a los resultados es la opción más adecuada (y más utilizada en la legislación comparada) para un sistema multipartidista, mientras que en los sistemas bipartidistas correspondería el mismo tiempo y el mismo número de espacios a las dos formaciones, pero sin privar al tercer partido de una

---

<sup>113</sup> Aunque RUIZ-NAVARRO mantenga que la **LOREG** ha adoptado el mismo criterio "sin variación alguna" ("Comentario al artículo 61", pág. 566), no existe de ninguna manera tal continuidad, como se analiza de manera inmediata.

<sup>114</sup> A esa impracticabilidad de optar por otro sistema hace referencia GARCÍA LLOVET, *op.cit.*, pág. 163. Las formaciones que presentaran candidaturas en veinticinco o más circunscripciones tenían derecho a un total de treinta minutos en TVE y cuarenta y cinco en RNE (además, en la programación regional o local se les atribuía un espacio de diez y otro de quince minutos, respectivamente, en cada uno de estos medios); las que no alcanzaran esta cifra, veinte minutos en televisión y treinta en radio, dentro tan sólo de la programación regional o local correspondiente a las circunscripciones en las que concurrieran, si bien las que presentaran candidaturas al menos en cuatro circunscripciones cuyo número de electores superara el 20% del total nacional dispondrían, de manera adicional, de diez y quince minutos dentro de la programación nacional de televisión y radio, respectivamente (**artículos 2 y 3 del Real decreto 967/1977**). El **Real decreto 157/1979** disminuyó el tiempo del que disponían las formaciones de la primera categoría en la radio, que pasó de un total de cuarenta y cinco a treinta minutos y de quince a diez, según el ámbito de la programación (**artículo 1.4**). Cabe entender que esta disminución de tiempo respondía, más que a un intento de atenuar las diferencias entre los partidos más y menos favorecidos (al fin y al cabo, el reparto de tiempo se establecía en función del número de candidaturas presentadas, no de los votos obtenidos), a una voluntad de recortar la presencia de formaciones en los medios de comunicación (sobre todo teniendo en cuenta lo fácil que era disponer de ese derecho). En las elecciones locales, el régimen era similar, pero exigiendo presentarse en más del 20% de los distritos de cada provincia. El **Real decreto 2.076/1982** introdujo unos criterios genéricos de proporcionalidad [**artículo 2.e**], que se definían más precisamente en el **Real decreto 488/1983**, que se refería a la representación de cada partido en el Congreso de los Diputados, el número de candidaturas presentadas en ambos procesos (municipales y autonómicos) y el censo electoral de las circunscripciones donde presentaran candidaturas [**artículo 2.2.a**].

presencia significativa, lo que hace que tampoco sea tan diferente al sistema español<sup>115</sup>. En Francia, con ocasión de las elecciones a la Asamblea, el tiempo total (tres horas en la primera vuelta y una hora y media en la segunda) se divide por la mitad entre los grupos que pertenecen a la mayoría y los de la oposición, que se reparten entre sí el tiempo de manera proporcional a su representación; las restantes formaciones pueden disfrutar de un tiempo menor (siete minutos en la primera vuelta y cinco en la segunda) si presentan al menos 75 candidaturas (**artículo L. 167-1 CEF**)<sup>116</sup>. En Italia, para las elecciones a la Cámara de Diputados y al Senado, se fijan criterios orientativos: ha de tenerse en cuenta la representación parlamentaria, garantizando espacios menores a los grupos que no la hayan alcanzado, mientras que los que la obtuvieron en función del sistema proporcional han de recibir un tratamiento parejo en cuanto a espacios y tiempos (**artículo 10 del Decreto-ley de 18 de noviembre de 1995**)<sup>117</sup>.

La solución a este problema del reparto del tiempo que en concepto de espacio gratuito de propaganda corresponde a cada formación se ha hecho descansar, según DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, en un baremo "proporcional y escalonado" en función no sólo del número de votos, sino también de la representación alcanzada<sup>118</sup>. Por lo que se refiere a las elecciones a las Cortes Generales, municipales y al Parla-

---

<sup>115</sup> Vid. "Comentario al artículo 63", pág. 576, y "Comentario al artículo 64", pág. 588.

<sup>116</sup> Un sistema similar a éste era el que propugnaban DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA (un total de tres horas - dos en la programación regional- a repartir de acuerdo a los criterios fijados por los propios grupos parlamentarios, mientras que los que no contaran con representación no podrían disfrutar de más de la cuarta parte del asignado a las que sí contaran con ella: vid. DE ESTEBAN: "Un Anteproyecto...", págs. 766, 795 y 796).

<sup>117</sup> RUIZ-NAVARRO parece mostrarse favorable a tener en cuenta una pluralidad de criterios, por proporcionar "mayor equidad y mejor salvaguarda del principio de igualdad de oportunidades": así ocurre, a su juicio, en la República Federal de Alemania, donde se consideran los votos obtenidos, la antigüedad del partido, su implantación y la representación de que dispone tanto a nivel federal como de 'land', de modo que, sin exclusiones, se otorga un tiempo mínimo para todos, que no puede ser inferior a la mitad del que se otorga a los partidos mayoritarios para los que tengan representación en el 'Bundestag': vid. "Comentario al artículo 61", pág. 566, y "Comentario al artículo 63", pág. 577. Sobre las discusiones habidas en sede parlamentaria, se recogen en detalle en nota posterior.

<sup>118</sup> *Op. cit.*, pág. 519.

mento Europeo, se fija en el **artículo 64.1 LOREG**:

a) Las formaciones que cuenten con representación, en función de los votos válidos obtenidos en las elecciones de referencia<sup>119</sup>, dispondrán de:

i) Cuarenta y cinco minutos, las que hayan obtenido al menos el 20% de los votos [apartado d)].

ii) Treinta minutos, si consiguieron entre el 5 y el 20% de los votos [apartado c)].

iii) Quince minutos corresponden a las que no alcanzaron el 5% de los votos [apartado b)].

b) Las formaciones que no ostenten representación, bien porque no se presentaron a las anteriores elecciones, bien porque, presentándose, no consiguieron los votos suficientes, dispondrán de diez minutos [apartado a)].

El establecimiento de estas cuatro categorías se debe a la redacción dada a este artículo por la **Ley orgánica 8/1991**. El anterior texto de la **LOREG** también incluía esa misma proporción de uno a tres que existe entre aquellas formaciones que han obtenido representación (15-30-45), pero con diferentes cantidades (10-20-30) y con

---

<sup>119</sup> La referencia expresa a los votos válidos fue introducida durante la tramitación parlamentaria de la **LOREG**, al admitir la ponencia la enmienda 201 del Grupo Vasco (PNV), justificada por ser considerada una expresión más correcta técnicamente cuando se habla de los votos recibidos por los partidos (*Trabajos LOREG*, pág. 200). En cuanto al ámbito territorial en el que se exige haber superado estos porcentajes, véase el epígrafe siguiente. Hay que dejar constancia de que, movido por la preocupación por "evitar un régimen lesivo para la recepción de los mensajes en las Comunidades Autónomas con distinto régimen de partidos", el diputado Sr. Bandrés, amén de especificar en el debate de totalidad que "el criterio estatal del total de votos es lesivo para la recepción de los mensajes en las Comunidades Autónomas periféricas, con distintos sistemas de partidos. El 5% nacional sobra porque es penalizar a partidos consolidados a nivel territorial, debiendo introducirse el criterio territorial o de circunscripción en lugar del estatal, aunque resulte más complicado su cálculo, ya que no su ejecución técnica. Por consiguiente, hay una verdadera limitación a la igualdad de oportunidades para los partidos medianos y pequeños, para los que menos medios tienen y para los partidos de implantación periférica, en favor de los grandes partidos estatales", suscribió las enmiendas 8 y 9, que pretendían modificar los **artículos 61 y 63** para que los resultados a tener en cuenta fueran los de "las circunscripciones en que concurrió" en las anteriores elecciones equivalentes, de modo que en el segundo no se especificara el ámbito territorial en el que se debía alcanzar esos votos. Desde luego, esta preocupación, como se señala en el informe de la ponencia, ya era atendida en el proyecto, aunque quizá no en el sentido que iba implícito en las enmiendas señaladas, que unían la defensa de las minorías con la de los partidos nacionalistas (es decir, la defensa de los partidos nacionalistas minoritarios). En cualquier caso, la fórmula propuesta no parece que solucionara este posible problema, ya que los votos a considerar para llevar a cabo este reparto no podían ser sino los obtenidos en las circunscripciones donde se hubiera presentado candidatura: *Trabajos LOREG*, págs. 114 y 143 (enmiendas) y 373 (informe de la ponencia).

otro reparto: incluía a las formaciones no concurrentes a las elecciones anteriores o sin representación en el mismo grupo que aquellas que la habían logrado con un porcentaje de votos inferior al 5%, a las que se concedían por igual diez minutos. Los otros dos grupos eran por una parte las que habían conseguido entre el 5 y el 20% (veinte minutos) y por otra las que recibieron más del 20% de los votos (treinta minutos)<sup>120</sup>. El respeto a esa proporción de uno a cuatro y medio, según la Junta

---

<sup>120</sup> Contrario a este criterio general era el diputado Sr. Carrillo, firmante de una enmienda a la totalidad que iba acompañada de un texto alternativo en el que se incluía un completo y diferente sistema de distribución de espacios. En su intervención ante el Pleno con motivo del debate de totalidad del proyecto, señaló como una de las causas que justificaban su enmienda (su motivación por escrito en el momento de ser presentada se ceñía únicamente al sistema electoral del Congreso de los Diputados) la siguiente: "una vez que las Cortes están disueltas, el voto que uno u otros partidos han tenido en las elecciones anteriores no puede ser un criterio para conceder el tiempo de utilización de los medios de difusión del Estado; no puede ser. Cuando hay unas nuevas elecciones todos los partidos que se presentan a ellas deben tener las mismas oportunidades. Eso es lo que se practica en otros países", consecuencia todo ello del principio general que mantenía su partido e impulsaba la enmienda: "que esta cámara sea el reflejo más aproximado a la real configuración política del electorado (...) que haya una ley más proporcional" (*Trabajos LOREG*, pág. 121), calificando la propuesta gubernamental de "intento franca y profundamente antidemocrático", en la medida en que impediría la alternancia consustancial a la democracia, que implica la igualdad de oportunidades (intervención ante la Comisión: *op. cit.*, pág. 465). En concreto, el sistema establecido en el texto alternativo (reproducido en las enmiendas 395 a 398) consistía básicamente en conceder treinta minutos a los partidos que se presentaran en el 60% de las circunscripciones y hubiesen tenido representación en anteriores elecciones y diez minutos a los que sólo cumplieran alguno de estos dos requisitos (*op. cit.*, págs. 264 y 265). En realidad, este procedimiento no ignora el criterio de los resultados en anteriores elecciones, al que tan opuesto se mostró el enmendante, sino que más bien tiende a relativizarlo (así lo reconoce expresamente el propio diputado en una intervención posterior, *op. cit.*, pág. 473), dando, en todo caso, un tratamiento más igualitario a las diversas formaciones. Esta misma objeción le fue señalada en el debate de Comisión por el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Martín Toval, para el cual existía una cierta incongruencia respecto al criterio a considerar: "alguna referencia hay que tener y si los ciudadanos han dado alguna referencia con sus votos, quizás ésa sea la más válida", sin llegar a entender cómo se rechazaba este criterio para repartir los tiempos de propaganda electoral gratuita en los medios de comunicación de titularidad pública y se admitía en cambio para recibir subvenciones anticipadas, tal como figuraba en el proyecto y mantenía una enmienda suscrita por el mismo Sr. Carrillo (en concreto, la enmienda 413, que más adelante se analiza): *op. cit.*, pág. 126.

Sin mostrarse contrario a la aplicación de este criterio (se debía atender "a la ya clásica distinción entre los partidos, coaliciones o federaciones que tienen y los que no tienen representación parlamentaria"), el diputado Sr. Rodríguez Sahagún presentó la enmienda 48, destinada a reducir estos grupos a efectos de reparto de tiempo únicamente a dos: los que no tenían tal representación (a los que se otorgaría diez minutos) y los que sí la tenían (que disfrutarían por igual de treinta minutos), enmienda que se justificaba en la búsqueda "de equidad, que parece debe estar en la base de una circunstancia electoral" y en "corregir la desproporción" que se daba en el proyecto, ya que se consideraba que el requisito de presentación en el 75% de circunscripciones "es suficiente control para determinar lo significativo de las fuerzas que acceden a la utilización de estos tiempos", cuando por otra parte "el mayor grado de representación parlamentaria queda perfectamente valorado con el artículo 66 [del proyecto; actual artículo 67], que potencia *enormemente* (la cursiva es mía) la presencia de los partidos mayoritarios al adjudicar a éstos preferencia en la elección del momento y orden de la emisión de los citados espacios": *op. cit.*, págs. 154 y 155.

La discusión de estas enmiendas provocó un interesante debate en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales en torno a la posible discriminación que pudiera causar este mecanismo de reparto de espacios,

que iba acompañada (además de por una "manipulación", al decir del Sr. Rodríguez Sahagún, expresión que no parece pertinente en este caso) por un intento de consolidar un cierto sistema de partidos (bipartidista, según el Sr. Carrillo), unas posiciones que a juicio de estos enmendantes hacían que este sistema fuera aceptado por el grupo mayoritario de la oposición sin mayores críticas [de hecho, el portavoz del Grupo Popular, Sr. Alzaga, declaró que "los criterios de distribución de tiempo (...) nos parecen, señores de la mayoría, razonablemente articulados en el proyecto" (*op.cit.*, pág. 119)]. Ante tales censuras, el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet, alegó "que la discriminación, en todo caso, la realizan los ciudadanos, los electores, al votar con mayor profusión de votos en un caso que en otro" y que este sistema "ha permitido ganar las elecciones a diferentes grupos políticos y que los sistemas de partidos políticos no sean igual(es) en el conjunto del Estado que en algunas Comunidades Autónomas" (lo que podía ser cierto respecto al sistema electoral, pero no tanto de ceñirse al asunto objeto de discusión, ya que las normas anteriores a la LOREG preveían otras formas de reparto de tiempo); también son de interés las palabras del portavoz de este grupo en el Pleno, Sr. Martín Toval: sería igualmente discriminatorio tratar igual a los desiguales, cuando la relación de tiempo entre un partido recién creado y el que gobierna era de uno a tres, lo que suponía, si no igualdad, sí "un trato de acercamiento a la igualdad". En esa misma línea había incidido el vicepresidente del Gobierno, Sr. Guerra, en el debate de totalidad del proyecto en el Pleno del Congreso de los Diputados: "la máxima diferencia que se da entre un grupo que pueda tener un solo diputado en la cámara o ninguno y el que tenga el máximo número (...) supone una proporción de uno a tres" (*op.cit.*, págs. 465, intervención del Sr. Carrillo, 474, del Sr. Rodríguez Sahagún, 470 y 471, del Sr. Marcet, 664, del Sr. Martín Toval, y 133, del Sr. Guerra).

Hay que dejar constancia también de la presentación de dos enmiendas que de manera parcial se pueden considerar antecedentes de la reforma introducida por la Ley orgánica 8/1991: se trata de la enmienda 33, presentada por el diputado Sr. Vicens, que contenía esa misma división cuatripartita (consideraba este diputado una "barbaridad" no "establecer una diferencia entre aquellas fuerzas políticas que han merecido la confianza de los ciudadanos dándoles una representación en la cámara, de aquéllas que sólo aspiraban a la confianza del pueblo, pero no han llegado a merecerla", llevando a cabo un mezcla "indiscriminada" con "partidos, la mayoría de los cuales son desconocidos que casi nadie vota y que en muchísimos casos son improvisados con motivo de las elecciones") y la enmienda 49, del diputado Sr. Rodríguez Sahagún, que, en el marco de la división tripartita del proyecto, consideraba que sólo las formaciones sin representación parlamentaria deberían disfrutar de diez minutos y veinte las que la tuvieran habiendo obtenido por debajo del 20% de los votos válidos en las elecciones anteriores: la justificación de esta enmienda es en parte la misma que la de la enmienda 48 (respecto a la que tenía el carácter de alternativa) del mismo diputado, que destacó durante su intervención ante la Comisión la incongruencia de obviar en este punto el criterio de la representación parlamentaria, tan presente en todo este apartado [*op.cit.*, págs. 150 (enmienda 33), 155 (enmienda 49), 463 (intervención ante la Comisión del diputado Sr. Vicens), 474 (intervención del Sr. Rodríguez Sahagún) y 660 (intervención ante el Pleno del Sr. Vicens)].

Con menor alcance, la enmienda 484, de la Minoría Catalana, pretendía sustituir el 5% de los votos como criterio para incluir a una formación en la categoría prevista en el artículo 64.1.b) (los que disfrutaban de quince minutos) por el de "haber alcanzado a constituir grupo parlamentario propio", justificando este cambio "por coherencia con lo dispuesto en el RCD", ya que también pretendía limitar esta disposición a las elecciones a las Cortes Generales (*op.cit.*, págs. 315 y 316).

Siempre que se ha abierto una reforma de la LOREG se ha vuelto a plantear esta cuestión. Así, la enmienda 89, de la Agrupación de diputados de IU-EC, y la enmienda 74, del senador Sr. Romero, presentadas ambas durante la tramitación de la Ley orgánica 1/1987: partiendo de esta distinción entre formaciones con y sin representación parlamentaria, proponían que en las elecciones al Parlamento Europeo, por razones de igualdad, no se aplicaran estas reglas proporcionales, sino que se consideraran sólo esas dos categorías, a las que corresponderían veinte y diez minutos respectivamente. Llevando al extremo ese principio de igualdad, el senador Sr. Dorrego proponía en su enmienda 7 que todas las entidades dispusieran de treinta minutos por igual (*Trabajos LOREPE*, págs. 95 y 250).

La modificación de la Ley orgánica 8/1991 se debió tanto a la voluntad de aumentar el tiempo (según el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Izquierdo) como a la de reducir diferencias entre las formaciones (según el portavoz del Grupo CDS, Sr. Souto). A la postura de estos grupos, que, junto al Grupo Popular, Catalán

Electoral Central (aunque resulte difícil hablar propiamente de una relación de proporcionalidad con la redacción actual) debe ser estricto, sin estar sujeto a las solicitudes que hagan las formaciones<sup>121</sup>.

Respecto al tiempo del que gozan las formaciones políticas en los medios de comunicación de titularidad pública en las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, es prácticamente imposible realizar ningún tipo de clasificación<sup>122</sup>. Por ello es necesario exponer caso por caso cuál es la regulación: en el País Vasco es el mismo baremo de la LOREG antes de la reforma de 1991 (**artículo 83.1**)<sup>123</sup>. La

---

(CiU), Vasco (PNV) y el Sr. Mardones, habían presentado la correspondiente proposición de ley, se opusieron varias enmiendas: la 103, del Sr. Moreno, pretendía mantener la división tripartita, con el mismo tiempo, distinguiendo entre formaciones sin representación y las que no superaran o rebasaran el 10% de los votos; la 155, del Sr. González Lizondo, partidaria de la nueva división cuatripartita, pero elevando hasta veinticinco minutos el tiempo que dispondrían las formaciones con menos del 5% de los votos; la enmienda 3, del Sr. Mur, que quería distinguir cinco categorías (se añadiría la de las formaciones que hubieran recibido entre el 3 y el 5% de los votos, que disfrutarían de veinte minutos); con el mismo número, del Sr. González Lizondo, quizá alternativa a la anterior del mismo autor, puesto que quería reducir a veinte minutos el tiempo que se otorgaría a las formaciones que contaran con entre el 5 y el 20% de los votos; por último, la 16, del Grupo IU-IC, que sólo distinguía entre formaciones sin representación (quince minutos) y con representación (treinta): C.G. D.S.C.D. IV Legislatura, Pleno, núm. 71, de 27 de noviembre de 1990, págs. 3.542 y 3.547 (intervenciones), B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, págs. 34 y 47 (enmiendas 103 y 155), y B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie B, núm. 58-3, de 29 de diciembre de 1990, págs. 9 a 11 y 14 (enmiendas 3 y 16).

En la última de las reformas, las enmiendas 12 y 13, del Grupo Vasco (PNV), así como las enmiendas 8 y 9, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, pretendían rebajar el 5% a un 2,5%, con el fin de evitar "perversiones" que rompían el pacto constitucional, según su portavoz en el Pleno, Sr. González de Txabarri, que añadió más tarde que no las consideraba "fundamentales" [B.O.C.G. C.D., V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, pág. 13, y B.O.C.G. S., V Legislatura. Serie II, núm. 17 (b), de 2 de marzo de 1994, pág. 10 (enmiendas) y C.G. D.S.C.D. V Legislatura, Pleno, núm. 48, de 17 de febrero de 1994, págs. 2.307 y 2.308 (intervención)].

<sup>121</sup> AJEC de 11 de noviembre de 1985 [citado por José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR: "Comentario al artículo 62", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 573].

<sup>122</sup> Al diferir notablemente entre sí y respecto al **artículo 64 LOREG**: vid. ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN: *Código...*, pág. 291

<sup>123</sup> Como se ha dicho, la derogada **Ley 28/1983** no contenía ningún sistema de reparto o baremo de tiempo, sino que éste se tenía que determinar mediante decreto, teniendo en cuenta la representación parlamentaria, la implantación en las Juntas Generales y el ámbito territorial (**artículo 77.2**). Con ocasión de las elecciones de 1984 se dictó el **Decreto 40/1984, de 6 de febrero** (luego modificado por el **Decreto 42/1984, de 13 de febrero**). Sólo eran aplicables en la radio y televisión autonómica, estableciéndose un número total de espacios de cinco minutos en cada medio (treinta y cuatro y treinta tres); correspondía uno a cada formación que concurren en las tres circunscripciones (para la radio, bastaba simplemente concurrir), mientras que los restantes se adjudicaban entre las formaciones que tuvieran representación en el Parlamento Vasco de acuerdo

ley gallega es la única que limita esta asignación de tiempos a los medios de comunicación dependientes de RTVG, distinguiendo entre radio y televisión: en TVG, diez minutos a los que no tengan representación, y los que la tengan, veinte, si obtuvieron menos del 5% de los votos, treinta, entre el 5 y el 15% y cuarenta y cinco minutos, para los que obtuvieron más del 15%; en radio, los mismos grupos, pero con bastante más tiempo: treinta, cuarenta, sesenta y ochenta minutos (**artículos 27.1 y 29.1**)<sup>124</sup>. En Andalucía, Islas Baleares y Aragón, cinco minutos, aquellas formaciones que no concurren, sin representación o con menos del 5% de los votos; quince cuando la obtuvieron con entre el 5 y el 15% y veinticinco con más del 15% (**artículos 29.1, 24.1 y 23.1**). Respecto a Asturias, son diez minutos los otorgados a las formaciones sin representación o con menos del 3% de los votos; las que cuenten con representación, veinte minutos si obtuvieron entre el 3 y el 20% y treinta con más del 20% (**artículo 28.1**). En Cantabria: si no obtuvieron representación o menos del 5% de los votos, quince minutos; con representación y entre el 5 y el 15% de los votos, treinta, y cuarenta y cinco a los que tengan más del 15% (**artículo 29**). En las elecciones riojanas, cuentan con diez minutos, si no tienen representación; entre las que tengan representación, se atribuyen quince minutos si tuvieron menos del 15% de los votos y cuarenta y cinco si los sufragios recibidos están por encima de ese porcentaje (**artículo 33**)<sup>125</sup>. La ley murciana ha optado por el siguiente baremo: diez minutos a las formaciones sin representación; las que tuvieran representación, veinte, si alcanzaron menos del 15% de los votos y treinta cuando superen ese porcentaje

---

a criterios proporcionales, para lo que había que sumar los porcentajes de representación parlamentaria y en las Juntas Generales y dividirla entre ocho (**artículos 1, 2 y 3**).

<sup>124</sup> Esta distribución se fijó en la Ley 15/1992, lo que daba lugar, según su exposición de motivos, a «un sustancial aumento» respecto al texto anterior. Sin embargo, de difícil manera se puede producir tal incremento cuando el **artículo 29** original sólo establecía que las formaciones sin representación o con menos del 5% de los votos dispondrían de «un tiempo a determinar», de modo que el resto de las formaciones tenían atribuido el doble o el triple de ese tiempo según hubieran o no superado el 15% de los votos.

<sup>125</sup> En la derogada Ley 1/1987 se asignaban treinta (a las formaciones que hubieran superado el 15% de los votos), quince (a las que hubieran obtenido más del 5%) y cinco minutos (a las que no hubieran obtenido representación o menos del 5% de los votos) (**artículo 28**).

(artículo 26.1). Por lo que respecta a Valencia, las que no tengan representación tienen cinco minutos; las que la hayan obtenido, quince, si lo hicieron con menos del 15% de los votos, veinte, con entre el 15 y el 20% y treinta con más del 20% (artículo 32.1). En cuanto a Castilla-La Mancha, establece una división tripartita, en la que el primer grupo (sin representación o con menos del 5% de los votos) cuenta con diez minutos; el segundo (en el que se incluyen las formaciones que hayan obtenido representación con entre el 5 y el 15% de los votos o que contaran con el 5% de los diputados de la cámara autonómica) con veinte; el tercero (con más del 15% de los votos), treinta minutos (artículo 30.1). Canarias también ha tenido en cuenta, y con mayor alcance, el número de diputados con que cuente cada formación, de modo que el primer grupo estará compuesto por las formaciones no concurrentes, sin representación o con menos de 2 diputados (cinco minutos); el segundo, por las que hubieran obtenido entre el 3 y el 15% de los votos, o el 40% si se trataba de candidaturas presentadas en una sola isla, o con entre 3 y 10 diputados (quince minutos); el tercero, por las formaciones que hubieran obtenido entre el 15 y el 25% o entre 11 y 20 diputados (veinticinco minutos, treinta segundos); y el cuarto y último, por las que tuvieran más del 25% de los votos o más de 20 diputados (treinta minutos). Si alguna formación se presenta por primera vez a estas elecciones y puede ser incluida en varios de estos «tramos» por incluir a otras que sí contaran con representación, tendrá derecho a escoger el que le resulte más beneficioso, sin que en ningún caso puedan acumularse (artículo 21; esta regla deberá ser aplicada con carácter general en todas las Comunidades que prevean este doble criterio cuando se pueda dar esa diversa adscripción). En la ley navarra las formaciones que no concurren a las anteriores elecciones u obtuvieron menos del 3% cuentan con diez minutos; las que obtuvieron entre el 3 y el 15% de los votos o 3 parlamentarios, veinte; y las que alcanzaron más del 15%, treinta (artículo 24). En Extremadura cuentan con cinco minutos las formaciones sin representación o que la tengan con menos del 5% de los votos; quince las que cuenten con ella con entre el 5 y 15%; veinte con entre el 15 y el 35%; y treinta con más del 35% (artículo 36.2). Madrid vuelve a tener en cuenta ese doble

criterio, de modo que tienen diez minutos las formaciones que no concurrieron, no cuenten con representación o tengan menos de 3 diputados; veinte las que tengan entre 3 y 20 diputados o entre el 5 y el 20% de los votos; y treinta las que tengan o más de 20 diputados o más del 20% de los votos (**artículo 13.3**). Por último, la ley castellano-leonesa otorga veinte o diez minutos según se haya superado el 20% o el 5% de los votos y cinco cuando no se ha alcanzado este último porcentaje o no se cuente con representación (**artículo 33.1**).

En conclusión, intentando hacer un pequeño balance, se podría decir que todas toman como punto de referencia los votos obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes, aunque las de Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra y Madrid también consideren el número de escaños conseguidos en esas mismas elecciones. Tan sólo en Andalucía, Baleares y Aragón se adopta un mismo baremo, presentando todas las demás alguna variación, bien en los porcentajes de votos (o número de escaños) a tener en cuenta, bien (sobre todo) en el tiempo que se asigna. Sólo en cuatro de estas leyes se ha distinguido a las formaciones que no cuenten con representación o no hayan concurrido a las anteriores elecciones de otras que la obtuvieron, aun con un porcentaje reducido de votos (es decir, la distinción que se introdujo en la LOREG en 1991): Galicia, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana. En todas hay, con mayor o menor exactitud, una relación interna de proporcionalidad, salvo en la ley riojana, donde los cuarenta y cinco minutos que se otorgan a las formaciones que cuenten con más del 15% de los votos contrastan con los quince y diez de que disponen el resto de las formaciones según hubieran o no conseguido representación. Por último, en Cataluña nuevamente son de aplicación las reglas generales por las razones ya expuestas<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Con anterioridad, el Decreto 79/1984 estableció un régimen muy similar al del Decreto 40/1984 para las elecciones al Parlamento Vasco: aplicable a radios y televisiones estatales y autonómicas, partía de un tiempo total de doscientos minutos, correspondiendo un mínimo de dos a las formaciones que se presentaran en las cuatro circunscripciones y uno si concurrían en tres y no contaban con grupo parlamentario. Los restantes se repartían entre las formaciones con grupo parlamentario de manera proporcional al número de escaños (**artículos 4 y 5**).

Aun siguiendo la opinión de que no debe otorgarse igual tiempo a todas las formaciones, por lo que parece aceptable en principio distinguir entre las diversas opciones por su importancia, como señala LÓPEZ GUERRA<sup>127</sup>, se ha configurado un conjunto de "criterios tendentes a reforzar la concentración de la oferta política en pocos partidos [que] supone en último término un intento de articular un sistema bipartidista corregido con la presencia de partidos y coaliciones de implantación territorial limitada", en palabras de GARCÍA LLOVET<sup>128</sup>. Junto a este defecto principal, puede añadirse que el tiempo total de que disfrutaban las formaciones políticas parece excesivo<sup>129</sup>, si bien hay que indicar que al menos otorga a los dos principales partidos el mismo tiempo, puesto que la cota que se exige para alcanzar el máximo no suele ser muy elevada. Más difícil es, partiendo de estos presupuestos, llegar a la conclusión de que establece una discriminación injustificada, ya que ese tratamiento diferenciado parte de situaciones también distintas, no arbitrarias, por más que ocasionen los efectos negativos descritos<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Vid. "La organización...", pág. 119.

<sup>128</sup> *Op. cit.*, pág. 181. Ésta suele ser una crítica más o menos generalizada: en ese sentido, ÁLVAREZ CONDE lo considera "un criterio discutible", por lo que propone adoptar unas reglas más igualitarias para resolver la que considera cuestión más problemática de esta utilización de los medios públicos de comunicación (*Curso...*, Vol. II, pág. 69, y "Algunas consideraciones...", pág. 32); GARCÍA COTARELO, partiendo de que se trata de un sistema tan aceptable como cualquier otro, aprecia que produce la perpetuación de la representación (*Los partidos políticos*, pág. 299); FERNÁNDEZ SEGADO lo tiene como "un mecanismo de fortalecimiento del 'statu quo' político-parlamentario" (*Aproximación...*, pág. 45); RUIZ-NAVARRO también participa de este juicio negativo ("Comentario al artículo 61", pág. 569); más recientemente, WERT lo califica de "barrera de entrada al mercado de partidos" en el caso de que no se haya alcanzado una representación parlamentaria suficiente en las anteriores elecciones, acentuada por la imposibilidad de contratar publicidad comercial en todo tipo de televisiones (*op. cit.*, pág. 92); por último, DE ESTEBAN considera que existe demasiada diferencia, cuando la única admisible debería ser la de contar o no con representación (*El estado...*, pág. 87). Todo esto es cierto, pero ni siquiera es el factor más perjudicial para estas formaciones, puesto que al poco tiempo de que disfrutaban se une la postergación en el momento en que se emiten sus espacios, como se indicará más adelante.

<sup>129</sup> Lo que no ocurría, a juicio de PIÑAR, en la redacción inicial de la LOREG: *op. cit.*, pág. 166. Habría que hacer las salvedades oportunas respecto a las diversas leyes autonómicas.

<sup>130</sup> A esa misma conclusión llega CANO, *op. cit.*, pág. 413. En cambio, para FERNÁNDEZ SEGADO sí que hay "un factor discriminatorio de dudoso encaje con la previsión constitucional del artículo 23": vid. *Aproximación...*, pág. 45. Más matizado es el juicio de ÁLVAREZ CONDE y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, para quienes no es una concreción adecuada del principio de igualdad de oportunidades: *op. cit.*, pág. 46.

Este reparto de tiempo también será aplicable a coaliciones y agrupaciones electorales: con respecto a éstas últimas, el **apartado 4 del artículo 64** otorga diez minutos a las agrupaciones de electores que se federen a este efecto (igual que a los partidos o federaciones que no disfruten de representación)<sup>131</sup>. Respecto a esta disposición, cabe decir en primer lugar que la equiparación es lógica: las agrupaciones surgen para cada convocatoria electoral, tienen una naturaleza estrictamente electoral y no generan "una asociación política cuyo órgano de representación y decisión se traslade a los integrantes de las candidaturas presentadas por los electores" (STC 16/1983)<sup>132</sup>. Exigir su federación a estos efectos para superar el requisito de presentación en un determinado porcentaje de circunscripciones, que no pueden cumplir al ser su ámbito de actuación sólo una, es una excepción a su carácter autónomo e independiente, que impide en otros casos permitir que formen coalición o federación

---

<sup>131</sup> Parecidas soluciones aparecen en las leyes autonómicas, salvo en la **LEPGal**, que, exigiendo para acceder a estos espacios la presentación en tres de las circunscripciones, otorga unos tiempos superiores a los que corresponden a los grupos sin representación: quince y cuarenta minutos, respectivamente, en la televisión y radio autonómicas (**artículo 29.3**); tampoco la **LECAIBal** sigue exactamente el mismo criterio: les otorga el mismo tiempo (cinco minutos), pero, indirectamente, les exige presentarse en menos circunscripciones, al figurar expresamente la necesidad de concurrir en dos de las cuatro, mientras que al resto de las formaciones, al no decirse nada, les es aplicable el requisito general del **artículo 64.2 LOREG**: 75% de las circunscripciones, es decir, tres de las cuatro (**artículo 23.2**). El resto de las leyes que ha considerado oportuno legislar sobre la materia ha mantenido la equiparación entre agrupaciones electorales y formaciones sin representación. En las restantes, que nada dicen, parece que debería aplicarse la legislación electoral general. Sin embargo, esta aplicación subsidiaria plantea dos problemas: en primer término, que la ley autonómica haya establecido con carácter general otro porcentaje o número de circunscripciones en el que sea necesario concurrir para tener derecho a estos espacios, lo que daría lugar a soluciones poco coherentes (si bien algo parecido ha encontrado acomodo en la ley balear) y, en segundo lugar, hay que tener en cuenta que ese tiempo lo fija la **LOREG** por equiparación con las formaciones no concurrentes o que no obtuvieron representación en las elecciones anteriores, cuando buena parte de las normas autonómicas fijan otro tiempo, superior o inferior, para éstas (cinco, quince y hasta treinta minutos): parece que el criterio de la equiparación en cada caso sería el más acertado y es el que siguen la mayoría de las leyes autonómicas que han regulado este pormenor (no la **LEPGal**), pero no conciliaría muy bien con el carácter subsidiario, a falta de regulación en aquéllas, de la **LOREG** (sin embargo, podría aducirse a favor de la equiparación entre agrupaciones y formaciones sin representación que el tenor literal de la ley estatal sea «de este mismo tiempo...» cuando determina el que corresponde a aquéllas en relación con éstas).

<sup>132</sup> No hay por tanto un "olvido" de las agrupaciones electorales debido a "razones más de forma que de fondo", como dice RUIZ-NAVARRO: "Comentario al artículo 62", pág. 571.

entre ellas<sup>133</sup>. Por todas estas razones, no es acertado considerar que reciben un "tratamiento más desfavorable", como hace RUIZ-NAVARRO, que considera un supuesto, "el caso de que una federación de agrupaciones electorales hubiera alcanzado, sumando todos sus votos, más del 5% en la totalidad del territorio nacional", irrealizable: ni la suma, ni la federación pueden llevarse a cabo<sup>134</sup>.

La LOREG no contiene, por el contrario, ninguna disposición relativa al modo de operar para determinar el tiempo que corresponde a las coaliciones que constituyen para esas elecciones por primera vez partidos que habían obtenido representación en elecciones anteriores (si la coalición tiene los mismos componentes que en la anterior convocatoria, no existe problema alguno para determinar el tiempo que le corresponde, pese a que las coaliciones, como las agrupaciones, no sobreviven al proceso electoral para el que fueron constituidas y debe acordarse su creación cuando se convoquen nuevas elecciones<sup>135</sup>: habría que entender que es el tiempo que les corresponde a los partidos o federaciones que forman parte de la coalición; tampoco lo hay cuando ninguno de los partidos coaligados había obtenido representación) o en el supuesto contrario, es decir, el de partidos que concurrieron a las elecciones anteriores en coalición, pero que a las convocadas en el proceso electoral en cuestión acuden, todos o sólo algunos de los componentes de la coalición, por separado. Esta ausencia de regulación legal<sup>136</sup> ha provocado que sea la Junta Electoral Central la que haya tenido

---

<sup>133</sup> AJEC de 28 de marzo de 1983. Sobre la naturaleza y requisitos de las agrupaciones electorales, puede verse SANTOLAYA: *Manual...*, pág. 71. El carácter excepcional de la admisión de la federación de agrupaciones a los solos efectos de acceder a los espacios gratuitos de propaganda electoral ha sido recordado, por otra parte, en el AJEC de 12 de mayo de 1986, ante la pretensión de designar un administrador electoral común varias agrupaciones, materia sobre la que habrá ocasión de extenderse en su momento.

<sup>134</sup> Vid. "Comentario al artículo 64", pág. 593. También RODRÍGUEZ DÍAZ parece formular estas críticas: "El Estado de partidos...", pág. 144.

<sup>135</sup> AAJEC de 5 de febrero de 1979, 30 de enero de 1980 y 14 de marzo de 1983.

<sup>136</sup> Durante el debate de la LOREG se presentó una serie de enmiendas (588, 589 y 590) por el Grupo Popular que preveía al menos el primero de los problemas apuntados en el texto. Su contenido, pese a su compleja redacción, se podría resumir así: cuando una formación se presentase a unas elecciones de manera que formalmente apareciese como una novedad, pero incluyera a quienes "constituyeren la mayoría de los que hubieran concurrido con propio o distinto nombre a las elecciones anteriores", disfrutaría de los espacios electorales co-

que elaborar los criterios a seguir en estos casos, que se podrían resumir así: en el primero de los supuestos, habrá que proceder a la suma de los votos de esos grupos que habían obtenido representación presentándose por separado en las anteriores elecciones, mientras que en el segundo, deberá dividirse el total de los votos alcanzados por el número de escaños y multiplicar esa cifra por el número de candidatos de la formación política que ahora se presenta en solitario que obtuvieron escaño, sin tener en cuenta los cambios de adscripción habidos durante la Legislatura<sup>137</sup>. Otro problema que puede suscitar la determinación del tiempo y espacios que corresponden a las coaliciones se produce cuando, en un supuesto de coincidencia de convocatorias electorales, las formaciones que deciden crearlas presentan candidaturas por separado en otras o incluso en la misma circunscripción, para las otras elecciones, como, por ejemplo, en el caso de una formación que concurría con sus listas propias a las elecciones al Congreso de los Diputados, mientras que presentaba candidatos al Senado en coalición con otras formaciones (aunque éste no sea propiamente un caso de coincidencia de elecciones de los enumerados en el correspondiente apartado, ya que la LOREG entiende que es una sola convocatoria «a Cortes Generales»). En esta ocasión, la Junta

---

respondientes a la suma de los resultados obtenidos "por cada una de las fuerzas integrantes" que hubieran comparecido en elecciones anteriores. Este intento de prever la "natural movilidad de las fuerzas políticas en un sistema democrático" (del que era un buen ejemplo el grupo que suscribía la enmienda, cuya intención, más que dirigida a resolver el problema que puede ocasionar la aparición de nuevas coaliciones, parecía ser la de establecer que el pase de un parlamentario a otro grupo llevara consigo también esta *prima electoral*) se consideró por la ponencia que no podía sujetarse a "criterios legales rígidos, sino que la Junta Electoral deberá valorar en cada caso las circunstancias de hecho concurrentes" [*Trabajos LOREG*, págs. 344 (enmiendas) y 373 (informe de la ponencia)]. También el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión, Sr. Marcet, adujo la muy variada casuística que podía plantearse, difícil de prever, y las resoluciones de la Junta Electoral Central dictadas hasta el momento, favorables a los grupos que formaban estas coaliciones, para obviar la inclusión del problema en el texto legal (*Trabajos LOREG*, pág. 482). De este problema también se hizo eco durante su intervención ante la Comisión el diputado Sr. Carrillo, pero más para tratar de evidenciar lo desafortunado, a su juicio, de la redacción dada a esta sección que para intentar regular la cuestión (*op. cit.*, pág. 465). En realidad, de haberse aprobado, su posible aplicación habría abarcado supuestos más amplios que las coaliciones, ya que en su redacción también cabían nuevas formaciones en general, fueran partidos, federaciones o coaliciones.

<sup>137</sup> AAJEC de 2 de junio de 1986 y de 18 y 29 de mayo de 1987. Algunas leyes autonómicas han recogido expresamente todos o parte de estos criterios: artículos 83.4 LEPVas, 32.2 LEVal, 36.4 LEAExt y disposición adicional tercera LECasL.

Electoral Central resolvió que tenía derecho a un solo espacio de publicidad gratuita<sup>138</sup>.

Debe recordarse lo dicho en el apartado anterior acerca de la presencia de opciones nacionalistas en los medios de comunicación cuya difusión alcance a todo el territorio nacional en elecciones que superen el ámbito de su propia Comunidad Autónoma, por lo que, sin que puedan acumular los tiempos que en virtud de las reglas anteriores y de la del **artículo 64.3** les correspondan, las formaciones que no cumplan con el requisito de presentación de candidaturas y en las anteriores elecciones equivalentes hubieran obtenido un 20% de los votos en una Comunidad Autónoma dispondrán de quince minutos de espacios de propaganda, en las mismas condiciones de emisión, en cuanto a horario y cadena, que los que disfrutaban de cuarenta y cinco minutos para ser difundidos sólo en la Comunidad Autónoma de que se trate.

De acuerdo a este mismo principio de los resultados obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes se determina también el momento y orden de emisión de los espacios gratuitos, ya que el **artículo 67 LOREG** ordena que se tengan en cuenta las preferencias de las formaciones políticas según su número de votos. En la legislación anterior a 1985 también se seguía este criterio, pero limitado precisamente a esta sola cuestión de la determinación de los días y horas de emisión de los espacios<sup>139</sup>. En el proyecto remitido por el Gobierno en 1985, sin embargo, se consideraba que sólo

---

<sup>138</sup> AJEC de 11 de octubre de 1989. La motivación de este acuerdo estaba en buena parte en la existencia de un solo bloque de espacios, aunque coincidieran varias elecciones, como se analizará más adelante.

<sup>139</sup> Lo introdujo el **artículo 2 del Real decreto 157/1979**: se otorgaba a las formaciones que hubieran mantenido un grupo parlamentario, y dentro de ellas, con preferencia a las que mayor número de escaños (y no de votos) hubieran obtenido, la posibilidad de elegir en primer lugar la totalidad de sus espacios, de forma alternativa en caso de corresponderles más de uno; a continuación elegirían las restantes, según el número de circunscripciones en que presentaran candidatos. Es evidente que el **Real decreto 967/1977** no podía contener norma alguna que hiciera referencia a los votos obtenidos en las elecciones precedentes, por lo que el orden de emisión hasta entonces se dejaba a la determinación de "la Dirección General de Radiodifusión y Televisión, de acuerdo con los distintos grupos y entidades, y sobre la base de la más rigurosa equidad" (**artículo 6**), debiendo las juntas electorales competentes resolver las discrepancias entre los partidos y este órgano; ese mismo criterio se mantuvo en el **Real decreto 81/1979**.

el criterio de igualdad de oportunidades debía regir ese orden de emisión, dando a las preferencias de las formaciones según sus resultados un carácter subsidiario respecto a aquél<sup>140</sup>; fue la ponencia del Congreso de los Diputados la que dio a este apartado la redacción actual, frente a diversas enmiendas que, por el contrario, proponían que el único que se tuviera en cuenta para determinar el momento y orden de emisión fuera el de igualdad de oportunidades, es decir, que eran partidarias de la supresión radical de la referencia a las preferencias de las formaciones: se optó en cambio por un "criterio más acorde con la significación de cada formación política"<sup>141</sup>. Es la misma regla que siguen las leyes electorales autonómicas, bien porque se disponga expresamente<sup>142</sup>, bien porque, al no disponer nada, les es de aplicación por su carácter supletorio.

Llama la atención que una norma que se caracteriza por tan minuciosa regulación no haya dedicado ningún precepto, al margen de otorgar esta preferencia, a las

---

<sup>140</sup> Lo que hubiera llevado a que la determinación de este orden se realizara por sorteo, única manera de garantizar dicho principio: vid. RUIZ-NAVARRO: "Comentario al artículo 67", pág. 618.

<sup>141</sup> Según el informe de la ponencia. Se trataba de las enmiendas 12 (del Sr. Bandrés), 401 (del Sr. Carrillo) y 595 (del Grupo Popular). A la crítica que contienen éstas habría que añadir el juicio negativo que merecía para el diputado Sr. Rodríguez Sahagún, para el que se potenciaba enormemente a los partidos mayores, expresado en las enmiendas de las que se hablaba en nota 120; este mismo diputado señaló durante su defensa ante la Comisión que la aplicación de este criterio, combinada con el sistema de reparto de tiempo, "traería como consecuencia que las actuales minorías parlamentarias acabaríamos saliendo en horas en que la audiencia sería prácticamente nula, mientras que los dos grupos mayoritarios disfrutarían en todos sus espacios de la máxima audiencia", dentro todo ello de una alegación general contra la redacción de esta sección, compuesta de "preceptos contra las minorías parlamentarias". También se rechazó una enmienda transaccional de este mismo diputado que, manteniendo la prioridad dada a los grupos más votados, pretendía que cuando a éstos les correspondieran varios espacios, "la elección se hiciera en forma alternativa", permitiendo así que todos los grupos que sólo dispusieran de uno pudieran hacer su elección antes de que el que dispusiera de varios eligiera el resto, tratando así de que perviviera de alguna manera el inciso último del artículo 2 del Real decreto 157/1979: *Trabajos LOREG*, págs. 143 y 144 (enmienda 12), 297 (enmienda 401), 346 (enmienda 595), 373 (informe de la ponencia), 464 (intervención del Sr. Rodríguez Sahagún) y 662 y 670 (enmienda transaccional).

<sup>142</sup> Artículos 84 LEPVas, 29.4 LEPGal, 30 LEAnd, 30 LEARCant, 34 LEDGLRio, 26.2 LERMur, 25 LECAARA, 30.3 LECas-LM, 35.2 LEAExt, 24 LECAIBal, 13.5 LECMad y 34 LECasL. Con anterioridad a la LOREG, tanto el artículo 5 del Decreto 40/1984 como el artículo 7 del Decreto 79/1984 establecieron el mismo criterio: en primer lugar elegían las formaciones que hubieran presentado candidaturas en todas las circunscripciones, dentro de ellas con preferencia para las que tuvieran representación parlamentaria y de acuerdo a su tamaño; si no la tenían y habían concurrido en anteriores elecciones, de acuerdo con sus votos. Por último, elegían las restantes de acuerdo al número de sus candidaturas; en caso de coincidir, en función del número de votos en anteriores elecciones.

condiciones de emisión, es decir, a los días, horas y cadenas en que ésta debería producirse, que son las que determinan la audiencia, al margen de cuál sea la formación a la que corresponda<sup>143</sup>. En ausencia de mayores especificaciones, la emisión de estos espacios no puede seguir un orden rotativo<sup>144</sup>, pueden emitirse en la primera o en la segunda cadena de TVE<sup>145</sup> o tras la carta de ajuste<sup>146</sup> y no hay discriminación por no emitirse ninguno de los correspondientes a una formación en los últimos días de la campaña electoral<sup>147</sup>, si bien no podrán repartirse los de estas fechas tan sólo entre las dos formaciones más votadas<sup>148</sup>. Parecen en todo caso aceptables las dos reglas que, según RUIZ-NAVARRO, han de seguirse en esta materia: que se emitan en horarios de máxima audiencia y preferentemente al término de los programas de noticias<sup>149</sup>, que sólo se han aplicado, por lo general, a las formaciones con representación parlamentaria, eligiéndose en otras ocasiones (al margen de los casos en que la Junta Electoral Central ha corregido estas decisiones) horarios de tarde o incluso de madrugada, bastante poco aptos para esta propaganda<sup>150</sup>. En definitiva, ésta es la pieza clave para configurar un modelo de preeminencia de los partidos mayoritarios, que contribuye a *cerrar* un poco más el sistema electoral, acentuando, de forma inne-

---

<sup>143</sup> Así lo señala WERT, que indica que está en función del programa anterior y posterior: *op.cit.*, pág. 96. En las normas reglamentarias que desarrollaron el RDLNE sí que se establecía: bajo el Real decreto 967/1977 no debían emitirse ni en sábados ni en domingos (artículos 2.1 y 3.1); el Real decreto 157/1979 era más concreto todavía: después de las dos primeras ediciones del telediario, menos esos dos días (artículo 1.3). El artículo 40.3 CRP establece que el reparto habrá de ser «regular», lo que según GOMES CANOTILHO y MOREIRA quiere decir que han de emitirse a lo largo de la campaña: *op.cit.*, pág. 241.

<sup>144</sup> AJEC de 2 de mayo de 1987.

<sup>145</sup> AAJEC de 29 de mayo de 1987, de 23 de mayo de 1989 y 26 de mayo de 1993.

<sup>146</sup> AJEC de 5 de junio de 1989.

<sup>147</sup> AAJEC de 11 y 17 de octubre de 1989 y de 26 de mayo de 1993.

<sup>148</sup> AJEC de 5 de marzo de 1992 (citado por ARNALDO: "Crónica electoral. Elecciones...", págs. 235 y 236).

<sup>149</sup> "Comentario al artículo 67", pág. 617.

<sup>150</sup> Ver cuadros 1.2, 2.2, 3.2, 3.3, 4.2 y 4.3.

cesaria, la pretensión de evitar la fragmentación y garantizar la estabilidad, que se consigue de modo más que suficiente sólo con la aplicación de los elementos propios de este sistema.

### 2.3. Ámbito de difusión de la radio o televisión pública

La existencia de diversos ámbitos de difusión o de programación diferenciada, como recoge la **LOREG** al principio del **artículo 64**<sup>151</sup>, tiene una triple influencia, diferente según cada proceso electoral, por lo que se abordará por separado. En primer lugar, los resultados electorales a considerar serán los que hayan obtenido las formaciones políticas en las anteriores elecciones equivalentes sólo en el ámbito territorial al que alcance la difusión o, en su caso, programación diferenciada territorialmente del medio televisivo o radiofónico en cuestión (**artículo 62**)<sup>152</sup>. También en función de este alcance territorial, la ley exime de realizar para ciertas convocatorias este reparto o atribución de espacios a determinados medios. Por último, el requisito de presentación de candidaturas en un número de circunscripciones habrá de comprobarse en relación a las que abarque su difusión.

2.3.1. Cuando las elecciones son a Cortes Generales o a una de sus cámaras, por lo que afecta al primer punto, se considerarán, bien en todo el territorio nacional,

---

<sup>151</sup> Tal inciso fue introducido durante el debate en la Comisión del Congreso de los Diputados mediante una enmienda transaccional propuesta por el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet, que tenía la intención de dejar claro "que hay diversos ámbitos de audiencia y (...) de titularidad" (*Trabajos LOREG*, pág. 471). La enmienda podría entenderse que intenta satisfacer a las minorías nacionalistas, plasmando un cierto pluralismo territorial en el ámbito de los medios de comunicación públicos (lo que no pasaría de ser un mero reconocimiento legal de una realidad evidente y anterior a la **LOREG**) o quizá trata de remarcar la aplicabilidad de estas normas con carácter general para todas las televisiones y radios públicas, cualquiera que sea su titularidad.

<sup>152</sup> La enmienda 54, del Grupo CDS, presentada con ocasión de la tramitación de la **Ley orgánica 8/1991**, proponía que las formaciones pudieran elegir qué resultados se tenían en cuenta, si los obtenidos en el ámbito territorial del medio o en todo el ámbito que abarcaran las elecciones en cuestión. Según el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet, "aunque posiblemente razonable, complicaría mucho más todo este trámite" (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, págs. 23 y 24, y *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, pág. 6.079). Por su parte, la enmienda 9, del Sr. Azkarraga, proponía que los votos se requirieran en las circunscripciones en donde se presentara candidatura (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 58-3, de 29 de diciembre de 1990, págs. 12 y 13).

en caso de medios de difusión de ámbito nacional, o en las circunscripciones a las que alcance la difusión de los canales autonómicos o los circuitos regionales, sólo los resultados en las anteriores elecciones al Congreso de los Diputados, ya que debido al carácter abierto de las listas del Senado, no es posible tener en cuenta los de esta cámara (**artículos 62 y 63.1**). Por lo que respecta a los medios que deben emitir estos espacios, todos, excepto las emisoras municipales de radiodifusión, expresamente excluidas, han de hacerlo.

2.3.2. En las elecciones a Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas se tendrán en cuenta los resultados obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes (así lo señalan expresamente todas las leyes electorales de las Comunidades Autónomas). En cuanto a la obligación de emitir estos espacios de propaganda, se limita, cuando se celebren elecciones *solamente* a una Asamblea autonómica, al ámbito territorial de la Comunidad en cuestión, según el **artículo 65.6 LOREG**, es decir, que en ese caso se difundirán en los medios de titularidad autonómica y, por lo que respecta a los dependientes de RTVE, únicamente por sus circuitos regionales y no por la programación de alcance general. Tampoco deben emitirse en ningún caso por las emisoras de radio de titularidad municipal.

2.3.3. En las elecciones municipales se tendrán en cuenta los resultados obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial de difusión de cada medio, en aplicación del principio general reseñado. Por otra parte, éstas son las únicas elecciones para las que existe la obligación de cesión de espacios en las emisoras de radiodifusión y televisión de titularidad municipal, según establecen el **apartado 3 del artículo único LOPEEMR** y el **apartado 2 del artículo único LOPEETL**. La exposición de motivos de la primera señala que produciría «distorsión (...) una multitud de mensajes publicitarios insertados en un número considerable de emisoras de radiodifusión local, a las que sería muy difícil aplicar los criterios de proporcionalidad en el reparto de espacios gratuitos de

propaganda electoral que se regula en la LOREG, [por lo que] la inserción gratuita de estos espacios se reserva exclusivamente para las campañas de ámbito municipal», a pesar de que éstas coinciden por mandato legal en trece Comunidades Autónomas con las de sus Asambleas<sup>153</sup>. Por lo demás, los restantes medios de titularidad pública también deben emitir estos espacios con ocasión de estos comicios.

2.3.4. Por último, en las elecciones al Parlamento Europeo se atenderá al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en el ámbito territorial de difusión o programación del correspondiente medio. No hay referencia en este **párrafo 2 del artículo 62** a circunscripciones, ya que en estas elecciones todo el territorio nacional constituye una circunscripción única<sup>154</sup>. Por último, todos los medios, excepto las emisoras municipales de radiodifusión, deben emitir estos espacios.

---

<sup>153</sup> Uno de los puntos más discutidos de estas leyes fue precisamente esta limitación, en contra de la cuál se presentaron, con ocasión de la aprobación de la primera, la enmienda 4, del Grupo Popular, y, con un alcance más restringido, la enmienda 3, del Grupo Vasco (PNV), que pretendía abrir la posibilidad de que las leyes electorales autonómicas lo previeran para las elecciones a sus Asambleas: en su defensa, el portavoz de este grupo, Sr. Zubia, aludió a la existencia del **artículo 81.2 LEPVas**, cuyo contenido se analizó anteriormente; el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Antich, parecía abierto a discutirlo, aunque partiendo de las dificultades que tenía su reparto y del excesivo tiempo que iban a ocupar (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 29-3, de 9 de septiembre de 1990, págs. 6 y 7, y *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 165, de 7 de noviembre de 1990, págs. 4.934 y 4.935). Respecto a la segunda, las enmiendas 2 y 4, del Grupo IU-IC, buscaban la supresión de tal limitación (*B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 104-11, de 15 de septiembre de 1995, págs. 21 y 22).

<sup>154</sup> Hasta la reforma llevada a cabo por la **Ley orgánica 8/1991**, de la que procede la redacción actual y con base en la existencia de esa única circunscripción, la Junta Electoral Central consideró (con aplicación tan sólo a las elecciones de 1989) que el reparto debía hacerse en todos los medios de comunicación, con independencia de su ámbito de difusión, teniendo en cuenta los resultados obtenidos por las formaciones en todo el territorio nacional en las anteriores elecciones al Parlamento Europeo: AAJEC de 14 y 23 de mayo de 1989; además de la referencia a los acuerdos citados, puede verse una más extensa consideración sobre los argumentos que ofreció en justificación de su decisión en ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN: *Código...*, pág. 286. De la misma opinión era el Grupo IU-IC, que presentó la enmienda 123 (en el Senado, la enmienda 103, del Sr. Fuentes), con la intención de mantener el criterio anterior, entendiendo que el actual no respeta la representatividad de cada formación: *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 39, y *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 42.

#### 2.4. Coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo

En estos supuestos podían haberse concedido para cada elección espacios de tiempo de forma independiente, de manera que se hicieran tantas operaciones de reparto como elecciones convocadas, observando en cada una los resultados en las anteriores equivalentes, así como el cumplimiento del requisito de presentación en un determinado número de circunscripciones (sin duda, ésta sería la mejor solución para aquellas formaciones que sólo concurrieran a una de las varias convocatorias electorales)<sup>155</sup>. La **LOREG**, por el contrario, da un tratamiento uniformado para disfrutar de esta prestación, como ha reconocido la Junta Electoral Central, del que se deriva la puesta a disposición de las candidaturas un solo bloque de espacios para los tiempos de emisión previstos en el **artículo 64**<sup>156</sup>. Por esta razón es preciso determinar cuál es en estos casos la «elección anterior equivalente», es decir, aquélla de entre las coincidentes cuyos resultados se deben tener en cuenta para distribuir el tiempo entre las diversas formaciones, lo que hace la **LOREG** teniendo muy presente que la multiplicidad de elecciones es debida ante todo al sistema de reparto territorial del poder, al tiempo que los medios de comunicación públicos cuentan con un diferente alcance territorial, que viene a ser, en general, correspondiente con el de las diferentes elecciones, de modo que debe darse una solución distinta a este problema en función del ámbito de difusión del medio de que se trate. De este modo, las disposiciones establecidas por la **LOREG** en su **artículo 63** se pueden exponer en función de que se den las siguientes coincidencias:

a) De elecciones a las Cortes Generales o a una de sus cámaras con cualquier otra: los medios de ámbito nacional tendrán en cuenta sólo los resultados en las

---

<sup>155</sup> Ésta era la opción por la que se inclinaba la enmienda 482 de la Minoría Catalana, que pretendía que la asignación de espacios se realizara para cada proceso electoral para respetar el "principio de independencia de los procesos electorales", objetivo que la ponencia calificó como "desorbitado": *Trabajos LOREG*, págs. 315 (enmienda) y 373 (informe de la ponencia).

<sup>156</sup> AJEC de 18 de mayo de 1987 e **Instrucción de la Junta Electoral Central de 29 de abril de 1991**, si bien en el AJEC de 12 de abril de 1991 hay una referencia a la existencia de dos bloques, que quizá se refiera a los varios medios que debían emitir esos espacios.

anteriores elecciones al Congreso (**artículo 63.2 y 5**), ya que aunque la LOREG no mencione la posibilidad de concurrencia de elecciones solamente al Senado con las de una Asamblea de Comunidad Autónoma en el **apartado 2**, parece que hay que considerar la regla anteriormente enunciada como un principio general<sup>157</sup>.

b) De elecciones a un Parlamento autonómico con las municipales: cuando se dé esta coincidencia (la más frecuente, por mandato legal), los medios de ámbito territorial limitado se atenderán a los resultados de las elecciones autonómicas<sup>158</sup>, mientras que los que tengan una difusión nacional deben distribuir los espacios de acuerdo a los resultados de las anteriores elecciones municipales, si no se acumulan además las de elecciones a las Cortes Generales, caso en el que sería aplicable la regla especificada en el punto anterior (**artículo 63.3 y 4**). En realidad, señalar a qué resultados deben atender estos últimos medios es superfluo porque los medios de comunicación de titularidad estatal no tienen la obligación de emitir espacios, dentro de su programación nacional, con ocasión de las elecciones autonómicas (**artículo 65.6**), por lo que no hay conflicto para ellos: sólo se pueden atener a los resultados de las anteriores elecciones municipales, que son las únicas para las que emiten esta propaganda.

c) De elecciones a una Asamblea autonómica con las del Parlamento Europeo: los medios que cuenten con un alcance territorial limitado (únicos a los que afecta realmente esta coincidencia) deberán tener en cuenta los resultados de las anteriores

---

<sup>157</sup> Durante la elaboración de la **Ley orgánica 1/1987**, el Grupo Vasco (PNV) se mostraba partidario de dar preferencia en todo caso de coincidencia con cualquier otra a las elecciones al Parlamento Europeo, a fin de "no diluir su identidad". Con ese fin presentó las enmiendas 42 y 43 durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, así como la 45 del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, que, amén de su escasa justificación, constituían un ejemplo de deficiente articulación rayando en el disparate (calificación que no afecta al fondo de la pretensión, tan respetable como cualquier otra): *Trabajos LOREPE*, págs. 80 y 268.

<sup>158</sup> Esta misma solución es la que recoge el **artículo 27.3 LEPGal** en caso de coincidencia de elecciones al Parlamento de Galicia con las municipales respecto a las emisoras de RTVG, lo que no deja de ser una reiteración innecesaria, ya que estas reglas están incluidas en un artículo de los que tienen aplicación directa en todas las elecciones, según el **apartado 2** de la **disposición adicional primera LOREG**.

elecciones autonómicas (**artículo 63.3**)<sup>159</sup>.

d) De elecciones municipales con las del Parlamento Europeo: los medios nacionales tendrán en cuenta los resultados de las anteriores elecciones municipales (**artículo 63.5**)<sup>160</sup>.

e) Restantes supuestos de coincidencia: los resultados que deben tenerse en cuenta en esos casos (que son, por lo que respecta a los medios de alcance territorialmente limitado, la celebración simultánea de elecciones a las Cortes Generales con cualquier otra y las del Parlamento Europeo con las municipales<sup>161</sup>) dispone el **artículo 63.7** que sean determinados por las juntas electorales competentes.

Tales previsiones quizá resuelvan, y no completamente, el problema de establecer cuáles deban ser los resultados de referencia, pero la **LOREG**, respecto del requisito de presentación en un determinado número de circunscripciones, no señala en cuál de las elecciones coincidentes debe computarse. La solución más lógica, dentro

---

<sup>159</sup> Acerca de la postura del Grupo Vasco (PNV) durante la elaboración de la **Ley orgánica 1/1987**, ver nota 157. Introducir ese mismo criterio (atenerse a los resultados habidos en las elecciones al Parlamento Europeo), pero para los medios cuya programación tuviera un alcance nacional, como postulaba la enmienda 101, del Grupo CDS [reiterada por el senador Sr. Dorrego con el núm. 6 (*Trabajos LOREPE*, págs. 98 y 249)], resultaba por tanto inútil.

<sup>160</sup> Apartado incorporado, como todos los que hacen referencia al Parlamento Europeo, por la **Ley orgánica 1/1987**, al que se presentaron las enmiendas 53, de la Minoría Catalana (con idéntica redacción que la enmienda 24 del Grupo CiU del Senado), así como la 101, del Grupo CDS, partidarias de invertir esta preferencia. El Sr. Caso, portavoz de este último grupo en la Comisión de Asuntos Constitucionales, explicaba su opción por tener las elecciones al Parlamento Europeo un alcance nacional, por efecto de la circunscripción única, mientras que en las municipales "ningún partido se presenta en el 100% de las circunscripciones". El portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet, consideraba más "coherente" el sistema del proyecto. Más original, la Agrupación de senadores del PL proponía que se estuviese a los resultados de las últimas elecciones al Congreso de los Diputados en su enmienda 19: *Trabajos LOREPE*, págs. 84, 258, 98 y 255 (enmiendas) y 122 y 123 (intervenciones).

<sup>161</sup> Habría que dejar constancia también de la posibilidad de coincidencia de tres o más convocatorias electorales, que tampoco tiene solución expresa en la **LOREG**, aunque cuando una de ellas sea a las Cortes Generales o a una de sus cámaras, parece evidente la preferencia por los resultados habidos en las anteriores elecciones al Congreso de los Diputados en lo que afecta a los medios cuya programación alcance a todo el territorio nacional; sólo sería problemática esa acumulación respecto a los medios de comunicación de difusión limitada, aunque en realidad son supuestos abarcados en el enunciado del texto, salvo la de autonómicas, europeas y municipales, que se dio el 10 de junio de 1987; ésta no plantea problemas para los medios de alcance nacional: como no deben emitir espacios con ocasión de las elecciones autonómicas, para ellos se trataría simplemente de una coincidencia de las dos últimas, que se resuelve por la aplicación directa de la **LOREG**; por lo que hace a los medios de alcance limitado, para ellos siempre se prefieren los resultados de las últimas autonómicas a los de municipales o europeas.

de esta ausencia de regulación legal, debería ser exigir su presentación en las elecciones cuyos resultados, según las reglas anteriores, se tienen como referencia a la hora de repartir el tiempo. Aun así se plantearía un nuevo problema, en el supuesto de que una formación no presente (y no lo haya hecho con anterioridad) candidaturas a esas elecciones, pero sí a las restantes que se celebren, por lo que quedaría por tanto privada de este acceso a los espacios gratuitos en medios de comunicación públicos en periodo electoral: además de que sería imposible determinar qué tiempo les corresponde, tampoco podrían cumplir con el requisito de presentación en un porcentaje de circunscripciones. Este problema, si bien está atenuado porque las normas establecidas en la **LOREG** hacen difícil verificar esta hipótesis, al atender a un principio de *mayor proximidad* del medio respecto a las elecciones convocadas<sup>162</sup>, ha sido resuelto en cualquier caso por la **Instrucción de 29 de abril de 1991**, según la cual, esas formaciones (en el caso que se planteaba entonces, que habían presentado candidaturas a las elecciones municipales, pero no a las elecciones autonómicas que se celebraban simultáneamente, a las que debía atenderse para realizar el reparto de tiempo en los medios de difusión territorialmente limitada) tenían derecho a que se emitieran espacios gratuitos en esos medios si superaban el requisito de presentación de candidaturas establecido para las otras elecciones (en este caso, el requisito del **artículo 188 LOREG**) con la duración mínima prevista, bien en la legislación autonómica, bien en la general, que se aplicaría con carácter supletorio (diez minutos)<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> Más que a la "gradación de la importancia de las contiendas electorales", de la que habla SANTOLAYA, según la cual se daría prioridad, por este orden, a las de las Cortes Generales, seguidas por las del Parlamento Europeo, autonómicas y municipales, lo que no es del todo exacto (vid. *Manual...*, pág. 82). Se puede hablar mejor de una preferencia en los medios de programación nacional hacia las elecciones que tienen un ámbito territorial más amplio, con preponderancia absoluta de las elecciones al Congreso de los Diputados, y habiendo decidido el legislador dar primacía a las elecciones municipales sobre las del Parlamento Europeo, en contra del criterio que se sigue en el escrutinio de las mesas electorales, que debe comenzar, según el **artículo 95.3**, siempre por las papeletas correspondientes al Parlamento Europeo (que lleva a ELIZALDE, en una consideración un poco extravagante, a tenerlas como "teloneras" de las "estrellas" del proceso electoral: *op. cit.*, pág. 832).

<sup>163</sup> Sobre esta resolución, en principio bastante razonable, CHUECA parece esbozar una crítica, al considerarla una "innovación normativa que carecía de consistencia", aunque luego afirma que cualquier solución que se diera produciría un perjuicio a una u otra formación: vid. "El régimen jurídico...", pág. 60.

### 3. CONTROL

#### 3.1. Competencias de la administración electoral y de la Comisión de Radio y Televisión

Una de las intervenciones directas de la administración electoral en la organización del proceso electoral se produce con ocasión de la distribución de estos espacios, tarea que le corresponde a la Junta Electoral Central, y no al órgano de dirección de tales medios, cualquiera que sea el titular de los medios públicos (**artículo 64.1**)<sup>164</sup>.

Esa tarea debe desempeñarla bajo los principios de perentoriedad y singularidad determinados por las necesidades del periodo electoral<sup>165</sup>, que se extreman en este caso, al no fijar plazo ninguno la LOREG ni para realizar todas las operaciones que se van a describir ni para la constitución del órgano específico del que se tratará en este mismo epígrafe: aunque los espacios deben emitirse, obviamente, durante la campaña electoral, las formaciones deben conocer el momento preciso en que se va a producir la emisión de sus espacios con la antelación suficiente para poder preparar

---

<sup>164</sup> Además de ser una manifestación de la especialidad de este régimen de acceso a los medios de comunicación (CASTRO, *op. cit.*, pág. 110), se trata de una función que se añade a las tradicionales de formación del censo y escrutinio, dentro de lo que es la tónica general para todas estas prestaciones de bienes o servicios durante la campaña electoral, dado además el carácter de garante de la neutralidad del proceso con el que se concibe la administración electoral en la LOREG, aunque puede causar una relativa sorpresa que no aparezca mencionada en el **capítulo III del título I**, dada la extensión del **artículo 19**: vid. Cecilio SERENA VELLOSO: "Comentario al artículo 8", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 92, así como ASTARLOA: voz "Administración electoral", pág. 278. En otros ordenamientos también se atribuyen funciones semejantes a órganos dotados de estas mismas notas de independencia, aunque no de las mismas características: en Francia corresponde al 'Conseil supérieur de l'audiovisuel', compuesto de nueve miembros (nombrados por los presidentes de la República, de la Asamblea y del Senado), que establece las condiciones de producción, programación y difusión de estas emisiones, según el **artículo L. 167-1 CEF**, en términos bastante detallados en relación incluso con su contenido, que sujeta a ciertos límites: vid. BON, *op. cit.*, pág. 71, Jean-Claude BONICHOT: "Le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur le contenu de la campagne radio-télévisée des partis politiques. Conclusions sur Conseil d'État, Section, 26 mars 1993, *Parti des travailleurs*", *Revue française du Droit administratif*, 3 (1993), y Patrick FRYDMAN: "L'attribution des durées d'émission en période électorale (á propos des élections au Parlement européen)", *Revue française du Droit administratif*, 3 (1995); en Italia, el tiempo lo fijan la Comisión parlamentaria para la dirección general y la vigilancia de los servicios radiotelevisivos y el 'Garante per la radiodiffusione e l'editoria', de acuerdo a los criterios establecidos en el **artículo 10 del Decreto-ley de 18 de noviembre de 1995**.

<sup>165</sup> AJEC de 12 de noviembre de 1980.

su producción y tenerlos listos para la fecha oportuna.

Aunque esa atribución parece hacerse en términos aparentemente tajantes y exclusivos, la **LOREG** ha mantenido, aun variando composición, funciones y hasta denominación, la existencia del Comité para Radio y Televisión que preveía el **artículo 40.2 RDLNE**, al que se asignaba, bajo la dirección de la Junta Electoral Central, el control de la programación relacionada con las elecciones en la radio y la televisión públicas. Ese mismo artículo, sin concretar su composición, que se remitía al decreto que debía desarrollar toda esta materia, sí establecía su designación con carácter mixto (gubernamental y partidista)<sup>166</sup>. Sin embargo, el régimen vigente difiere de esta concepción: las decisiones de la Junta Electoral Central en esta materia se adoptan *a propuesta* de una Comisión de Radio y Televisión, dependiente de ella (**artículo 65.2 LOREG**), que está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que tenga representación en el Congreso de los Diputados y concorra a las elecciones de cuya campaña electoral se trate (**artículo 65.3**)<sup>167</sup>.

Resulta muy significativo el análisis del *iter* legislativo que atravesaron la composición y funciones de esta comisión, que sufrieron importantes cambios durante la tramitación de la **LOREG**. En el proyecto remitido por el Gobierno se mantenía la designación mixta, aunque ya no paritaria, de la legislación anterior: de los nueve vocales, cuatro eran representantes de la administración designados por el Gobierno y los cinco restantes por la Junta Electoral Central, a propuesta conjunta de los partidos, federaciones o coaliciones que concurrieran a las elecciones convocadas (en

---

<sup>166</sup> El **Real decreto 967/1977** detalló que de sus doce vocales, seis fueran representantes de la administración nombrados por el Gobierno y los seis restantes designados por la Junta Electoral Central a propuesta de los grupos y entidades que presentaran candidaturas en veinticinco o más circunscripciones (**artículo 6.3**). La **LEL** garantizaba la presencia en dicho comité de representantes de las formaciones que en las anteriores elecciones hubieran obtenido al menos 5 diputados [su posterior desarrollo por el **Real decreto 81/1979** fijó también una composición paritaria (**artículo 2.1**)]. En cuanto a sus funciones, el **Real decreto 2.076/1982** le atribuyó también la distribución de los espacios y la determinación de su emisión, decisiones que eran recurribles ante la Junta Electoral Central [**artículo 2.e**]).

<sup>167</sup> **SANTAMARÍA PASTOR** la considera una prolongación funcional de la Junta Electoral Central, un órgano de trabajo, por lo que resulta innecesario mencionar que actúa bajo su dirección: vid. "El régimen jurídico...", pág. 206.

caso de desacuerdo, la designación debía hacerla la propia Junta de oficio)<sup>168</sup>; en cuanto a sus funciones, le correspondía supervisar la programación de contenido político de RTVE, es decir, la misma que el **artículo 6.2 del Real decreto 967/1977** señalaba al comité. Ante la presentación de diversas enmiendas relativas a su composición<sup>169</sup>, el informe de la ponencia se mostró partidario de modificar el número de vocales, que fijó en once, elevando a siete los designados por las formaciones que, ahora, además de concurrir a las elecciones convocadas, debían contar con representación en el Congreso de los Diputados, y manteniendo los cuatro de designación gubernamental<sup>170</sup>; en este mismo informe se añadió ya a la competencia de control la de propuesta para la distribución de espacios<sup>171</sup>. Durante el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados se le da,

---

<sup>168</sup> Esta mínima variación provocó que en el debate de totalidad del proyecto, el portavoz del Grupo Popular del Congreso, Sr. Alzaga, manifestara que ésta era una de las razones que llevaban a su grupo a presentar una enmienda de totalidad, dentro de una invocación genérica a un principio de independencia de la actuación de estos medios y de sus organismos de control en periodo electoral. La réplica del portavoz del Grupo Socialista, Sr. Martín Toval, consistió en recordar la composición hasta entonces vigente, respecto a la cual el proyecto significaba un avance, ya que con anterioridad, "estaba mucho más (...) controlada o gubernamentalizada que en las previsiones del proyecto de ley" [*Trabajos LOREG*, págs. 22 (texto) y 119 y 125 (intervenciones ante el Pleno del Congreso de los Diputados)]. También FERNÁNDEZ SEGADO lo consideraba fruto de una pretensión gubernamental para "que quedara integrada a su imagen y semejanza": vid. *Aproximación...*, pág. 46.

<sup>169</sup> En concreto, la 67, del Grupo Centrista, que proponía que los cuatro vocales representantes de la administración fueran designados directamente por la Junta; la 204, del Grupo Vasco (PNV), con la intención de elevar su número a trece: seis de designación gubernamental y los otros siete, uno por cada uno de los siete partidos, federaciones o coaliciones que hubieran obtenido el mayor número de votos en las anteriores elecciones equivalentes y concurrieran a las convocadas; la 400, del Sr. Carrillo, que en línea parecida a la anterior, propugnaba que los cinco de designación partidista que figuraban en el proyecto lo fueran por los cinco partidos "con mayor derecho"; y la 593, del Grupo Popular, que lo fijaba en nueve, todos a propuesta de los partidos concurrentes a las elecciones convocadas: *Trabajos LOREG*, págs. 159, 201, 296, y 345.

<sup>170</sup> Que se tratara de las formaciones con representación en esa cámara mereció las críticas del portavoz del Grupo Vasco (PNV) en la Comisión, Sr. Vizcaya, que puso de manifiesto que podía tratarse de elecciones en las que alguna de aquéllas no concurriera, a la vez que estuvieran ausentes otras que hubieran logrado tal representación en las anteriores elecciones equivalentes, pero no en el Congreso de los Diputados, en referencia al supuesto de celebración de elecciones a un parlamento autonómico (*op. cit.*, págs. 467 y 477).

<sup>171</sup> *Trabajos LOREG*, pág. 373. Con ello no se respondía en realidad a ninguna enmienda, ya que parecía existir un inicial acuerdo generalizado acerca de la existencia de un órgano diferente de la Junta Electoral Central, con representación de las formaciones políticas, que ejerciera la función de control de la información que ofrecieran los medios públicos de comunicación.

mediante una enmienda transaccional<sup>172</sup>, redacción definitiva al **artículo 65.3**, con la composición antes indicada, al tiempo que se asigna a la Junta Electoral Central la revisión de los acuerdos que los órganos de administración de estos medios de comunicación adopten en relación con su programación relacionada con las elecciones (**artículo 66**), con lo que la única función de esta comisión será la de propuesta para la distribución de espacios, perdiendo la denominación «de control» con la que se la designaba en el proyecto<sup>173</sup>, con lo que se mantenía el sistema del **artículo 23 LERT**, que encomienda la aplicación y control del régimen especial previsto en las normas electorales «a la Junta Electoral Central, que cumplirá su cometido a través del consejo de administración y del director general» de RTVE, a pesar de que la lectura de los *Diarios de sesiones* revela que ningún grupo se oponía al mantenimiento del control partidista que figuraba en el **RDLNE**<sup>174</sup>.

Dos son los aspectos claves de esta comisión: su composición y sus funciones. Respecto a la primera, hay que resaltar que no pueden obtener representación en esta comisión aquellos diputados que obtuvieron un escaño en una candidatura distinta de aquella que le presenta para el nuevo proceso electoral convocado. Ésta es la interpretación que realizó la Junta Electoral Central y se ha visto refrendada por la

---

<sup>172</sup> Formulada por el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet (*Trabajos LOREG*, pág. 471). A ésta se le sumó otra con el mismo carácter presentada por el portavoz del Grupo Centrista, Sr. Sancho (que tuvo, obviamente, fortuna diversa) que tenía como novedad más importante el dotar a esa comisión de la asistencia de "un representante de cada uno de los medios de comunicación públicos a los que afecten sus competencias, designados por los órganos de dirección de los mismos. Dichos representantes participarán con voz y sin voto en las deliberaciones": ya el **artículo 2.d)** del **Real Decreto 2.076/1982** estableció que formaran parte del comité seis vocales técnicos con voz pero sin voto (*op.cit.*, pág. 483).

<sup>173</sup> *Trabajos LOREG*, págs. 564 y 565. Sin embargo, el calificativo vuelve a aparecer en el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*op.cit.*, pág. 711) y en el remitido al Senado (pág. 764), pese a que en sus debates se aprueba el dictamen de la Comisión. Es en el dictamen de la ponencia designada en el seno de la Comisión de Constitución del Senado en el que se procede a su eliminación definitiva, como mera "corrección de estilo" (pág. 891).

<sup>174</sup> En todo caso, a juicio de RUIZ-NAVARRO, ese control lo vienen a ejercer los partidos a través de la designación parlamentaria de los consejeros de RTVE y de las compañías autonómicas: vid. José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR: "Comentario al artículo 66", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 610.

STC 63/1987<sup>175</sup>. Según el Tribunal Constitucional, la "representación en el Congreso de los Diputados" debe entenderse como representación obtenida por las candidaturas presentadas por las respectivas formaciones en las elecciones, de modo que la ulterior integración de parlamentarios en un grupo político que no presentó candidatos propios en las anteriores elecciones o que no logró conseguir para ellos el apoyo del cuerpo electoral podrá ser relevante a efectos de organización y funcionamiento interno de las cámaras, según dispongan sus reglamentos, pero no en lo relativo a la determinación de la *significación* del grupo, que no recabó o no obtuvo de los ciudadanos los sufragios que hubieran podido llevarle, como organización en las que se hubieran encuadrado candidatos electos, hasta las instituciones públicas representativas<sup>176</sup>. Por lo demás, su presidencia corresponde a uno de esos representantes, designado por la junta (**artículo 64.4**)<sup>177</sup>.

En relación a sus funciones, esta comisión (sólo se constituye una aunque coincidan varias elecciones<sup>178</sup>) ha de reunirse en un plazo necesariamente perentorio,

---

<sup>175</sup> AAJEC de 19 y 26 de mayo y 2 de junio de 1986. Este caso se suscitó a raíz de la constitución de esta comisión con ocasión del referéndum convocado por **Real decreto 214/1986, de 6 de febrero**, en virtud de la aplicación supletoria de la legislación electoral (**artículo 11.1 LOMR**). PÉREZ SOLA critica esta disposición, que encuentra restrictiva, al impedir la formación de comités 'ad hoc', amén de remitirse a la LOREG cuando ésta contiene un tratamiento divergente (el **artículo 14 LOMR** otorga espacios gratuitos sólo a los grupos políticos con representación en las Cortes Generales): *op.cit.*, págs. 179 a 181; en el mismo sentido, SANTOLAYA: "Las distintas modalidades...", págs. 388 y 389. La diferencia estriba en que no formar parte de la comisión no lleva aparejado en los procesos electorales la privación de tales espacios (aunque sí impide expresar sus preferencias).

<sup>176</sup> No carece de cierta lógica, por otra parte, que la LOMR reserve a estos grupos tales espacios, aunque ÁLVAREZ CONDE señale la "contradicción" de acudir a criterios de representación parlamentaria ("Algunas propuestas...", pág. 23). En realidad, parece referirse a que no sólo los grupos políticos deberían tener voz en esas campañas (el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN es un buen ejemplo de ello, cuando una de las posturas fue defendida por una plataforma cívica no exclusivamente partidaria; desde luego, no lo era su portavoz), pero ése no es un problema que se encauce mediante el reparto de espacios: mejor sería propugnar su desaparición y que la presencia de las diferentes opciones se articulara mediante otro tipo de programas no estrictamente propagandísticos.

<sup>177</sup> Según el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión, Sr. Marcet, el presidente sería elegido "a efectos de formar la ordenación del trabajo" (*Trabajos LOREG*, pág. 472), lo que ha venido a ratificar el modo en que se ha realizado esta designación por la Junta Electoral Central: por sorteo (AAJEC de 20 de febrero y 26 de mayo de 1986, 18 de mayo de 1987, 17 de mayo y 3 de octubre de 1989, 29 de abril de 1991, 13 de mayo de 1993 y 16 de junio de 1994).

<sup>178</sup> AJEC de 18 de mayo de 1987.

pero no antes de la proclamación de las candidaturas (para determinar cuáles de las formaciones con representación en el Congreso se presentan a las elecciones). Sus decisiones se adoptan en un plazo igualmente breve por voto ponderado de los representantes de las formaciones políticas de acuerdo a la composición de la cámara (**artículo 65.3**)<sup>179</sup>.

Teniendo en cuenta este método de adopción de decisiones, complicado y atípico, según RUIZ-NAVARRO<sup>180</sup>, conviene en cualquier caso delimitar claramente las competencias de la Junta Electoral Central y de la Comisión de Radio y Televisión. Son dos las funciones que tiene la Junta Electoral Central en relación con los medios de comunicación de titularidad pública durante el periodo electoral: la distribución de espacios gratuitos de publicidad, que es la que interesa en este estudio, y la revisión, en su caso, del sometimiento de su programación relativa a las elecciones a los principios de neutralidad y respeto al pluralismo político y social, cuestión esta última sobre la que habrá ocasión de ocuparse más adelante; sólo importa señalar ahora que en ella no se da intervención alguna de la comisión, a diferencia de lo que ocurría con la legislación de 1977<sup>181</sup>.

Sí participa en cambio esta comisión, caracterizada por su falta de independen-

---

<sup>179</sup> La introducción de este modo de votación provocó fuertes críticas, como la del diputado Sr. Carrillo, que la calificaba de "disparate", ya que venía a prolongar la composición de la cámara cuando ya está disuelta (lo que en todo caso sería cierto cuando se celebraran elecciones al Congreso de los Diputados, pero no en el resto de los casos); la del portavoz del Grupo Centrista, Sr. Sancho, para quien significaba dar la mayoría al partido gobernante, "con lo cual desaparece la objetividad de esa comisión" que sí tenía el proyecto; por último, la del portavoz del Grupo Vasco, Sr. Vizcaya, que consideraba que esta composición y este modo de votar alejaban la posibilidad de alcanzar un consenso, más factible con la redacción anterior, que forzaba a una designación conjunta, lo que la hacía preferible a pesar de la presencia de representantes de la administración nombrados por el Gobierno (*Trabajos LOREG*, págs. 473, 475 y 477, respectivamente).

<sup>180</sup> Vid. José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR: "Comentario al artículo 65", en L.M<sup>a</sup> Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 605 y 606.

<sup>181</sup> Evitando así que se configure un tipo de intervención previa, ajena a la organización de los medios, que llegó a ser calificada como ejercicio de la censura previa prohibida en el **artículo 20.5 CE** por el portavoz del Grupo Socialista en el Pleno del Congreso de los Diputados, Sr. Martín Toval (*Trabajos LOREG*, pág. 665). No deja de resultar curiosa la postura de SANTAMARÍA PASTOR: pese a hablar de la existencia de censura previa en el **RDLNE**, señala que el régimen actual supone "uno de los puntos de retroceso más sensibles" de la legislación vigente respecto a su precedente: *op. cit.*, pág. 208.

cia<sup>182</sup> y que vota ponderadamente, en relación a la primera de estas funciones, por lo que es necesario fijar el alcance de esa competencia de *asesoramiento*, como la denomina GARCÍA LLOVET<sup>183</sup>. Pues bien, hay que entender que la comisión se limita a elevar una propuesta de reparto, preceptiva pero no vinculante<sup>184</sup>, sin atender a solicitudes, dentro del plazo que deberá fijar la Junta y con los votos particulares en su caso<sup>185</sup>, constreñida por la aplicación de los criterios fijados, de manera bastante detallada, por la LOREG, con lo que el margen para una posible distorsión es prácticamente inexistente: no determina quiénes tienen este derecho, ni el tiempo que les corresponde, ni es competente para vigilar el uso o el contenido de estos espacios. Resulta incluso un cauce adecuado para que las formaciones expresen sus preferencias y decidan el modo exacto en que se va a repartir el tiempo que según los criterios legales les corresponde: en la práctica, su tarea se viene a concretar en la determinación del número de espacios y en la distribución entre las cadenas y los horarios que hayan sido reservados por los medios de comunicación (la elaboración de la *parrilla*), ya que éstos deben poner a disposición de las juntas electorales las bandas horarias necesarias<sup>186</sup>, que pueden ser alteradas siempre que esa variación sea técnicamente posible y esté ligada a la realización del reparto de espacios y preferencias<sup>187</sup>.

Por eso no hay que ver la regla del voto ponderado en el seno de la Comisión de Radio y Televisión como una quiebra del principio de igualdad, sino que es más bien el corolario de un sistema en el que, tanto a la hora de establecer el modo en que

---

<sup>182</sup> RUIZ-NAVARRO: "Comentario al artículo 60", pág. 558.

<sup>183</sup> *Op. cit.*, pág. 173.

<sup>184</sup> CANO, *op. cit.*, pág. 420, y RUIZ-NAVARRO: "Comentario al artículo 65", pág. 605.

<sup>185</sup> AAJEC de 2 de junio de 1986 y 22 de mayo de 1987.

<sup>186</sup> AJEC de 23 de mayo de 1989.

<sup>187</sup> AAJEC de 30 de mayo, 5 de junio, 17 de octubre y 17 de diciembre de 1989. Resulta un tanto chocante que no haya ninguna referencia a las obligaciones y al modo de proceder de los medios de comunicación públicos, en una legislación tan exhaustiva, cuando esas prevenciones sí que se adoptan respecto a los Ayuntamientos para la distribución de espacios para colocar carteles y locales para celebrar actos.

se reparte el tiempo, como para determinar qué preferencias se tendrán en cuenta, se prima a los partidos con mayor representación. Lo cual no lleva a la misma conclusión que sostiene RUIZ-NAVARRO, para quien esta comisión es un órgano atípico que ostenta una representación que no tiene, al estar nombrados sus miembros por la Junta Electoral Central a propuesta no de la cámara sino de las formaciones, lo que plantearía problemas incluso de constitucionalidad respecto al uso del voto ponderado, al no tener naturaleza representativa y haberse extinguido el mandato del Congreso de los Diputados; no parecen éstos motivos suficientes para argumentar ese vicio de inconstitucionalidad<sup>188</sup>.

Sí puede plantear mayores problemas la ausencia en este "marco institucional de los acuerdos entre los partidos", en expresión de GARCÍA LLOVET<sup>189</sup>, de formaciones significativas, a pesar de no contar con representación en el Congreso de los Diputados, parcialmente solventados, aunque no los eliminen por entero, con los mecanismos de atribución de competencias en caso de elecciones solamente a una Asamblea autonómica estudiados más abajo<sup>190</sup>.

Todo ello en cualquier caso sin invadir la competencia decisoria que posee la Junta Electoral Central, que se ha visto reforzada por la LOREG al pasar "a conocer

---

<sup>188</sup> Además de que el segundo no siempre se da, sino tan sólo cuando se celebran elecciones al Congreso de los Diputados, como ya se advirtió en nota 179: vid. "Comentario al artículo 65", págs. 603 y 604.

<sup>189</sup> *Op. cit.*, pág. 173.

<sup>190</sup> Con ellos se permite que las entidades nacionalistas o regionalistas ausentes del Congreso, pero representadas en esas Asambleas, puedan expresar sus preferencias. Pero subsisten casos en que formaciones con representación ven preteridas tales preferencias respecto a otros grupos con menos votos, pero que cuenten con algún diputado: piénsese, por ejemplo, en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994. CDS, que contaba con siete eurodiputados, estaba ausente de la comisión por carecer de la pertinente representación en el Congreso de los Diputados; este hecho supuso que los espacios que le correspondían fueran postergados a una ubicación muy desventajosa respecto a formaciones que habían tenido peores resultados, lo que solventó el AJEC de 30 de mayo de 1994, si bien sus efectos fueron limitados: mientras que las formaciones representadas en la comisión coparon los espacios emitidos en la primera cadena de TVE a partir de las 15:30 y de las 21:00, los espacios de esta formación, junto con los de otras que se encontraban en su mismo caso, fueron emitidos en la primera cadena pero en horario de madrugada, lo que sólo les supuso un cambio de cadena, pero no de horario (ver los cuadros 4.2 y 4.3). Sobre este problema llama la atención RUIZ-NAVARRO, pero sin hacer más consideración que destacar la paradoja que supone que sólo se tenga en cuenta la representación obtenida en una cámara: vid. "Comentario al artículo 65", pág. 603.

directamente y con carácter ejecutivo de cuestiones que antes sólo conocía mediata-mente o por vía de recurso", según GARCÍA LLOVET<sup>191</sup>; se trata más bien de que "la resolución de la Junta Electoral Central tiene que estar en función de la realidad previa de los espacios políticos, de las fuerzas políticas en las elecciones precedentes"<sup>192</sup>. Por su parte, la propia Junta Electoral Central ha determinado que le corresponde "velar por comprobar la adecuación de la propuesta que formule la comisión a los criterios establecidos en la **LOREG**", por lo que, una vez elaborada ésta, puede adoptar cualquiera de estas decisiones: acordar que la distribución se realice de conformidad con la propuesta de la comisión, modificarla en lo que resulte necesario "para ajustarse estrictamente al pluralismo político que se plasma en esos criterios legales" o resolver las eventuales discrepancias que se lleguen a producir en el seno de la comisión. Considera, en la línea de lo apuntado más arriba, que es un órgano funcional, por su composición pluralista, para que se planteen los diversos criterios y "se formalicen propuestas comunes que puedan ser posteriormente asumidas por la Junta Electoral Central", por lo que éste resulta ser un procedimiento adecuado y que ha funcionado con normalidad<sup>193</sup>. En una visión de conjunto, puede decirse que se configura un sistema de control *profesional* de la actuación de los medios de comunicación públicos, en tanto que es ejercido por jueces y periodistas, ya que la

---

<sup>191</sup> *Op. cit.*, pág. 174.

<sup>192</sup> La frase entrecomillada corresponde a la intervención del Sr. Martín Toval ante el Pleno del Congreso de los Diputados en contestación a las palabras del Sr. Alzaga, portavoz del Grupo Popular, que criticaba la redacción existente hasta aquel momento, mostrándose contrario a la existencia misma de la comisión (oposición que se veía agravada por su composición y modo de votación) en tanto suponía "introducir a la Junta Electoral Central un órgano [respecto al cual] la mayoría (...) desea reservarse un control, una presencia mayoritaria y decisiva", con lo cual se le estarían hurtando competencias propias, que debe tener una administración electoral "plenamente independiente del Ejecutivo, del poder político mayoritario en las elecciones anteriores", por lo que se mostraba partidario bien de suprimir este órgano ["atípico; es difícil, por no decir imposible, encontrar en el Derecho comparado comisiones de este género"; su "único precedente está en el **RDLNE**, precedente preconstitucional, (...) predemocrático"], bien de modificar su composición (dejando libertad a la Junta Electoral Central para proceder a su constitución, recurriendo a personalidades independientes) o bien de establecer mecanismos de decisión mediante mayorías cualificadas: *Trabajos LOREG*, págs. 479 y 480 (intervención del Sr. Alzaga en la Comisión de Asuntos Constitucionales), 650 (Pleno) y 671 (intervención del Sr. Martín Toval).

<sup>193</sup> AAJEC de 2 de junio de 1986, 22 de mayo de 1987 y 3 de octubre de 1989.

distribución de espacios y la revisión de la programación informativa corresponde a la Junta Electoral Central, superando el control *parlamentario*, a cargo de los representantes de los partidos, que figuraba en el RDLNE<sup>194</sup>.

También en este punto incide el ámbito territorial, tanto el que alcancen los diversos medios como el que tengan las elecciones. En realidad, hay que aclarar que la competencia de la Junta Electoral Central sobre la generalidad de los medios no figuraba en el proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes Generales, que sólo se refería a las emisoras dependientes de RTVE. La discusión que siguió a este cambio de criterio llevó a introducir tanto una excepción, que está básicamente en función de la regulación que adopten las leyes electorales autonómicas, como la posibilidad de que estas competencias sean delegadas en juntas electorales de ámbito inferior en ciertas circunstancias<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> Véase esta distinción en RUIZ-NAVARRO: "Comentario al artículo 65", págs. 600 y 601. En esa misma línea, CASTRO señala que corre a cargo de un organismo autónomo neutral, formado por profesionales de reconocido prestigio designados por el parlamento y por sorteo: *op.cit.*, pág. 111.

<sup>195</sup> La previsión inicial para las emisoras dependientes de Comunidades Autónomas era que correspondiera a las respectivas juntas electorales de Comunidad Autónoma. Fue la ponencia del Congreso de los Diputados la que se decidió a modificar este aspecto, de modo que la Junta Electoral Central fuera competente para la distribución de espacios en todos los medios de comunicación públicos, cualquiera que fuera su titularidad. Con esta nueva redacción se decía "recoger, en lo fundamental, la preocupación" de las enmiendas 486 y 487, de la Minoría Catalana, y 205, del Grupo Vasco (PNV): sin embargo, la lectura de estas enmiendas parece revelar más bien una intención diferente a la plasmada en la redacción dada por la ponencia, cosa lógica dada la adscripción política de los grupos enmendantes. Este diferente empeño se evidencia sobre todo en la enmienda 486, que venía a restringir, no a ampliar como hizo la ponencia, las competencias de la Junta Electoral Central, que se hubiera visto privada del reparto de espacios en la programación regional de RTVE de haber prosperado, ya que este grupo quería que correspondieran bien a las juntas de Comunidad Autónoma, bien a las provinciales. Las otras dos pretendían sobre todo que se plasmara cierta competencia de la Asamblea legislativa autonómica para supuestos relacionados con sus propias elecciones, pero en ningún caso se mostraban partidarias de la decisión adoptada por la ponencia, como queda claro si se atiende también a las enmiendas 206, del Grupo Vasco (PNV), y 488, de la Minoría Catalana, presentadas al artículo que concedía competencias a las juntas electorales de Comunidad Autónoma y que fue suprimido en el informe de la ponencia. Su intención, ahondando en la pretensión de la enmienda 486, era ampliar las competencias de estas juntas para controlar el reparto de espacios de la programación regional de RTVE, en todas las elecciones o bien sólo en las autonómicas [*Trabajos LOREG*, págs. 201, 202, 316 y 317 (enmiendas) y 373 (informe de la ponencia)]. Durante la discusión del proyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales y en el Pleno del Congreso de los Diputados se puso de manifiesto claramente esta postura, reiterada con ocasión de la posible delegación de esta función, así como respecto a la formación de comisiones de radio y televisión. Respecto a cuál debía ser la junta encargada de la distribución, el portavoz del Grupo Vasco, Sr. Vizcaya, consideraba que no debía ser la Junta Electoral Central respecto a la programación de ámbito territorial limitado, ya que "no veía ni oía" esta programación, apreciación que

La delegación de funciones de la Junta Electoral Central a favor de las provinciales es posible en relación a sus competencias sobre distribución de espacios en los medios de titularidad estatal -en lo que se refiere a su programación regional y local-, en los de titularidad autonómica y en los de titularidad municipal, delegación que ha realizado en todas las consultas electorales celebradas en todo el territorio nacional a partir de la publicación de la LOREG<sup>196</sup>. En estos casos, además, se forma una comisión con una función similar a la tratada anteriormente, bajo la dirección de la junta electoral provincial y para cuya formación se tiene en cuenta la representación obtenida exclusivamente en el Congreso de los Diputados en ese ámbito territorial (**artículo 65.5**)<sup>197</sup>.

En cambio, si se trata de elecciones *solamente* a una Asamblea de Comunidad

---

luego repetiría respecto a la existencia de una sola comisión de radio y televisión [*op. cit.*, págs. 466 y 467 (intervención en la Comisión) y 654 (Pleno)]. No parece sin embargo que éste deba ser argumento a considerar (por más que sea cierto que a los vocales de la Junta Electoral Central les es notablemente difícil, en cuanto este órgano tiene su sede en Madrid, seguir estas emisoras) porque sería tanto como esperar que su actividad estuviera dirigida durante el periodo electoral a la contemplación y a la escucha de la programación que la televisión y la radio dediquen a las elecciones, lo que no se puede decir sin caer en el mayor de los absurdos: su actuación en esta materia será a instancia de quien interponga un recurso contra las decisiones de los órganos rectores de estos medios, que, en principio, debería hacerle conocer el espacio o programación en cuestión (aunque por AJEC de 17 de mayo de 1993 la Junta Electoral Central recabó de RTVE y de las emisoras privadas de televisión "que diariamente remitan a esta junta cintas de vídeo completas de todos los espacios informativos y otros relacionados con el proceso electoral emitidos por el respectivo medio"; hay que esperar que esta decisión no se convierta en la pauta de actuación en todas las convocatorias electorales y que se deba tan sólo a circunstancias específicas de las elecciones en cuestión, si no se quiere incurrir en el defecto descrito). Teniendo en cuenta que la competencia es para el reparto o distribución de estos espacios, es decir, una actuación previa, diferente a la que le corresponde según el artículo 66, parece aún menos atendible dicho argumento (en descargo de ésta u otras intervenciones parlamentarias anteriormente recogidas, hay que recordar que durante la tramitación de la LOREG el ámbito de actuación de la administración electoral en relación con los medios de comunicación públicos no estuvo claramente perfilado hasta prácticamente el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados, por lo que alguna de estas referencias pueden denotar una cierta y perfectamente explicable confusión).

<sup>196</sup> Una completa relación de las instrucciones por las que se produce esta delegación, con referencia a su contenido, en ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN: *Código...*, págs. 299 y 300.

<sup>197</sup> Ya el Real decreto 967/1977 preveía la constitución de secciones del Comité para Radio y Televisión en los distritos electorales donde existiera un centro emisor de RNE, de TVE o del Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado (artículo 6.4). Tales criterios de composición dan lugar a situaciones curiosas, como que las comisiones que elevan las propuestas a las Juntas Electorales de Ceuta y de Melilla están formadas por tan solo un representante (AJEC de 17 de mayo de 1993).

Autónoma<sup>198</sup>, no se ha establecido meramente la posibilidad de delegación, sino que las competencias sobre la programación de los medios de titularidad estatal territorialmente circunscrita a esa Comunidad Autónoma, así como de los dependientes de la Comunidad Autónoma, le corresponden a la junta electoral de la Comunidad correspondiente, si la constitución de tal órgano está prevista en la ley electoral autonómica y ésta le atribuye tal competencia<sup>199</sup>. Así lo han hecho todas las Comunidades Autónomas<sup>200</sup>, salvo Cataluña, en cuyas elecciones es de aplicación la disposición de la LOREG que atribuye la competencia en ese caso a la junta electoral provincial que corresponda a la capital de la Comunidad, es decir, a la de Barcelona. Entre esas competencias se incluye expresamente la de formación de una Comisión de Radio y Televisión (**artículo 65.6**), si así lo prevé la legislación autonómica: de nuevo en todas las leyes electorales autonómicas, salvo la navarra, se contiene su creación, bajo los siguientes criterios generales: en cuanto a su composición, podrán designar un representante las formaciones que concurran a las elecciones y cuenten con representación en la Asamblea, siendo elegido su presidente por la junta; en cuanto a la toma

---

<sup>198</sup> Lo que reduce este supuesto a la celebración de elecciones al Parlamento Vasco, al de Cataluña, al de Galicia y al de Andalucía, siempre que no se convoquen coincidiendo con otras, o a los casos, si es que hay alguno, en que una de las restantes Asambleas no celebre sus elecciones «el cuarto domingo de mayo...», es decir, fuera de las previsiones del **artículo 42.3 LOREG**.

<sup>199</sup> Redacción que se debe a la modificación introducida por el Pleno del Congreso de los Diputados al aprobar una enmienda transaccional formulada por el diputado Sr. Martín Toval a las enmiendas 206 y 488 citadas en nota 195; según el texto aprobado por la Comisión, sólo se podían delegar (*Trabajos LOREG*, pág. 666).

<sup>200</sup> **Artículos 82.1 LEPVas, 28.1 LEPGal** (aunque sólo atribuye esta competencia respecto a los medios de titularidad autonómica), **28.1 LEAnd, 27.1 LREJGPast, 28.1 LEARCant** (si bien su **disposición adicional cuarta** prevé que en caso de coincidencia de elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria con cualquier otra «convocada por el Gobierno de la Nación», la competente será la junta electoral provincial, lo que va a ocurrir siempre tras la **Ley orgánica 8/1991**, ya que su presidente carece de la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea), **32.1 LEDGLRio, 25 LERMur** (su **disposición transitoria primera** contiene la misma norma que la ley cántabra en caso de coincidencia «con elecciones municipales u otras»), **31.1 LEVal** [puede delegarla en las juntas electorales provinciales (**artículo 31.5**)], **23.1 LECAAra, 29.1 LECas-LM, 21.1 LMUMECana, 35.1 LEAExt, 24 LFREPNav, 22.1 LECAIBal, 13.1 LECMad y 32.1 LECasL**.

de decisiones, se ha optado por mantener el sistema de voto ponderado<sup>201</sup>.

Estos dos últimos apartados eran en cierta manera respuesta a las críticas que los partidos nacionalistas hacían a la *concentración* de competencias sobre todos los medios en la Junta Electoral Central<sup>202</sup>. Aunque no respondía enteramente a sus planteamientos, al menos abre la posibilidad de una cierta descentralización (que se ha consolidado con las decisiones de la Junta Electoral Central), amén de dejar un ámbito para la actuación legislativa de las Comunidades Autónomas más allá de lo previsto en la **disposición adicional primera**.

### 3.2. Revisión de las decisiones de la administración electoral

Contra las decisiones que adopte la Junta Electoral Central en relación con este reparto de espacios «no cabe recurso administrativo o judicial alguno», según establece, con carácter general, el **artículo 21 LOREG**. Esta disposición, sobre la que han recaído incluso juicios sobre su dudosa constitucionalidad, sólo se explica teniendo en cuenta la posición de este órgano y las características del procedimiento electoral, que obliga a no abrir sucesivas vías de impugnación o al menos, a reducir el número de cuestiones de las que los órganos jurisdiccionales puedan entender durante el

---

<sup>201</sup> Esa comisión está prevista en los **artículos 82.2 LEPVas** (que establece que se constituirá en las setenta y dos horas siguientes de la proclamación de las candidaturas), **28.2 LEPGal**, **28.2 LEAnd**, **27.2 LREJGPast**, **28.2 LEARCant**, **32.2 y 3 LEDGLRio**, **25 LERMur**, **31.3 y 4 LEVal** (establece que la elección de su presidente se hará por voto ponderado), **23.2 y 3 LECAAra**, **29.2 y 3 LECas-LM**, **21.1 LMUMECana**, **35.3 y 4 LEAExt** (establece también su constitución al día siguiente de la proclamación de las candidaturas), **22.2 y 3 LECAIBal**, **13.2 LECMad** y **32.2 y 3 LECasL**. En el **artículo 77.3** de la **Ley 28/1983**, desarrollado por **Decreto 31/1984**, de 23 de enero y por **Decreto 47/1984**, de 13 de febrero, se establecía la composición y competencias del comité de radio y televisión, semejantes a la última regulación de las normas estatales, al igual que hizo para Cataluña el **Decreto 79/1984**.

<sup>202</sup> La ya mencionada enmienda transaccional fue, como el proyecto, objeto de críticas por estas formaciones, partidarias de la atribución directa y no de una delegación potestativa, que defendían tanto por considerarla más respetuosa con la forma de articulación territorial del Estado (a pesar de ello, el portavoz del Grupo Vasco, Sr. Vizcaya, retiró su enmienda ante el Pleno) como por motivos funcionales, ya que descargaría de trabajo a la Junta Electoral Central (en ese sentido se manifestó asimismo el portavoz del Grupo Centrista, Sr. Sancho). También era partidario el portavoz del Grupo Vasco, Sr. Vizcaya, de crear comisiones por cada medio de comunicación, posibilidad que parece abrir el **apartado 6** (*Trabajos LOREG*, págs. 668, 475 y 478).

periodo electoral, necesariamente limitadas por causa de su breve duración<sup>203</sup>. Por eso lo que resulta excluido, respecto a la impugnación judicial, es la utilización de los mecanismos específicos previstos en la **LOREG**, que sólo afectan a los actos más directamente relacionados con el derecho de sufragio, pero no queda cerrada la vía jurisdiccional ordinaria, es decir, la contencioso-administrativa, con la posibilidad de hacer uso del procedimiento establecido en la **LPJDFP** en caso de entenderse que se ha producido una vulneración de derechos fundamentales reconocidos en el **artículo 20.3 CE**<sup>204</sup>. De no ser así, se estaría creando un sector de inmunidad administrativa "que es en todo punto incompatible con el principio de universalidad de la jurisdicción contenciosa y con las normas constitucionales que configuran el sometimiento de la administración a control de los tribunales" (**ATC 1.040/1986, de 3 de diciembre**)<sup>205</sup>. Es cierto que sólo da lugar a sentencias meramente declarativas de derechos, por lo que tampoco han faltado manifestaciones favorables a extender el recurso contencioso-electoral a las decisiones de la Junta Electoral Central sobre distribución de espacios de propaganda electoral en medios de comunicación públicos, junto a los restantes acuerdos de las juntas electorales sobre ordenación del ejercicio de las libertades públicas durante la campaña<sup>206</sup>. Sin embargo, no parece necesario realizar

---

<sup>203</sup> En ese sentido, ASTARLOA: voz "Recurso contra actos electorales", pág. 5.541. En cambio, exponen sus recelos SANTAMARÍA PASTOR: "El régimen jurídico...", pág. 211, o ÁLVAREZ CONDE: *Curso...*, Vol. II, pág. 66.

<sup>204</sup> Así lo declaraba la STS de 24 de mayo de 1983.

<sup>205</sup> En todo caso, no han faltado los intentos de reformar ese **artículo 21**, como la enmienda 29, del Grupo CDS, presentada con ocasión de la tramitación de la **Ley orgánica 8/1991**, o la enmienda 11, del Grupo Vasco (PNV), ésta en relación con la **Ley orgánica 13/1994**; en ambas se pretendía que se expresara la posibilidad de recurrir estas decisiones ante la jurisdicción contencioso-administrativa (la primera incluso especificaba la competencia del Tribunal Supremo): *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 26, y *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, págs. 12 y 13.

<sup>206</sup> Una opinión favorable a esa modificación en Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: "Ley electoral y garantías judiciales", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7 (1986), pág. 44. En una perspectiva general, ARNALDO destaca "la muy probable ineficacia 'per se' (...) de la impugnación judicial autónoma de determinados actos adoptados en el periodo electoral [que] difícilmente alcanzaría una respuesta en tiempo para restaurar una hipotética vulneración de los derechos de algunos de los actores del proceso electoral": vid. Enrique ARNALDO ALCUBILLA: "Las competencias de la Junta Electoral Central", en VV.AA.: *Derecho electoral*. Madrid, Consejo

tal extensión: al margen de la repercusión que sobre la concepción misma del recurso podría suponer, el juego de las competencias respectivas de comisión y junta, la composición cuasi-judicial de esta última y el recurso del que se va a hablar a continuación, junto con la detallada regulación legal, parecen garantías suficientes<sup>207</sup>.

En cambio, cuando las resoluciones proceden de las juntas electorales provinciales por delegación de la Junta Electoral Central es posible presentar un recurso de reposición ante ésta, dado que el acuerdo, en cuanto adoptado por delegación, se entiende dictado por el órgano delegante<sup>208</sup>. También la legalidad de las decisiones de las juntas electorales de Comunidad Autónoma puede ser controlada por la Junta Electoral Central<sup>209</sup>.

---

General del Poder Judicial, 1993, pág. 110.

<sup>207</sup> De hecho, la demanda que dio lugar a la **STC 63/1987** no pretendía en el fondo corregir una incorrecta aplicación de la **LOREG** o un defectuoso sistema de control sobre estas decisiones, sino más bien plantear la posible inconstitucionalidad de ésta (y de la **LOMR**, por remisión) al no conceder espacios o presencia en la comisión a determinados grupos. Por cierto, frente a la vía judicial previa utilizada por los recurrentes (la del **artículo 49 LOREG**), el Tribunal Constitucional, con acierto, decide darle la tramitación ordinaria de los recursos de amparo, no la prevista en dicho precepto.

<sup>208</sup> **AJEC** de 30 de mayo de 1989. La **Instrucción de la Junta Electoral Central de 4 de noviembre de 1985**, en materia de control de la programación, ha incluido todos los supuestos en que la Junta Electoral Central delega sus competencias relacionadas con estos medios de comunicación, por lo que establece también el procedimiento para recurrir estos acuerdos (**punto 1º, apartado 2**). Sin embargo, al contrario de lo que afirma **ÁLVAREZ CONDE**, no contiene el régimen de los recursos contra los acuerdos de la comisión de radio y televisión ante la junta electoral competente ("Algunas propuestas...", pág. 23), puesto que no cabe hablar de recurso en un sentido estricto (la comisión sólo eleva a la junta una propuesta), ni se regiría por esta instrucción, que no menciona este supuesto.

<sup>209</sup> Éste es un asunto que ha sido ampliamente discutido. Esa revisión estaba prevista en el **punto 4º, apartado 3** de la instrucción mencionada en el artículo anterior y la redacción dada al **artículo 19** por la **Ley orgánica 8/1991** lo afirma con rotundidad. En cambio, algunas leyes autonómicas parecen ignorar esta realidad, puesto que ni siquiera mencionan a la Junta Electoral Central: valga como ejemplo la **LEPVas**, que sólo considera una «administración electoral vasca» (**artículo 13.3**). Sin dejar de ser, como dice **ASTARLOA**, una "espinosa cuestión" (voz "Junta electoral", pág. 3.840), se impone el criterio de la superioridad de la Junta Electoral Central, como evidencia una práctica continuada de revisión de los acuerdos de las juntas autonómicas y resalta el rechazo de las enmiendas 6 a 14, del Grupo Vasco (PNV), que partían, según su portavoz, Sr. Olabarría, de la "dudosa constitucionalidad" de la redacción que se introdujo en 1991: *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, págs. 13 a 15, y *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Pleno, núm. 88, de 14 de febrero de 1991, pág. 4.361.

**B. OTRAS FORMAS DE ACCEDER A LOS MEDIOS PÚBLICOS DE COMUNICACIÓN. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS DEBATES ELECTORALES**

Al margen de estos espacios que se ceden gratuitamente y de la prohibición de contratar publicidad electoral, el otro elemento que configura el régimen jurídico de los medios de comunicación públicos durante el periodo electoral es el control al que se someten las decisiones que adopten sus órganos de administración en relación con toda la programación relativa a las elecciones, no sólo de la meramente informativa<sup>210</sup>: las formaciones políticas podrán impugnar estas decisiones ante la junta electoral que resulte competente, en virtud de las reglas de delegación anteriormente expuestas, si éstas no son conformes a los criterios de respeto al pluralismo político y social y de neutralidad informativa (**artículo 66 LOREG, apartado 4 del artículo único LOPEEMR y apartado 3 del artículo único LOPEETL**), de alguna manera ya incluidos en la **LERT**, que indicaba que la actividad de estos servicios públicos se rige, entre otros, por los principios de objetividad, veracidad, imparcialidad y de respeto al pluralismo político [**artículo 4.a) y c)**]<sup>211</sup>.

Este control, que se desarrolla de acuerdo al procedimiento previsto en la **Instrucción de 4 de noviembre de 1985**, se deriva, una vez más, de la especial relevancia en periodo electoral del derecho contenido en el **artículo 20.3 CE**, según **SATRÚSTEGUI**<sup>212</sup>. Por ello es discutible la extensión de este régimen a las emisoras

---

<sup>210</sup> AAJEC de 5 y 19 de mayo de 1986.

<sup>211</sup> Con respecto a lo previsto en la **LOPEEMR** y en la **LOPEETL** deben hacerse dos precisiones. La primera es que no caben delegaciones en las juntas electorales de zona en relación a estas emisoras municipales, al contrario de lo que sostiene **JIMENA**, que maneja criterios de pura proximidad geográfica, probablemente más adecuados en teoría, pero que carecen por completo de base normativa (sin que se aporte ninguna otra razón), ya que tales previsiones sólo alcanzan a las juntas electorales provinciales: *op. cit.*, págs 106 a 108; como reitera el **AJEC** de 5 de mayo de 1987, no se pueden delegar las competencias delegadas. La segunda es que mencionan el «respeto al pluralismo y a los valores de igualdad», lo que no supone una variación importante respecto a la **LOREG**, si bien **GARCÍA GUERRERO** prefiere que se haga referencia a esta última más que al pluralismo: *op. cit.*, pág. 175 y 177.

<sup>212</sup> "La elección...", pág. 51. **GARCÍA LLOVET** considera que la información que ofrezcan estos medios durante la campaña es una actividad necesaria para colaborar a la correcta formación de la opinión pública y para cumplir con su objetivo de informar, aunque se muestra partidario de que sea dirigido directamente por la administración electoral, frente a la actual posibilidad de revisar decisiones, al modo que operaba el Comité

privadas de televisión, a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable y a las emisoras de televisión local no gestionadas por Ayuntamientos que han llevado a cabo la **LOPEETVP (apartado 2)** y la **LOPEETL (apartado 3 y disposición adicional)**, que SOLOZÁBAL considera una equiparación restrictiva e injustificada, debido a la diversa autonomía funcional de unos medios y otros, por lo que no debe darse esta "publicación excesiva (...), que supone la obligación jurídica de respeto de cualquier distribución temporal en la información, el control de cuyo cumplimiento correspondiese a la administración electoral"<sup>213</sup>.

Sin embargo, este punto no va a ser objeto de análisis en este estudio, ya que desbordará sus límites: no puede calificarse como financiación, pese a darse el carácter gratuito, porque no se pone a disposición de las formaciones la utilización de un servicio público, a diferencia de lo que ocurría con los espacios, de los que éstas se sirven del modo que consideren más oportuno para realizar su propaganda. Sí que se harán dos consideraciones, la primera para advertir que las reglas de distribución de tiempo de los espacios cedidos gratuitamente de alguna manera están a su vez determinando de hecho el tratamiento informativo que se hace de los actos de campaña electoral de las formaciones que concurren a las elecciones y la segunda para perfilar algunas condiciones de la presencia de los candidatos y miembros de las formaciones en tales medios.

Respecto a la primera, es fácilmente observable cierta tendencia en algunos de

---

de Radio y Televisión con anterioridad a la **LOREG** (*op. cit.*, págs. 171 y 174). Una curiosa manera de entender la neutralidad la puso en práctica la BBC británica hasta 1958: implicaba la ausencia de toda información electoral: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, pág. 145.

<sup>213</sup> Es más correcto, como considera este autor, que su actuación, en éste o en cualquier otro momento, dependa del pluralismo de esos medios y de la libertad de información que ejerzan sus profesionales: vid. "Una visión institucional...", págs. 76 y 78. En cambio, la justifican ÁLVAREZ CONDE y LÓPEZ GARRIDO basándose tanto en la garantía del pluralismo político como en ser éstas también un servicio público ("Algunas propuestas...", págs. 21 y 32, y *op. cit.*, pág. 71). Más allá, GARCÍA LLOVET parece partidario de ampliarlo a la prensa y la radio privada, a fin de asegurar "unos mínimos de neutralidad" (*op. cit.*, pág. 180), pero esta es una obligación que no resulta apropiado imponer a unos medios que ya tienen limitado (de manera indirecta) o incluso prohibido contratar publicidad. Véase, en cualquier caso, lo que se dijo al tratar estos aspectos y de la elaboración de la **LOPEETVP**, cuyos términos (los mismos de la **LOPEEMR**: «respeto al pluralismo y a los valores de igualdad») son calificados por WERT como "extraordinariamente vagos" (*op. cit.*, pág. 90).

estos medios a equiparar esta *información* con un *espacio gratuito de propaganda*: aun de modo no exacto, parece que se establece una correspondencia entre la duración de la información destinada a cubrir los diversos actos electorales de cada formación con el tiempo al que tienen derecho en calidad de espacio gratuito en función de sus resultados en anteriores elecciones, por lo que éstos, utilizados como referencia a la hora de llevar a cabo la distribución de espacios gratuitos, vienen a determinar también el tratamiento informativo<sup>214</sup>; por otra parte, se trata de un material que suele presentarse además al margen y separadamente del resto de la información, incluso al término de los programas de noticias, elementos ambos que contribuyen a considerarlo como algo distinto de la mera información<sup>215</sup>.

A esta confusión sin duda contribuye la sistemática de la **LOREG**, no tanto por regular esta materia de forma conjunta e indiferenciada con los espacios gratuitos de propaganda, sino sobre todo por incluir el mencionado **artículo 66** en la **sección VI**, bajo el epígrafe común «Utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campaña electoral», cuando, evidentemente, la actividad informativa de tales medios no es susceptible de empleo o uso por parte de las formaciones políticas: no es propaganda y por tanto no cabe considerarla financiación. Lo mismo puede decirse de la **LOPEETVP**, de la **LOPEEMR** y de la **LOPEETL**, que son leyes de

---

<sup>214</sup> A ella se refiere SOLOZÁBAL cuando dice que se sigue una "distribución temporal sobre la rejilla de la observada en la difusión de los espacios de propaganda, que, además de denotar desconfianza (...) sobre los profesionales que confeccionan la información, supone una modalización del ejercicio del derecho de información de dudoso encaje constitucional, conducente, por lo demás, a la tediosidad bien conocida de estos espacios" (vid. "Una visión institucional...", pág. 77). La enmienda 104, del diputado Sr. Moreno, presentada durante la elaboración de la **Ley orgánica 8/1991**, pretendía incorporar al **artículo 66** una referencia a los principios de profesionalidad e interés, con la garantía de que los espacios informativos no serían inferiores a los gratuitos de propaganda: *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 35.

<sup>215</sup> Aunque sin alcanzar los extremos que llevaron a la dirección de RTVE, en aras de mantener la neutralidad, a no emitir información electoral, pero sí, hasta las elecciones a las Cortes Generales de 28 de octubre de 1982, los que GARCÍA LLOVET denomina "programas falsamente informativos (...) en los que bajo forma de información se daba lectura a comunicados de los distintos grupos políticos con un afán puramente propagandístico", de diferente extensión según el número de candidaturas presentadas; desde luego, esto se aproxima mucho más a un mecanismo de financiación (*op.cit.*, págs. 172 y 180; también DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 237 y 251, donde da cuenta de las numerosas quejas que ocasionó la escasa neutralidad de la información no electoral en las elecciones a las Cortes Generales de 1979).

«publicidad electoral».

Respecto a esta distinción, también la Junta Electoral Central ha señalado que los criterios de distribución de espacios gratuitos "no son aplicables en relación a los espacios informativos de los medios de comunicación de titularidad pública", siendo aplicable un criterio basado en los resultados de las anteriores elecciones, por ajustarse a la necesidad de respetar el pluralismo político y la neutralidad informativa<sup>216</sup>. Sin duda, a esta conclusión llega la Junta no por considerar que existe una semejanza entre información y espacios de propaganda, sino por tratarse de un criterio razonable en orden a cumplir con esos dos principios<sup>217</sup>. Por ello, de la misma manera se reconoce que igual importancia que esta proporcionalidad tienen tanto el adecuado tratamiento de la imagen como el contenido de la información, sin los que tampoco se podría afirmar que aquéllos se respetan, rechazando expresamente la aplicabilidad a los espacios informativos de la regla que en relación a los espacios gratuitos establece su distribución en una proporción de 1 a 4'5<sup>218</sup>.

Más importante aún es que, como consecuencia del reconocimiento de esta primacía del carácter informativo sobre el propagandístico, se considera que establecer una necesaria aprobación previa por cada entidad política de la edición de estos espacios podría considerarse incurso en la prohibición de someter a censura previa el derecho a comunicar libremente información veraz (**artículo 20.2 CE**)<sup>219</sup>: como dice RUIZ-NAVARRO, "son programas propiamente periodísticos bajo la responsabilidad no de los partidos, sino de los órganos directivos del medio en cuestión [que] no tienen

---

<sup>216</sup> AAJEC de 3 y 11 de octubre de 1989. Por ello, dada la similitud en el número de votos y escaños obtenidos, se debe dar un mismo trato a dos formaciones políticas.

<sup>217</sup> Se trataría de algo semejante a la cláusula de honestidad ('fairness') de origen norteamericano, que obliga a los medios de comunicación a adoptar una decisión *razonable* en lo que se refiere a la oportunidad de exponer de forma equilibrada los diversos puntos de vista, de forma no tan rígida como la que impone la cláusula de tiempo igual: sobre ella, vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, pág. 223.

<sup>218</sup> AJEC de 5 de marzo de 1992.

<sup>219</sup> AJEC de 3 de octubre de 1989.

propriadamente carácter de actos de propaganda electoral"<sup>220</sup>.

Sin embargo, en más recientes resoluciones, la Junta Electoral Central ha utilizado el criterio de la proporcionalidad prácticamente como elemento definidor del tratamiento informativo, incluso para restablecer la desproporcionalidad causada por la no participación en debates electorales de representantes de ciertas candidaturas, de cuyas actividades estableció que debía darse suficiente y adecuada información, de modo que se mantuviera esa proporcionalidad<sup>221</sup>: con ello se está valorando únicamente el tiempo que ocupa cada formación, despreciando (y no sólo por la Junta Electoral Central, sino sobre todo por los propios concurrentes) otros elementos que probablemente tengan mayor trascendencia<sup>222</sup>.

Algún problema más particular en torno a su calificación ocasiona la presencia en estos medios de los candidatos, sea singular para ser entrevistados, sea múltiple para llevar a cabo debates sobre sus propuestas y programas, ya que aquí la consideración meramente informativa no parece por completo adecuada, al brindarse de hecho a las diversas opciones políticas una forma de hacer llegar al electorado su oferta, de modo probablemente incluso más atractivo que con espacios de publicidad propios configurados según los principios y reglas analizados más arriba.

Sólo en función de esas mismas consideraciones acerca de la neutralidad, cabe señalar respecto a la celebración de entrevistas las dos reglas que se deducen de las resoluciones de la Junta Electoral Central: cuando los órganos de dirección de las emisoras decidan realizarlas, tienen derecho a intervenir en ellas representantes de cada una de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en cuestión que así

---

<sup>220</sup> Vid. "Comentario al artículo 60", pág. 560.

<sup>221</sup> AJEC de 27 de octubre de 1989 y 5 de marzo de 1992.

<sup>222</sup> Quizá porque la convicción de que sólo son propaganda y por tanto lo único que interesa es el tiempo que se aparezca en pantalla está bastante extendida entre las formaciones. En ese sentido, no deja de llamar la atención el seguimiento que, a veces diariamente, realizan algunos medios de comunicación sobre los segundos que se dedican a cada formación en diversos programas y emisoras.

lo soliciten, si cuentan con representación parlamentaria<sup>223</sup>; del mismo modo, las entrevistas deben grabarse simultáneamente o en todo caso antes de que se emita una cualquiera de ellas, a fin de que estos líderes políticos no tengan conocimiento de las entrevistas de los demás<sup>224</sup>, lo que impide por otra parte que se emitan en directo<sup>225</sup>.

Respecto a los debates, cabe decir que cualquier duda sobre su naturaleza informativa ha sido despejada por la Junta Electoral Central, al determinar que no le corresponde "imponer que la información de carácter electoral se realice en forma de debate"<sup>226</sup>. En ese mismo empeño de conocer las condiciones que garantizan su realización sin vulnerar los valores de neutralidad, cabe señalar que los problemas que plantean los debates son consecuencia de la aplicación del principio de *universalidad de las opciones parlamentarias en el tratamiento informativo* del que habla SANTOLAYA<sup>227</sup>. Con mayor precisión, de las resoluciones de la Junta Electoral Central se podría deducir que:

a) No existe impedimento legal alguno para llevarlos a cabo: nada se dice en ninguna de las leyes electorales vigentes en España (ni tampoco se decía en el derogado **RDLNE**<sup>228</sup>) ni para establecer las condiciones para su celebración, ni para

---

<sup>223</sup> Sin aplicar tampoco los criterios proporcionales de los espacios gratuitos: AAJEC de 11 y 17 de octubre de 1989 y de 5 de marzo de 1992.

<sup>224</sup> AJEC de 11 de octubre de 1989.

<sup>225</sup> Con la pretensión de introducir unas reglas de igualdad, la enmienda 12, del Sr. Azkarraga, presentada con ocasión de la elaboración de la **Ley orgánica 8/1991**, contenía un conjunto de normas bastante completo: obligaba a los medios de comunicación públicos a dedicar como mínimo una hora de su programación a estas entrevistas, que tendrían la misma duración, un horario similar y un orden establecido por sorteo, "a quien cada candidatura manifieste ser candidato a la Presidencia del Gobierno" (lo que hubiera consagrado legalmente esta expresión habitual): *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 58-3, de 29 de diciembre de 1990, pág. 13.

<sup>226</sup> AJEC de 2 de junio de 1993.

<sup>227</sup> *Manual...*, pág. 80.

<sup>228</sup> Bajo cuya vigencia, ya el AJEC de 22 de octubre de 1982 admitía esa posibilidad siempre que se respetaran los principios de igualdad de oportunidades, equidad y proporcionalidad (citado por CANO, *op. cit.*, págs. 401 y 402).

prohibirlos, ni tampoco para ordenarlos<sup>229</sup>.

b) Debe ser la dirección del medio la que decida programar debates entre representantes de las diversas candidaturas, siempre que se respeten los principios de pluralismo y neutralidad, sin detrimento del acceso a ellos de candidaturas que cuenten con representación parlamentaria y deseen participar; asimismo, lo es para determinar en su caso el número (uno o varios) y el carácter (generales o sectoriales, plurales o bilaterales) de los debates "en cuanto responsable de los servicios informativos"<sup>230</sup>. La presencia de las diversas formaciones políticas que concurren a las elecciones es el aspecto más polémico de estos debates, hasta el punto que SANTOLAYA afirmaba

---

<sup>229</sup> Esta situación de "paralegalidad", como la define WERT (*op.cit.*, pág. 106), ha intentado ser superada por varias iniciativas parlamentarias, con la intención de introducir su obligatoriedad: con ocasión de la discusión de la Ley orgánica 8/1991 se presentaron las enmiendas 12, del Sr. Azkarraga, y 18 y 81, del Grupo Popular (B.O.C.G. C.D., III Legislatura. Serie B, núm. 58-3, de 29 de diciembre de 1990, págs. 13 a 15, y B.O.C.G. C.D., III Legislatura, Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 29); posteriormente, las proposiciones de ley del Grupo Popular, de 14 de enero de 1993, y del Grupo IU-IC, de 1 de febrero de 1993, presentadas como alternativas a la proposición que contaba con respaldo mayoritario, citadas en nota 99 del capítulo III; más recientemente, a raíz de la Ley orgánica 13/1994, la enmienda 32, del Grupo IU-IC (B.O.C.G. C.D., V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, pág. 22). En líneas generales coincidían en reclamarlos para los medios públicos de comunicación (salvo esta última, que se dirigía en cambio a las emisoras de televisión privada), en atribuir competencias de organización o, al menos, supervisión, a la Junta Electoral Central y en fijar algún principio y criterio de organización (pluralismo, número, carácter y horario de los debates).

No parece que una disposición de este tipo sirva para superar el obstáculo que supondría la negativa del líder o representante de alguna candidatura a participar en un debate [supuesto bastante frecuente en los Estados Unidos cuando un candidato cuenta con una ventaja considerable (vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, pág. 139) y que también se ha dado en España, como relata DEL CASTILLO para las elecciones a las Cortes Generales de 1979 y 1982 (vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 251 y sigs.)]. Supone esa negativa, en el orden práctico, una dificultad adicional al derecho a intervenir de las diversas formaciones con representación parlamentaria; así lo puso de manifiesto durante el debate de las primeras enmiendas el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet, frente a la opinión del portavoz del Grupo Popular, Sr. Aguirre, que señalaba que hasta ese momento no se habían celebrado por falta de un mandato concreto y definido por la ley; más claramente aún, en una intervención del Sr. Arenas con ocasión del debate de las proposiciones de ley está la voluntad de evitar que por ausencia de acuerdo, o simple falta de voluntad de alguno de los contendientes, no se pudieran llevar a cabo (C.G. D.S.C.D. IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, pág. 6.078, y C.G. D.S.C.D. IV Legislatura, Pleno, núm. 242, de 9 de febrero de 1993, págs. 12.214 y 12.223).

Esta sujeción al pacto entre los concurrentes afectaría también al intento de precisar otras cuestiones, cuya regulación legal es difícil o inoperante: dependerán de esa voluntad el número de debates, los temas a tratar, su duración, fechas y otras cuestiones de orden y forma. A pesar de estos inconvenientes, hay opiniones favorables a que alcancen "una apoyatura legal tan explícita como cupiera", incluso reconociendo que la actual falta de previsión no impide su realización (vid. SOLOZÁBAL: "Una visión institucional...", pág. 77).

<sup>230</sup> AAJEC de 5 y 8 de junio y 3 de octubre de 1989, 5 de marzo de 1992, 28 de abril de 1993 y 8 de junio de 1994.

que de las resoluciones de la Junta Electoral Central parecía deducirse que en cualquier debate programado se habría de contar con la eventual presencia de, al menos, todos los grupos con representación parlamentaria, lo que además impediría "la confrontación bilateral característica de este tipo de actos"<sup>231</sup>. Este problema se obvió con ocasión del debate programado en una emisora de televisión privada entre los candidatos a la Presidencia del Gobierno de las dos principales formaciones políticas con ocasión de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 6 de junio de 1993, al considerar la Junta Electoral Central que no había obstáculo a los debates bilaterales mientras se reconociera el derecho de las demás candidaturas que cuenten con representación parlamentaria a participar en otros debates "o, en su caso, se ofrezca suficiente y adecuada información de las citadas entidades políticas, todo ello en orden a mantener entre todas ellas la proporcionalidad adecuada a la cobertura de la información durante la campaña electoral"<sup>232</sup>, lo que el mismo SANTOLAYA considera "una superación por la Junta de aquella forma de concebir la garantía del pluralismo (...) lo que no merece sino un juicio positivo en la medida en que ha contribuido de forma notable al interés de la campaña"<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> *Manual...*, pág. 80. En el mismo sentido, SATRÚSTEGUI: "Problemi...", págs. 232 y 233. Sin embargo, esto no había evitado que en algunas ocasiones esos debates se celebraran, como ocurrió durante la campaña de las elecciones a Cortes Generales de 22 de junio de 1986, en la que TVE programó cuatro debates, dos de ellos sólo con presencia de representantes de PSOE y CP y otros dos en los que también había presencia de CDS, IU, MUC y PRD, como recoge GARCÍA LLOVET, *op.cit.*, pág. 179.

<sup>232</sup> AAJEC de 21 de mayo de 1993 y 3 de mayo y 7 de junio de 1994. Respecto a este "procedimiento de compensación", tal como lo define ARNALDO, hay que coincidir con SOLOZÁBAL en que esa *proporcionalidad* no debe ser entendida como la que se aplica al reparto de espacios gratuitos (vid. "Procesos electorales...", pág. 59, y "Una visión institucional...", pág. 77).

<sup>233</sup> *Manual...*, 2ª edición, pág. 89. El relieve que alcanzaron estos debates (finalmente se celebró otro más también en otra emisora privada de televisión) queda acreditado por el hecho de que fueran los espacios de televisión que más audiencia alcanzaron durante el año 1993, tras el partido de fútbol que disputaron las selecciones española y danesa en el que estaba en juego la clasificación para la fase final del Campeonato del Mundo EEUU'1994 (*Anuario El País 1994*, pág. 222). También fue, por supuesto, el programa de mayor audiencia de todos los emitidos con ocasión de esas elecciones: rondaron los 10.000.000 de espectadores (un 43% del censo electoral), mientras que los espacios gratuitos que más se beneficiaron de los programas que les precedieron o siguieron no superaron los 5.000.000 (WERT, *op.cit.*, págs. 94 a 98). Sin embargo, un análisis jurídico sobre ellos no debería reparar tan sólo en estos índices de audiencia, que quizá revelen una preferencia de los electores por un determinado formato, la incertidumbre sobre el resultado de las elecciones o la novedad de esta confrontación, sino más bien en cómo ese tipo de actos viene a configurar o no un determinado tipo de

c) Cuando se adopte esa decisión de programar los debates, la Junta Electoral Central debe adoptar las medidas de salvaguarda del pluralismo y de la neutralidad, por lo que cualquier decisión sobre la materia le ha de ser comunicada con antelación suficiente, a fin de que pueda desempeñar las funciones recogidas en el **artículo 66 LOREG** en orden a la resolución de recursos, sin que sea necesaria tampoco una previa autorización<sup>234</sup>. Si no le corresponde acordar su celebración, mucho menos potestad innovadora alguna del ordenamiento jurídico, por lo que no puede elaborar, como se le ha requerido en alguna ocasión, una instrucción de carácter general sobre la materia<sup>235</sup>.

No hay que ignorar que tanto la repercusión que alcanzan en el electorado<sup>236</sup>, como la aspiración a *publicar* las campañas (en el sentido apuntado por SOLOZÁBAL: que prime la discusión, el diálogo, el contraste entre líderes y programas, más que la mera confrontación, que la campaña abandone su carácter meramente propagandístico para dirigirse "al ciudadano al que hay que informar [más que al] consumidor a quien se trata de manipular"<sup>237</sup>) ha llevado a reclamar una posición central para este tipo de programas, probablemente justificada. Sin embargo, no debe olvidarse que provoca una evidente reducción de las opciones<sup>238</sup>, así como que por tradición, por emula-

---

campaña electoral, que se pueda considerar más adecuado o ventajoso para cumplir con sus fines y principios; más concretamente, uno que tenga este objeto de investigación ha de centrarse en su incidencia en el sistema de financiación.

<sup>234</sup> AAJEC de 8 de junio y 3 de octubre de 1989 y 5 de mayo de 1993.

<sup>235</sup> AJEC de 16 de abril de 1993. A pesar de ello, dictados siempre a instancias de las formaciones políticas, estos acuerdos han sido calificados como "resoluciones-ley" por ARNALDO: vid. *El derecho de sufragio de los emigrantes...*, pág. 545, y "Procesos electorales...", pág. 58.

<sup>236</sup> Como dice GARCÍA COTARELO, es más interesante una confrontación que un discurso unidireccional: vid. *Los partidos políticos*, pág. 209. Aún así, téngase en cuenta que, con todas las circunstancias apuntadas con ocasión de las elecciones de 1993, sólo el 20% de las personas que vieron los debates reconoció que influyeron en su voto (WERT, *op.cit.*, pág. 105).

<sup>237</sup> "Una visión institucional...", pág. 76.

<sup>238</sup> En dos sentidos: como ha demostrado la práctica posterior a 1993, se ha consolidado la celebración de debates a dos (enfrentamientos Fraga-Sánchez Presedo en las elecciones al Parlamento de Galicia de 1993, Morán-Matutes en las elecciones al Parlamento Europeo de 1994 o Chaves-Arenas en las elecciones al

ción, por el reflejo que tienen en los medios de comunicación y por ser más sencillo elaborar el mensaje se explica, como señala ARNALDO, que se mantenga el predominio del modelo propagandístico, más preocupado por ocupar muchos espacios que por su calidad y contenido<sup>239</sup>. Por lo demás, tendría incidencia en materia de financiación, pero no hasta el punto de hacer que la consideración sobre su naturaleza varíe<sup>240</sup>.

## IV. TARIFAS POSTALES

Por último, se ha reparado en la necesidad de favorecer las comunicaciones postales de las formaciones políticas dirigidas a los electores durante la campaña electoral<sup>241</sup>. Como es obvio, esta intención, presente ya en el artículo 44.3 RDLNE, se ha manifestado con mucha más fuerza con la introducción de la subvención por

---

Parlamento de Andalucía de 1994), aunque en un caso también fue a cinco (Pujol, Nadal, Colom, Ribó y Vidal-Quadras en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1995) y en otro -elecciones al Parlamento Vasco de 1994- no se celebró por falta de acuerdo entre los grupos acerca de quiénes tenían que participar (véase *El País* de 29 de septiembre de 1994). Por otra parte, es innegable la posibilidad de que deriven en un duelo en el que los candidatos exhiben sus habilidades a fin de alzarse con la victoria dialéctica (en ocasiones por circunstancias alejadas de los méritos de sus programas, estrictamente personales: una réplica brillante, un rasgo de ingenio, la mera apariencia física, los errores o torpezas...), con lo que, en lugar de tratarse al elector como consumidor, se le estaría tratando como espectador, 'status' quizá más ventajoso pero tampoco identificable con el de ciudadano (VON BEYME utiliza la expresión "democracia de espectadores" al hablar de los debates: vid. *La clase política...*, pág. 167).

<sup>239</sup> En esa clave se podrían explicar todas las prestaciones públicas durante la campaña: vid. "Procesos electorales...", pág. 59.

<sup>240</sup> Es cierto, como señalan DEL CASTILLO y, más extensamente, SOLOZÁBAL, que podría alcanzar efectos positivos: estimularía "una disposición a la contención de gastos electorales" y "un compromiso creíble de los partidos de respetar los topes de gastos establecidos en nuestro ordenamiento" (vid. "Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria", págs. 165 y 166, y "Una visión institucional...", pág. 78). Sin embargo, el mismo carácter de debate o confrontación hace que pueda ser más o menos favorable para las formaciones que se enfrentan, que carecen, más allá de ciertas predeterminaciones, de la disposición sobre ese espacio, que se les ofrece en unas condiciones que hacen difícil considerarlo un medio de financiación, ya que no parece lo más conforme con un espacio publicitario exponerse a los posibles ataques del competidor. Otra cosa es que se prefiera que no haya publicidad en la campaña electoral.

<sup>241</sup> GARCÍA COTARELO señala que es habitual que el Estado beneficie a un gran número de entidades, de muy diversa condición, con ventajas y reducciones postales, tanto por razones de interés público como, sencillamente, por hacer un uso intensivo de este servicio: vid. *Los partidos políticos*, pág. 207. Sin embargo, no se puede mantener tampoco en este punto una equiparación con este tipo de entidades, por las razones que se señalarán a continuación.

envíos electorales, aunque el contenido de esta prestación apenas ha variado desde aquel momento, puesto que el **artículo 59 LOREG** ha mantenido la misma escueta redacción, sin modificaciones posteriores: ambas normas se remiten a una orden ministerial en la que se fijarán tarifas postales especiales para envíos de propaganda electoral<sup>242</sup>. Por lo demás, hay alguna característica particular que se deduce de su propia naturaleza y distingue esta contribución de las restantes, ya que su puesta en práctica depende directamente del servicio público, sin que se dé reparto o control por parte de la administración electoral, al tiempo que es posible predicar de ella un régimen de absoluta igualdad para todas las formaciones políticas, al margen de su mayor o menor representación.

---

<sup>242</sup> Junto con el reparto de espacios gratuitos, también se reconoce para las campañas de propaganda de los referéndums una franquicia especial para estos envíos, en la forma que reglamentariamente se establezca (**artículo 14.2 LOMR**). Durante el debate de la **LOREG** diversas enmiendas plantearon que la reducción hasta entonces vigente y que parecía mantener el texto gubernamental fuera sustituida, o al menos acompañada, por un envío postal gratuito. Se trataba, en primer lugar, de la enmienda 32, del Sr. Vicens, partidario de que la administración electoral, en un plazo de diez días desde la proclamación de candidaturas, enviara "a todos los electores, en un mismo sobre, un ejemplar de cada una de las papeletas correspondientes a las listas proclamadas en su circunscripción" y los manifiestos electorales impresos "sobre el mismo papel y con idénticos caracteres", con lo que se suprimirían, por innecesarias, estas tarifas especiales, proponiendo así que se adoptara el sistema vigente en Francia (**artículo L. 166 CEF**). Ello tendría como consecuencias, según enumeró el diputado enmendante, reducir los gastos (asunto que ya se trató en el capítulo IV), favorecer la igualdad de oportunidades "independientemente de los medios económicos que tenga cada [candidatura, ya que] pese a las tarifas especiales descontadas para campaña electoral por correspondencia, son cifras enormes", y evitar la sobrecarga del servicio de correos, que ocasionaba que "los sobres con propaganda electoral llegan después de haberse realizado las elecciones", con lo que evidentemente perdían toda virtualidad [*Trabajos LOREG*, págs. 149 y 150 (enmienda) y 461 y 462 (intervención ante la Comisión)]. Por su parte, el Grupo Centrista pretendía, sin suprimir estas tarifas especiales, garantizar, mediante la enmienda 65, que cada candidatura tuviera el derecho de realizar un envío de propaganda gratuito a todo el censo electoral (*op. cit.*, pág. 159). Por último, la enmienda 481, que presentó la Minoría Catalana, propugnaba la gratuidad de estos envíos, ya que "Correos es tan servicio público como la radio y la televisión de titularidad estatal" (*op. cit.*, págs. 314 y 315). La argumentación del portavoz del Grupo Socialista, Sr. Jover, frente a la pretensión de gratuidad más o menos presente en todas las enmiendas fue que era innecesaria una vez que se consideraban gastos electorales los motivados por «correspondencia y franqueo», según el **artículo 130.f)** (respecto a esta relación, véase lo que se dice más adelante con ocasión de la subvención por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral), además de que la redacción dada al precepto estaba abierta al desarrollo posterior mediante orden ministerial, que podía venir a establecer esa gratuidad. Respecto a la enmienda del Sr. Vicens, resaltó la oposición de su grupo al considerar que la sobrecarga del servicio de correos se vería sustituida por "una sobrecarga en los servicios de las juntas electorales", carentes de la infraestructura necesaria para realizar ese envío, que significaría un incremento importantísimo de los gastos globales entendidos éstos en el sentido indicado en las págs. 305 y 306; además, consideraba su iniciativa innecesaria, ya que los partidos preferirían seguir realizando su propia campaña, e inútil, ya que supondría la recepción por los electores de una voluminosa documentación que aumentaría "la tendencia a no leer estos manifiestos" [*op. cit.*, págs. 469 y 470 (intervención en Comisión) y 663 (intervención ante el Pleno)].

En cuanto al desarrollo de este precepto, tales tarifas se fijaron por primera vez para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 15 de junio de 1977 mediante la **Orden (Presidencia del Gobierno) de 3 de mayo de 1977**. Desde aquella ocasión, siempre se han utilizado las mismas cantidades en todas las convocatorias electorales: de manera inmediata a la promulgación de la LOREG se dictó la **Orden (Presidencia del Gobierno) de 30 de octubre de 1985**, no porque hubiera una convocatoria, sino para disponer que "se estima conveniente mantener las establecidas en la **Orden de 3 de mayo de 1977**"; a su vez, a dicha orden se remitían las dictadas posteriormente para regular la actuación del servicio de correos y las características de estos envíos en todos y cada uno de los procesos electorales<sup>243</sup>, hasta que el RDPE indicó que serían de aplicación a los procesos electorales que se desarrollen conforme a la LOREG las tarifas postales establecidas en aquella orden de 1977 (**artículo 13.1**), por lo que las órdenes dictadas desde entonces se han remitido a este decreto<sup>244</sup>. En todo caso, lo más sorprendente resulta ser que las tarifas, que ya en aquel momento eran reducidas, hayan permanecido invariables<sup>245</sup>.

Además de estas tarifas especiales, se adoptan en tales normas otras disposiciones para garantizar la recepción de esta propaganda: no es obligatorio consignar datos

---

<sup>243</sup> Una extensa relación se puede encontrar en ARNALDO y DELGADO-ÍRIBARREN: *Código...*, 1ª edición, págs. 253 a 264 y *Código electoral II*, págs. 181 a 199.

<sup>244</sup> Así lo hace, por ejemplo, la **Orden (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente) de 4 de abril de 1995, por la que se dictan normas sobre colaboración del servicio de correos en las elecciones locales, Asambleas de Ceuta y Melilla y autonómicas (apartado I.1)**.

<sup>245</sup> Son las siguientes en función del peso del envío:

- Hasta 50 gramos . . . . . 1 peseta.
- Entre 50 y 100 gramos . . . . . 1'50 pesetas.
- Entre 100 y 250 gramos . . . . . 3 pesetas.
- Entre 250 y 500 gramos . . . . . 7 pesetas.
- Entre 500 y 1.000 gramos . . . . . 12'50 pesetas.
- Entre 1.000 y 2.000 gramos . . . . . 22'50 pesetas.
- Por cada 1.000 gramos más o fracción . . . . . 10 pesetas.

Desde luego, al decir el **artículo 59 LOREG** solamente que tendrán un carácter especial, cabía la posibilidad de que se hubiera acordado su gratuidad, con mayor o menor extensión, aunque no se hizo entonces ni se ha hecho hasta el momento (si bien la subvención tantas veces mencionada se aproxima a esa ausencia de coste).

identificativos del grupo que lo remite y se ordena que los envíos sean cursados en el plazo más breve posible, dando preferencia a los dirigidos a los puntos más alejados<sup>246</sup>. Incluso la Junta Electoral Central acordó que la Dirección General de Correos tomara las medidas necesarias para la efectiva entrega de los envíos postales de propaganda electoral, aun cuando no presentaran los datos completos de domiciliación de los electores, por no constar éstos en la copia del censo inicialmente entregada a las formaciones políticas por la Oficina del Censo Electoral<sup>247</sup>. Su entrega se viene a limitar al periodo de duración de la campaña electoral, prohibiéndose expresamente su distribución el día de la votación y el inmediatamente anterior<sup>248</sup>.

Al ser el **artículo 59** uno de los que la **disposición adicional primera, apartado 2** considera de aplicación general, estas tarifas especiales rigen para todas las elecciones a celebrar por sufragio universal, incluidas las de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

## **V. OTRAS FORMAS DE FINANCIACIÓN INDIRECTA**

Las anteriores son sin duda las más importantes y las que se regulan, al no considerar que tengan el carácter de ingresos, al margen de las reglas sobre financiación y dentro de las normas dedicadas al uso de los medios públicos durante la campaña electoral. Eso no quiere decir que no existan otras, ubicadas en lugares diferentes de la **LOREG**, eso sí, de menor relieve. Entre ellas estaría, según **SANTOLAYA**, la concesión de permisos a los funcionarios que se presenten como

---

<sup>246</sup> Véanse, por ejemplo, los **apartados I.2 y I.4.1.** de la Orden (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente) de 4 de abril de 1995.

<sup>247</sup> AJEC de 24 de octubre de 1989.

<sup>248</sup> **Apartado I.4.2** de la Orden (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente) de 4 de abril de 1995.

candidatos durante la duración de la campaña electoral (**artículo 14.4 RDPE**)<sup>249</sup>. BLANCO VALDÉS también incluye en esta categoría el acceso a los datos censales que prevé el **artículo 41.5 LOREG**, fundamental para poder realizar el envío personal<sup>250</sup>. Asimismo, debería dársele esa calificación a la gratuidad y la exención del impuesto sobre actos jurídicos documentados de solicitudes, certificaciones, diligencias y restantes actuaciones y documentos relativos al procedimiento electoral (**artículo 118.1 LOREG**), así como a la elaboración de papeletas a cargo de la administración competente (**artículos 70 y 71**), regulación que sería bueno se modificara en el sentido que más arriba se detalló.

---

<sup>249</sup> *Manual...*, pág. 82.

<sup>250</sup> Vid. "Consideraciones...", pág. 47, y "La problemática...", pág. 188. Desarrollado por la Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 3 de febrero de 1987, no especifica si tiene carácter gratuito, aunque tanto la regulación legal como la reglamentaria parecen imponerlo. Dado que éste era precisamente el fin por el que en alguna ocasión se han llegado a presentar esas candidaturas ficticias de las que hablaba SANTOLAYA (vid. *Manual...*, 2ª edición, pág. 90), la reciente Ley orgánica 3/1995 ha establecido expresamente que esta copia «podrá ser utilizada exclusivamente para los fines previstos en la presente ley».



## 16. LA FINANCIACIÓN DIRECTA: SUBVENCIONES POR LOS GASTOS ELECTORALES DESEMBOLOSADOS

El Estado también puede asumir su responsabilidad económica en lo que se refiere a los gastos en que los partidos incurren para realizar su propaganda electoral subvencionando directamente estas actividades. Aparte de reconocerse como la manifestación más típica de su acción positiva en materia de financiación<sup>251</sup>, aparece como la más conveniente para garantizar la libertad de acción de las formaciones políticas, que se encuentra mucho más determinada cuando lo que se pone a su disposición por los poderes públicos son diversos medios en forma de financiación indirecta. Por supuesto, todo lo que se dijo en el capítulo II y al principio de éste en orden a asegurar la igualdad entre los contendientes, así como del rechazo que se origina en ciertos sectores contra este tipo de intervención, pueden aplicarse, 'mutatis mutandi', a estas subvenciones, aunque para LUCAS MURILLO DE LA CUEVA no parece ser necesaria ni siquiera una justificación o argumentación sobre la obligación de realizar estas aportaciones públicas con ocasión de las elecciones, mientras que sí es controvertida la cuestión de la financiación de su actividad permanente: cuando se establece un debate respecto a estas subvenciones, podrían discutirse, viene a concluir este autor, sus límites, las cargas y prohibiciones que cabe imponer a sus beneficiarios y también sobre el órgano encargado de comprobar el respeto a las normas y el modo de sancionar los posibles incumplimientos, pero no su propia existencia<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> LÓPEZ GUERRA: "La organización...", pág. 118.

<sup>252</sup> Vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos políticos. Materiales...", pág. 113. ARNALDO, además de destacar que no se discute prácticamente que los presupuestos públicos reintegren los gastos *necesarios* (el subrayado es mío) del proceso electoral, recuerda el carácter insustituible de la

Sin embargo, frente a las experiencias francesa e italiana, que podrían confirmar esa aseveración (en Francia apenas ha levantado discusión, ni política ni académica, la reciente introducción de las subvenciones electorales, pero sí las que reciben los partidos políticos, establecidas en una fecha posterior y no aceptadas por algún grupo político; en Italia es el único tipo de subvenciones que pervive al referéndum de 1993), siempre podría recordarse que en Estados Unidos sólo se prevén para las elecciones presidenciales, así como su total ausencia en las leyes electorales británicas<sup>253</sup>.

Sea o no necesario un esfuerzo por justificar su existencia, es posible encontrar un buen ejemplo de las razones que pueda haber para establecerlas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán: al ser puestas en cuestión las subvenciones otorgadas desde 1959 a los partidos políticos, primero para que éstos desarrollaran funciones de educación política, más tarde para cubrir todo tipo de gastos, el Tribunal consideró que, al no corresponderle al Estado la formación de la voluntad *popular*, tampoco era función suya financiar a los partidos en cuanto organizaciones sociales, cuya independencia respecto al Estado había que mantener. En cambio, dada la especial posición que ocupan en el proceso electoral, su contribución al proceso de formación de la voluntad *estatal*, al tratarse de una actividad perfectamente cuantificable, sí que cabía (de manera exclusiva, consideró entonces) el

---

campana electoral: vid. *Financiación...*, págs. 10 y 12.

<sup>253</sup> Sobre este último caso, vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 118 y sigs.; también LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 241 y 242. Sobre las normas francesas, DOUBLET: *Le financement de la vie politique*, pág. 62. En los Estados Unidos ha habido algún intento reciente para dotar de subsidios públicos a los candidatos al Congreso, que no llegaron a aprobarse o fueron vetados por el presidente Bush, ligados a los intentos de poner límite a los gastos y frenar la enorme influencia que alcanzan los 'PACs' y los donantes privados, así como la ventaja de quienes ocupan el cargo y se presentan a la reelección (que retienen el cargo en el 90% de los casos): vid. Fred WERTHEIMER and Susan WEISS MANES: "Campaign finance reform: a key to restoring the health of our democracy", *Columbia Law Review*, No. 4 (1994), págs. 1.131 y 1.132.

reembolso o restitución de los gastos electorales (STCF de 19 de julio de 1966)<sup>254</sup>. De estos argumentos se derivan directamente una serie de características particulares, que se podrían enumerar de la siguiente manera:

a) Son *independientes* de las subvenciones anuales, concedidas a los partidos políticos o a los grupos parlamentarios, aunque compatibles con ellas, ya que están destinadas exclusivamente a cubrir los gastos causados por una actividad concreta y vinculadas a fines determinados<sup>255</sup>.

b) Han de ser *suficientes*, nota ésta que, por el relieve que tienen estas actividades y por su naturaleza mensurable, ha de merecer una atención principal. Aunque en algunos ordenamientos sólo se concibe como una contribución parcial, destinada

---

<sup>254</sup> Es interesantísimo el estudio de la evolución que legislación y jurisprudencia constitucional han seguido en Alemania: la STCF de 24 de junio de 1958 declaró que no existía un deber de financiación estatal, aunque cupiera proceder a realizarlo bajo el principio de igualdad; a raíz de ella se produjo una primera práctica de reparto anual de tales fondos, cuestionada en la sentencia citada en el texto, que a su vez provocó que se aprobara la PG, a partir ahora de un derecho subjetivo de los partidos frente al Estado de resarcirse de estos gastos electorales, pero también del impedimento de que su mantenimiento corriera a cargo de los poderes públicos. La más reciente STCF de 9 de abril de 1992 ha modificado sus conclusiones, aunque sin variar estos planteamientos iniciales, para permitir una financiación anual que entonces consideró inconstitucional (aunque, aun de modo encubierto, ya existía por la vía de los anticipos, de la financiación básica y del sistema de compensación de desigualdades), puesto que no aprecia diferencias entre la actividad electoral y las restantes, si bien sólo puede darse una financiación pública parcial en aras a mantener el principio de libertad frente al Estado y su enraizamiento en la sociedad y su independencia (la Ley de 28 de enero de 1994 ha suprimido las subvenciones –en teoría, exclusivamente– electorales y las ha sustituido por subvenciones a su actividad general, dando preferencia a la financiación privada, de modo que el Estado sólo cubra un mínimo que permita a los partidos cumplir sus fines, siempre con el límite relativo de que esa contribución pública no supere lo recibido a través de las fuentes propias o privadas). Sobre esta última sentencia, vid. GONZÁLEZ-VARAS: "La financiación de los partidos políticos en Alemania...", págs. 305 y 306, ROLF, *op. cit.*, págs. 67 a 75, o DOUBLET: "L'arrêt de la Cour constitutionnelle...", págs. 663 a 665. En cualquier caso, esta importante rectificación no invalida los argumentos citados en torno a la financiación de las elecciones, que son los que mayor interés reúnen para esta investigación, al no estar entre los objetivos de ésta demostrar que aquel tipo de financiación excluye, conlleva o necesita (o no) algún modo de subvención permanente, sino simplemente determinar sus características propias: no hay que olvidar que en Alemania no podían existir subvenciones de carácter permanente, a las que ahora se ha dado vía libre.

<sup>255</sup> VON BEYME: *La clase política...*, págs. 264 y 265. Sobre su compatibilidad, vid. DOUBLET: *Le financement de la vie politique*, pág. 17. Se ha preferido no utilizar para las subvenciones electorales los calificativos de extraordinarias o especiales que le da, entre otros, MATEU-ROS, y que parecen respaldar las propias normas legales, aunque sólo sea por contraposición, en la medida en que, por ejemplo, el artículo 3.1 LOFPP considera que las subvenciones anuales están destinadas a «atender sus gastos de funcionamiento ordinario» (el artículo 3 de la Ley 2 de mayo de 1974 se refería a contribuciones destinadas «a sus tareas propias y para la actividad funcional de partidos y grupos parlamentarios»). Partiendo de un hecho que es cierto, que sólo se producen "en función de la convocatoria y desarrollo de unas determinadas elecciones" (*op. cit.*, pág. 176), no parece lo más adecuado significarlas con esas notas de excepcionalidad.

a reforzar los recursos propios, conviene, con LÓPEZ GARRIDO y SATRÚSTEGUI, entre otros, atender a su fundamento y a la trascendencia de la campaña electoral, que lleva a que el Estado procure garantizar a las formaciones políticas los gastos que se ven obligadas a afrontar, sea mediante su reembolso, anticipando fondos públicos o de acuerdo a alguna otra modalidad<sup>256</sup>. No es contradictorio con las muy razonables aspiraciones de evitar la dependencia del presupuesto público y acentuar las relaciones entre los partidos políticos y los ciudadanos en este orden económico, limitando la acción pública, en la que no debe hacerse descansar la cobertura de los gastos de los partidos, ya que éstas tienen su campo de acción fuera de este periodo electoral. Evidentemente, de esta afirmación es posible extraer dos consecuencias relevantes para su análisis sistemático: en primer lugar, ese objetivo no se puede alcanzar si no se fijan unos límites máximos para los gastos electorales, ya que si puede destinarse cualquier cantidad a realizar la campaña electoral, difícilmente llegarán las subvenciones a cubrir estas actividades; en segundo lugar, debe establecerse un procedimiento para comprobar que esa subvención cubre efectivamente gastos realizados y que éstos han tenido ese específico destino<sup>257</sup>.

Antes de proceder a contrastar en qué medida reúnen esas características las normas de la **LOREG**, hay que recordar que su establecimiento en la legislación electoral española procede del **RDLNE**, que las previó para las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, dentro de esas normas de la transición que intentaban instaurar y consolidar, como elemento sustancial del proceso de transición a la democracia, un sistema de partidos que debían recibir importantes ayudas públicas para desarrollar sus funciones (**artículo 44.1**). Con las mismas características figuraron en la **LEL** para las elecciones de concejales (**artículo 45.1**), así como

---

<sup>256</sup> *Op. cit.*, pág. 70, y "La elección...", pág. 61.

<sup>257</sup> Este control se añade por tanto al que se realiza a fin de constatar que no se rebasa el límite establecido y puede darse al margen de que la subvención se conciba como una compensación *a posteriori* o se entregue antes de que comience la campaña, según los modelos que se señalarán en el siguiente epígrafe.

en las normas autonómicas que se fueron dictando con posterioridad<sup>258</sup>. De hecho, el modelo implantado en aquella norma respecto a los criterios para su asignación y distribución pasó a figurar en la **LOREG** (así como en las restantes leyes electorales autonómicas, con una ligerísima variación en algunas de ellas en orden a la determinación de las formaciones con derecho a percibir las), ubicándolas en la **sección II del capítulo VII**, es decir, formando parte de lo que la propia ley denomina «La financiación electoral» (mientras que las formas de financiación indirecta quedan como parte de la regulación de la campaña electoral). Sólo cabe destacar como novedad la introducción, a partir de 1991, de una subvención por una actividad concreta, que no se corresponde exactamente con los criterios presentes hasta ese momento.

Ahora bien, sí que hay alguna variación en lo que se refiere a la concepción global de estas subvenciones en la **LOREG**. Frente al presupuesto de estas primeras normas, que partían de que las candidaturas contaban con recursos propios para financiar parcialmente el gasto que la convocatoria ocasiona, introdujo las dos condiciones necesarias para predicar de ellas la nota de la suficiencia antes indicadas: según el **artículo 127.1**, la subvención que reciban los partidos, coaliciones o federaciones de partidos y las agrupaciones electorales no podrá superar en ningún caso la cifra de gastos electorales declarados y justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, control imprescindible para poder percibirla<sup>259</sup>. Conviene reparar en que el texto del proyecto de ley remitido por el Gobierno señalaba que la cantidad máxima que se podía percibir era el límite de gastos electorales legalmente fijados, que fue modificado para "dejar claro el carácter de

---

<sup>258</sup> También desde ese momento inicial se distinguieron estas subvenciones de las que recibían en función de la **LPP**, siendo ambas perfectamente compatibles: vid. Miguel VIZCAÍNO CALDERÓN: "Subvenciones a partidos políticos. Informe de la Dirección General de lo Contencioso del Estado de 22 de octubre de 1982", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 14 (1982), pág. 150.

<sup>259</sup> DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA ya habían advertido de la necesidad de ligar este límite de gastos con la recepción de una subvención: vid. DE ESTEBAN: "Un Anteproyecto...", pág. 799. En la **DCC 88-242** se hacía constar este límite, alegando que en caso contrario podría conducir al enriquecimiento personal del candidato.

subvención en sentido técnico que tiene la aportación del Estado a la financiación de los gastos de las entidades concurrentes a las elecciones": efectivamente, con la dicción original alguna formación podía recibir más dinero del que hubiera destinado a costear su campaña electoral<sup>260</sup>. Lógicamente, dada la importancia del precepto, tiene carácter general (está incluido en la relación de la **disposición adicional primera, apartado 2**), lo que no ha impedido que algunas leyes electorales autonómicas la hayan reiterado<sup>261</sup>.

Sin embargo, la regulación de este aspecto no ha alcanzado el grado de satisfacción que imponía su carácter, como se deduce claramente de la comparación de los cuadros sobre gastos y subvenciones<sup>262</sup>. La causa principal de este defecto no está, como cabría pensar, en que las cantidades destinadas a esas subvenciones hayan

---

<sup>260</sup> Esa redacción definitiva procede del informe de la ponencia del Congreso de los Diputados (*Trabajos LOREG*, págs. 32 y 379). Sobre la importancia de este elemento llama la atención ORÓN, hasta el punto de que lo considera imprescindible para distinguirlas de las subvenciones que se concedían anteriormente bajo el RDLNE, que tenían un carácter incondicionado (*op. cit.*, pág. 1.884). Sin esos requisitos no podrían considerarse subvenciones en un sentido técnico, sino *aportaciones públicas*, que pueden superar las necesidades de los partidos, los gastos que puedan realizar y no están ligadas a la realización de un fin u objetivo: ése es el caso, por cierto, de las previstas en la LOFPP (lo que contribuye a distinguir unas y otras), según el consejero del Tribunal de Cuentas Sr. Nieto de Alba, quien declaró que ello suponía una dificultad añadida al control o fiscalización que este órgano pudiera hacer sobre la contabilidad de los partidos políticos en su comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados sobre la financiación de los partidos políticos y su endeudamiento (*C.G. D.S.C.D. V Legislatura, Comisiones*, núm. 350, pág. 10.876). Para mayores precisiones sobre el concepto, condiciones y características de las subvenciones en general, vid. Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

<sup>261</sup> Así, la LEPVas (artículo 151.3), la LEDGLRio (artículo 47.1), la LECMad (artículo 22.3) y la LECasL (artículo 45.2). En cualquier caso, debe entenderse que ese límite opera también en caso de coincidencia de elecciones, a la que se refieren alguna de estas normas, bien que el modo de calcular este límite hace que difícilmente las subvenciones vayan a ser superiores a los gastos declarados. Más precisa aún es la LECas-LM, que establece en su artículo 50.2 (redactado conforme a la Ley 5/1994), para los casos en que los «ingresos electorales» sean superiores a los gastos electorales, que la diferencia se deduzca de las aportaciones que corresponda hacer a la financiación pública: es decir, que no sólo esta subvención no puede ser superior a los gastos justificados, sino que tampoco lo pueden ser la suma de subvención más aportaciones privadas; se trata de un principio de *suficiencia absoluta*, quizá extremo y propiciador de la ausencia de financiación privada.

<sup>262</sup> Especialmente puesto de manifiesto en el contraste entre los cuadros 1.1 y 1.4, por una parte, y 2.1 y 2.5, por otra. Además de la constatación de este hecho, lo indican LUCAS MÚRILLO DE LA CUEVA, que dice que no ha resuelto adecuadamente las demandas económicas de los partidos (vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 49), SATRÚSTEGUI ("La elección...", pág. 61) o DE ESTEBAN o GONZÁLEZ-TREVUJANO (*op. cit.*, Tomo II, pág. 523).

sido insuficientes, sino en lo escasamente acertado de los límites impuestos: aunque los gastos que las formaciones declaran quedan muy alejados de tales límites, aun más bajas son las cantidades que reciben en concepto de subvención, lo que les había creado constantes pérdidas<sup>263</sup>. Es evidente que las últimas reformas habidas en la legislación sobre estos límites llevan a que las relaciones entre estas dos cantidades sean mucho más ajustadas, lo que permite avanzar hacia la superación de los problemas descritos y alcanzar la suficiencia que ha de considerarse inseparable de estas subvenciones<sup>264</sup>.

## **I. EL DERECHO A PERCIBIR LAS SUBVENCIONES ELECTORALES. IGUALDAD Y PROPORCIONALIDAD EN TORNO AL ACCESO Y A LA DISTRIBUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES**

La ausencia de unanimidad en la existencia de este tipo de subsidios parece tener una especie de prolongación en la diversidad de modelos y técnicas a través de los que se conceden estas ayudas en los países que las han estipulado<sup>265</sup>. Como una primera aproximación, cabe adoptar la distinción señalada por LÓPEZ GUERRA: existe

---

<sup>263</sup> CHUECA incluso considera que la LOREG mantiene todavía la presunción de que los partidos han de recurrir a sus propios fondos para hacer frente a los gastos, por lo que considera que contribuye de manera fundamental al endeudamiento estructural de los partidos y es fuente segura de males aún mayores (vid. "La financiación...", pág. 88). Sin ánimo de resolver la tradicional dialéctica entre el carácter aditivo o sustitutivo de la financiación pública respecto a las fuentes clientelares (que señala BLANCO VALDÉS: "Consideraciones...", pág. 38), está claro que este sistema no sirve ni para ahuyentar la financiación ilegal ni, en general, para evitar dependencias de la financiación privada, aunque ello no suponga necesariamente que las formaciones hayan tenido que buscar otras formas de financiación "si no lícitas, cuando menos poco aleccionadoras", como concluyen DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, *op. cit.*, Tomo II, pág. 523.

<sup>264</sup> Incluso, como ha sucedido en las elecciones a Cortes Generales de 1993, empiezan a ser frecuentes situaciones en las que la suma de las diversas cantidades que en función de los conceptos por los que se decide otorgar subvención es superior a los gastos realizados, con lo que la subvención que realmente reciben es una cantidad equivalente a la de sus gastos, que es el objetivo deseable (ver la relación entre los cuadros 3.1 y 3.6; también los cuadros 4.1 y 4.7).

<sup>265</sup> Señalada por DOUBLET: *Le financement de la vie politique*, pág. 17.

la posibilidad de reembolsar gastos concretos (o mejor dicho, los ocasionados por alguna actividad cuya realización se considera necesaria o a la que se quiere dar mayor importancia) o bien compensar de manera genérica con una cantidad global<sup>266</sup>.

La peculiaridad que presenta la primera de estas modalidades es su carácter fuertemente igualitario, no tanto porque se extienda a todas las formaciones, ya que pueden fijarse para su asignación criterios muy diversos, sino porque la subvención se corresponde por lo general con el coste de la actividad que se desarrolla, por lo que suele llevar aparejada una minuciosa regulación del ejercicio de ésta. El ejemplo más representativo de este tipo de actuación son las normas del CEF que prevén el reintegro de los costes de papel, de impresión de las papeletas, los carteles y las circulares, así como de los gastos de colocación de estos carteles, a los candidatos a la Asamblea Nacional siempre que hubieran obtenido al menos el 5% de los votos en la correspondiente circunscripción (**artículo L. 167**)<sup>267</sup>.

Sin embargo, la imposibilidad de especificar todas estas actividades ocasiona que el tipo más frecuentemente utilizado sea el de reembolso genérico y global de los gastos, sin objeto concreto, determinando quién accede a ellas y su cuantía de múltiples formas, exigiendo por lo general un porcentaje más o menos elevado de votos, a nivel nacional o en cada circunscripción. En Alemania, hasta la **Ley de 28 de enero de 1994**, se fijaba una cantidad total, resultado de multiplicar el número de electores por 5 marcos, a repartir entre aquellos partidos que superaran el 0,5 % de los votos emitidos a favor de las listas de 'land' de manera proporcional a los votos recibidos (aunque ha desaparecido este abono de los gastos electorales, la nueva ley

---

<sup>266</sup> Vid. "La organización...", págs. 120 y 121.

<sup>267</sup> Previsto también para otras elecciones, el **artículo R. 39** exige la justificación de estos gastos, así como el modo en que se determina el montante de la subvención, de acuerdo a las tarifas fijadas previamente en cada departamento, que pueden variar de una circunscripción a otra. Constituía una cantidad mínima, casi ridícula, a pesar de la cual se mantuvo como la única subvención existente hasta 1988. Sobre su carácter igualitario, PHILIZOT remarca que la igualdad se daba sólo entre los más representativos, dado el alto porcentaje establecido: *op.cit.*, pág. 32.

ha mantenido un criterio de proporcionalidad a los votos para otorgar las subvenciones a la actividad general)<sup>268</sup>. También adopta la regla de la proporcionalidad la **Ley de 10 de diciembre de 1993**, a partir de un fondo igual al resultado de multiplicar por 1.600 liras el número de habitantes, que se divide por mitades para reembolsar los gastos habidos en las elecciones al Senado y a la Cámara de Diputados: la cantidad que corresponde al Senado se divide a su vez entre las regiones en proporción a la población y en cada región en proporción a los votos obtenidos por los grupos que cuenten con un candidato electo o al menos el 5% de los votos en la región, así como por los candidatos elegidos o que hayan conseguido el 15% de los votos; la mitad destinada a las elecciones a la Cámara de Diputados entre los grupos que hayan alcanzado al menos el 4% de los votos o que cuenten con un candidato electo y el 3% de los votos, porcentajes que se miden a nivel nacional (**artículo 9**)<sup>269</sup>.

En Francia también se ha incorporado un sistema de reembolso «a tanto alzado» del que resultan beneficiados los candidatos, compatible con el anteriormente mencionado reintegro de los gastos de carteles, circulares y papeletas, también sobre las mismas bases igualitarias y no proporcionales. A partir de la **Ley núm. 88-227**, que en principio sólo afectó a los candidatos a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República, para extenderse luego a todos los candidatos vienen

---

<sup>268</sup> Se regulaba en el derogado **artículo 18 PG**. También participaban de esta cuota global los partidos que hubieran obtenido el 20% de los votos en un distrito electoral. La primera redacción de la **PG** había fijado un porcentaje del 2,5% para las listas de 'land', pero fue declarado inconstitucional por la **STCF de 3 de diciembre de 1968**, que entendió que ocasionaba una reducción de la efectividad del principio de igualdad, lo que obligó a rebajar ese requisito al 0'5% en la **Ley de 22 de julio de 1969**: vid. DOUBLET: *Le financement des partis politiques en République Fédérale d'Allemagne*, págs. 65 y 66. Tras la **Ley de 28 de enero de 1994**, los partidos reciben 1 marco y 30 'pfenigge' por cada uno de los primeros 5.000.000 de votos, y un 1 marco por cada uno de los votos que rebasen esa cifra, además de 50 'pfenigge' por cada marco recogido por cuotas o donaciones, con el límite de que la financiación estatal no puede rebasar los ingresos propios (**artículo 18 PG**): vid. GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, págs. 52 a 61.

<sup>269</sup> En la **Ley de 2 de mayo de 1974** se exigía haber concurrido en dos tercios de las circunscripciones y haber alcanzado un escaño y 300.000 votos o el 2% de los sufragios, repartiéndose el 15% de la cantidad prevista a partes iguales y el 85% restante en proporción a los votos (**artículos 1 y 2**). Tanto la vigente como la derogada excluyen de estos requisitos a los partidos y grupos de las regiones que cuenten con un estatuto especial de protección de las minorías lingüísticas, a las que sólo se exige obtener representación.

obligados a respetar un límite de gastos, aquéllos que hayan recibido al menos el 5% de los votos tienen derecho a que se les reintegre una cantidad calculada a partir de un porcentaje sobre los gastos máximos permitidos: fijado primeramente en el 10% de esa cantidad, fue paulatinamente aumentado (al tiempo que disminuían los límites de gastos) por la **Ley núm. 93-122** al 20% y por la **Ley núm. 95-65** al 50% (**artículo L. 52-11 CEF**)<sup>270</sup>.

Otra modalidad es la que condiciona su concesión a la obtención de donaciones privadas o a la renuncia a este tipo de ingresos, como ocurre en Estados Unidos sólo para las elecciones a la Presidencia de la Unión. La primera cláusula ('Presidential Primary Matching Payment Account') rige para los candidatos que concurren a las elecciones primarias, a los que se exige que reúnan como mínimo 100.000 dólares, en forma de donaciones individuales que no excedan de 250 y le permitan reunir 5.000 dólares en al menos veinte Estados: la cantidad que reciben es igual al importe

---

<sup>270</sup> Ha sido esta última ley la que lo ha extendido a las elecciones a concejales y a consejeros regionales y generales, al tiempo que se procede a un fuerte aumento, explicado por la prohibición de las contribuciones de las personas jurídicas, que permite en la práctica el reembolso de todos los gastos, frente a su anterior carácter, más bien complementario: vid. MASCLÉ: "Guide pratique...", pág. 117, y DOUBLET: "Droit constitutionnel institutionnel...", pág. 415. En la **DCC 89-271**, de 11 de enero de 1990 se consideró lógico exigir un mínimo de audiencia a los partidos políticos para acceder a la financiación pública, sin que se admitiera que este requisito se tradujera en haber obtenido un porcentaje del 5% de los votos, lo que se entendió contrario al pluralismo de las corrientes de ideas y de opinión que constituyen el fundamento de la democracia; sin embargo, sí era admisible requerir haber presentado 75 candidatos. Todo ello, sin embargo, se dice sólo en relación con la financiación de los partidos políticos, sin que resulte de aplicación para los candidatos, aunque se trate del mismo porcentaje que se exige a éstos (con el que se busca, según DOUBLET, no propiciar la multiplicación de candidaturas: vid. "La législation...", pág. 164). Para las elecciones presidenciales los porcentajes son del 8% del límite máximo de gastos para los candidatos que no superen el 5% de los votos y del 36% para los que alcancen esa cifra (fijados por la **Ley orgánica núm. 95-72**; los que estableció la **Ley orgánica núm. 90-383** eran del 5% y del 25%). En cuanto al acceso y distribución de la financiación de los partidos, la **Ley núm. 88-227** sólo hacía referencia a que los créditos que se previeran debían repartirse de acuerdo a criterios proporcionales; las modificaciones que en ella introduce la **Ley núm. 90-55** aportan mucha más precisión: se divide en dos partes, destinadas la primera a los partidos que hayan presentado 75 candidatos (tras la **Ley núm. 93-122**, basta con 50) en las elecciones legislativas, a repartir de acuerdo a los votos obtenidos, y la segunda a los que contarán con representación parlamentaria, de acuerdo al número de miembros; una modificación adicional obrada por la **Ley núm. 95-65** también permite que accedan a ella los partidos que no reúnen estos requisitos, pero han recibido donaciones de al menos 10.000 personas físicas por un mínimo de 1.000.000 de francos y cuentan con 500 cargos electos en al menos 30 departamentos, que pueden recibir 2.000.000 de francos (se trata de una medida provisional, con una duración limitada, en principio, a tres años): sobre este último aspecto, vid. CAMBY, *op. cit.*, págs. 48 a 55.

de estas aportaciones (**26 Secciones 9.033 y 9.034**)<sup>271</sup>. La segunda se aplica a los candidatos designados por las convenciones [para cuyo desarrollo también se prevén subsidios (**26 USC Sección 9.008**)], a los que se entrega *antes* de las elecciones una aportación pública, a fin de que desarrollen su campaña electoral con estos fondos públicos y sólo con ellos, ya que no pueden recibir contribuciones privadas si optan por este sistema de financiación pública, además de tener limitados sus gastos a esa cantidad más una pequeña aportación propia o de sus familiares (**26 USC Sección 9.003**). Se distribuye una cantidad igual al límite de gastos (en principio, 20.000.000 de dólares) entre los candidatos de los partidos que en las anteriores elecciones hubieran superado el 25% de los votos ('major parties': en la práctica, sólo el demócrata y el republicano); los restantes candidatos reciben una cantidad proporcional a los votos que obtuvieron en aquélla, siempre que hubieran superado el 5% de los votos ('minor parties'). Si una vez celebradas las elecciones, algún candidato que no hubiera sido beneficiario de ellas rebasara este último porcentaje, le correspondería también una subvención proporcional a los que hubiera recibido ('new parties') (**26 USC Secciones 9.002 y 9.004**)<sup>272</sup>. Otra particularidad de este sistema americano es que tal ayuda pública procede de un fondo ('Presidential Election Campaign Fund') formado a partir de la declaración de los contribuyentes que manifiesten su voluntad de destinar una determinada cantidad de sus impuestos (1 dólar hasta 1993; a partir de entonces, 3) a la financiación de las campañas electorales (el denominado 'tax check off system') (**26 USC Sección 6.096**)<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> También existe una exigencia relacionada con el respaldo obtenido en votos, de modo que deja de recibirlos el candidato que en dos elecciones primarias consecutivas obtiene menos del 10% de los votos, aunque puede volver a calificarse como beneficiario de estos fondos si en una elección posterior alcanza el 20% de los votos.

<sup>272</sup> Un sistema de adelantos se ha implantado también en Francia, al entregarse a los candidatos a la Presidencia de la República 1.000.000 de francos a cuenta del reembolso, cantidad fijada también por la Ley orgánica núm. 95-72, que ha rebajado los 3.000.000 que estableció la Ley orgánica 90-383.

<sup>273</sup> Hasta 1973, se permitía que se designara a los candidatos de un solo partidos como beneficiarios de esos fondos. Conviene destacar (máxime cuando se ha formulado alguna propuesta para implantar un sistema semejante en España, al menos en lo que se refiere al ámbito fiscal, que será comentada más adelante), que estas disposiciones también fueron objeto de recurso ante el Tribunal Supremo, que en la Sentencia de 30 de

En una opción general en la que predomina lo que PÉREZ ROYO llama "indemnización electoral"<sup>274</sup>, es decir, la entrega de subvenciones de manera posterior a la celebración de elecciones, lo cierto es que el sistema español, con algunas modulaciones, reúne prácticamente todos estos modelos de subvención, puesto que a las previsiones bastante simples del **RDLNE** y la **LEL** de subvenciones en función de los resultados obtenidos, la **LOREG** añadió la posibilidad de entregar a las formaciones políticas antes de la campaña electoral una reducida cantidad a cuenta. También se apartaba de este modelo la subvención por envíos electorales, que tiene su origen en la **Ley orgánica 8/1991**.

Dejando la determinación de las cantidades para el siguiente epígrafe, momento en el que se acometerá la regulación de cada proceso electoral, conviene hacer con anterioridad un examen global acerca de la superación de ciertos requisitos relacionados con los resultados que se exigen para percibir estas subvenciones. Se trata de una decisión lógica, ya que se deben financiar sólo los partidos o formaciones que realicen, como dice RODRÍGUEZ DÍAZ, una "efectiva función electoral"<sup>275</sup>;

---

enero de 1976 declaró que no se favorecía a una ideología sobre otra por parte del Estado, ni se censuraba la libertad de expresión (al contrario, se ampliaba el debate público y la participación en el proceso electoral), que no se financiaban ideas de las que cada ciudadano pudiera discrepar al impedir designar el partido favorecido por sus impuestos y que no se trataba de manera desigual a los partidos grandes y a los pequeños, ya que esa situación se debía más bien a las propias circunstancias del proceso electoral, al margen de que a los que recibían tales subsidios se les limitaba los gastos y las contribuciones que pudieran recibir; por otra parte, el porcentaje del 5% impedía el fraccionamiento y acreditaba el interés público de la candidatura subvencionada. Sin duda, estas leyes contribuyen a que la campaña presidencial sea muy larga, de prácticamente dos años. Por último, téngase en cuenta que la cantidad que recibieron los candidatos de los dos partidos mayores para las elecciones de 1992 fue de 55.200.000 dólares. Sobre todos estos aspectos, vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 226 a 230, MONTERO: "La financiación...", págs. 398 y 399 y, especialmente para lo que se refiere a la sentencia del Tribunal Supremo, DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 80 a 85, y AVRIL: "La législation fédérale...", págs. 47 y 48; en un plano general, RYAN J. BARILLEAUX: "Por qué tienen los Estados Unidos una campaña presidencial tan compleja y prolongada", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44 (1985), y ALEXANDER: "American presidential elections, 1976-1992", págs. 43, 44 y 50 a 52. Un juicio muy positivo, añadiendo que es también el que recibe de los propios actores políticos, en WERTHEIMER y WEISS MANES, *op.cit.*, págs. 1.142 y sigs.

<sup>274</sup> *Curso...*, pág. 358.

<sup>275</sup> No parece tan correcta la identificación que hace este autor, para el que serían "los importantes", lo que además no puede ser más impreciso: vid. "El Estado de partidos...", pág. 113.

en ningún caso por tanto corresponde este derecho a todas las formaciones concurrentes con independencia de los votos que reciban, ya que aún en las normas (de carácter autonómico) de las que podría considerarse establecen unas condiciones más *favorables*, se exige al menos alcanzar un determinado porcentaje de votos, más o menos similar a la barrera electoral que existe para acceder al reparto de escaños.

La manera en que se mide esa relevancia es fundamentalmente la representación obtenida. Por lo que se refiere a las subvenciones por votos y por escaños, que figuraban ya en el **RDLNE** y que hasta 1991 eran las únicas que conocía el ordenamiento español, se puede fijar como carácter general que su asignación se hace depender de la obtención de representación, de modo que sólo tendrán acceso a ellas las formaciones que hayan conseguido que al menos uno de los candidatos incluido en sus listas sea elegido. Es así hasta tal punto que incluso, como se verá más adelante, las dos leyes electorales autonómicas que conceden subvención por votos aun sin representación (la valenciana y la madrileña) también la otorgan en función de los escaños obtenidos en la respectiva cámara autonómica, no dejando de constituir unas excepciones de alcance verdaderamente reducido, dado el porcentaje que de todas formas se exige<sup>276</sup>.

Un requisito como éste puede fundamentar, sin duda, alguna una reflexión en torno al posible trato discriminatorio que se da a las fuerzas extraparlamentarias respecto a las parlamentarias, además de causar un notable efecto sobre el funcionamiento del sistema político, al impedir o al menos dificultar que nuevas formaciones modifiquen el sistema de partidos<sup>277</sup>. Desde luego, una argumentación de este tipo

---

<sup>276</sup> Considerado adecuado por ÁLVAREZ MORALES, al coincidir con la barrera electoral, que no es precisamente baja: 5% en toda la Comunidad: *op.cit.*, pág. 161.

<sup>277</sup> Respecto a la primera cuestión, alegaciones de este tipo se pueden encontrar ya en referencia al **RDLNE**: SATRÚSTEGUI se explicaba esta exigencia en un momento inicial, pero la consideraba lesiva de la igualdad de oportunidades (vid. "El marco jurídico...", pág. 31; en el mismo sentido, DEL CASTILLO: voz "Financiación...", pág. 340). No hay que dejar de reconocer, un tanto paradójicamente, los efectos positivos que en su momento pudo haber tenido, por haber contribuido "a canalizar la contienda política por los cauces de la democracia representativa", como dice LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 50). Respecto a la legislación vigente, SATRÚSTEGUI, que encuentra "dudosamente justificada" tal diferencia (vid. "La elección...", pág. 61), ÁLVAREZ CONDE, que estima que

se ve reforzada cuando se comparan los votos que en determinadas convocatorias han obtenido unas formaciones que han recibido subvención con otras que se han visto privadas de aquélla<sup>278</sup>. Lo cierto es que esta discusión podría convertirse en un debate sobre el sistema electoral, a cuya aplicación se achaca esta aparente disfuncionalidad: que un grupo con un número total de votos superior a los de otros que, por ejemplo, debido a su carácter nacionalista tienen un ámbito más reducido, no alcance representación (ni subvención) y sí el que cuenta con menos votos<sup>279</sup>. Sin embargo, no es necesario justificar la necesidad de modificar el sistema electoral si se quiere que esa posible discriminación desaparezca, sobre todo porque sirve para unos fines diferentes: su objeto es proporcionar, determinar la representación a partir de unos presupuestos que en el caso español están bien definidos<sup>280</sup>. En cambio, el sistema de financiación pública atiende a otros propósitos, que se ven en parte impedidos precisamente si las subvenciones no alcanzan también a las formaciones que, aún sin representación, consiguen un *significativo* número de votos<sup>281</sup>. Por ello,

---

no se aseguraría completamente el principio de igualdad si no se procede a financiar a las formaciones extraparlamentarias de algún modo, con lo que también se fomentaría "la competitividad electoral" (vid. "Algunas propuestas...", págs. 29 y 30), o LÓPEZ GARRIDO (*op.cit.*, pág. 65). En cuanto a la segunda, así lo señalan DEL CASTILLO (vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 197) y DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO (*op.cit.*, Tomo II, pág. 523).

<sup>278</sup> Sólo por citar un caso reciente, en las elecciones al Congreso de los Diputados de 1993, CDS obtuvo 414.740 votos: al no obtener ningún diputado, no recibió subvención y se vio también privado de las posteriores aportaciones anuales; todas las formaciones nacionalistas con representación parlamentaria, con la excepción de CiU, obtuvieron menos votos.

<sup>279</sup> Lo señala BLANCO VALDÉS: "Consideraciones...", pág. 48.

<sup>280</sup> A ellos se ha referido el Tribunal Constitucional al analizar los «criterios de proporcionalidad» imperantes en el Congreso de los Diputados, extensibles a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, que sólo cabe recordar ahora: esa proporcionalidad puede ser modulada o corregida por otros factores, a fin de hacerla compatible con una representación no excesivamente fraccionada, quedando encomendada a las formaciones políticas de cierta relevancia: como dijo la **STC 75/1985**, hay que asegurar la "efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos", porque el proceso electoral tiende no sólo a la realización de derechos, sino a dotar de "capacidad de expresión" a las instituciones, en un marco de racionalización de la forma de gobierno.

<sup>281</sup> La **STCF de 3 de diciembre de 1967** partía precisamente de esta distinción entre los requisitos para acceder a la representación (para lo que es necesario rebasar un 5% de los votos, cláusula considerada constitucional) y para acceder a las subvenciones, que no sólo no deben identificarse necesariamente, sino que entendió debía ser bastante menos riguroso. Además de los casos citados, en la mayoría de los países, sobre

dado que se favorece la competencia electoral, se crean condiciones de igualdad y se facilita el acceso al parlamento de nuevas opciones, deberían modificarse estos requisitos, a fin de que se pudiera ampliar el número de formaciones que reciben tal financiación<sup>282</sup>. Para evitar que fuera tachada de *financiación del fracaso*, debería condicionarse no sólo a la obtención de un número de votos suficiente, que no debería identificarse necesariamente por las razones ya apuntadas con la barrera legal del 3%, sino también, con las cautelas oportunas a fin de preservar el pluralismo territorial, a su concurrencia en un porcentaje determinado de circunscripciones<sup>283</sup>.

Se trata, eso sí, de un sistema coherente con las disposiciones de la LOFPP, que también parte de esa discriminación entre partidos *parlamentarios* y *extraparlamentarios*, puesto que sólo disfrutaban de las subvenciones anuales previstas en los presupuestos generales del Estado aquéllos que tengan representación, sólo y exclusivamente, en el Congreso de los Diputados (**artículo 3.1 y 2**)<sup>284</sup>.

---

todo cuando se hace destinatarios de la subvención a los partidos y no a los candidatos, se considera un porcentaje bastante bajo, incluso de entre el 1 y el 2% de los votos, para recibir una compensación.

<sup>282</sup> A esta misma conclusión llega LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 46; como dice LÓPEZ AGUILAR, los partidos extraparlamentarios también son cauce para la expresión de un sector del electorado: vid. "Notas...", pág. 82.

<sup>283</sup> La expresión "financiación del fracaso" es de ARNALDO, para quien estas reformas promoverían "la aparición de nuevas formaciones políticas sin arraigo en el electorado en búsqueda de subvenciones", por lo que los "mínimos" actualmente establecidos resultan, a su juicio, "imprescindibles" (vid. *Financiación...*, pág. 13). Por el contrario, DEL CASTILLO apuntaba que debía ser el 0'5 ó el 1% de los votos, sin que ello supusiera, lógicamente, privar de las subvenciones a las formaciones que tuvieran al menos un escaño con un porcentaje más reducido (vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 227 y 228). En cualquier caso, sobre la exigencia de presentación de candidaturas, cuyo fin sería evitar que se aprovecharan de estas ayudas "candidaturas sin arraigo, operaciones absurdas o montajes oportunistas" (como dice LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 46), véase lo que se dijo respecto al acceso a los espacios gratuitos de televisión y las propuestas de modificarlo por permitir la difusión de la publicidad de este tipo de formaciones, a pesar de que se llega a exigir concurrir hasta en el 75% de las circunscripciones. Su aplicación en este caso probablemente no llevaría a estas mismas conclusiones (la exigencia principal sería la de obtener un cierto número de votos), pero conviene recordar la propuesta alternativa (depósito de una fianza) que allí se formuló en orden a garantizar la *seriedad* de las candidaturas.

<sup>284</sup> Esta distinción merece el mismo reproche de inconstitucionalidad a juicio de BLANCO VALDÉS (vid. *Los partidos políticos*, págs. 197 a 199) y JIMÉNEZ CAMPO, para quien es una "restricción de indiscernible fundamento" (vid. voz "Partidos políticos", pág. 4.794). Aunque la LPP no dejaba claro si quedaban reservadas sólo a los partidos presentes en las Cortes Generales, ya que su **artículo 6** sólo especificaba que se entregaría una cantidad por escaño y otra por voto obtenido en las elecciones a ambas cámaras, según

Por lo que se refiere a la subvención por envíos personales de carácter electoral, introducida para las elecciones de alcance general por la **Ley orgánica 8/1991** (salvo para las elecciones al Parlamento Europeo, para las que lo hizo la **Ley orgánica 13/1994**) y para las de carácter autonómico, aunque no en todas las Comunidades, por diversas leyes posteriores, deben dedicarse unas líneas a intentar aclarar su naturaleza antes de proceder a cualquier precisión o crítica ulterior. Se trata de una subvención por la realización de una actividad concreta de campaña, en este caso, la de haber enviado a los electores, de forma personal y directa, propaganda y publicidad electoral o sobres y papeletas<sup>285</sup>. Cualquier duda sobre esta característica la ha despejado el Tribunal de Cuentas, que distingue perfectamente este carácter diferenciado para atender a la finalidad específica de dar cobertura a los gastos originados por esa concreta actividad, mientras que las demás subvenciones compensarían el resto de los gastos<sup>286</sup>. En fin, para recibirla es necesario no sólo, como sería lógico, justificar la realización de tal actividad durante la campaña electoral, mediante factura bien de la empresa con la que se contrate o bien del servicio de correos, en la que conste el número de envíos efectivos a electores de la

---

critérios determinados en la ley de presupuestos, se optó por seguir la norma en la actualidad consagrada legalmente.

<sup>285</sup> Del incorrecto entendimiento de esta naturaleza, diferente a las anteriormente existentes, proceden buena parte de los inconvenientes que ha originado esta innovación. Por otra parte, no reparar en ella y en la falta de incardinación en el sistema (defecto, por supuesto, sólo imputable al legislador) también ha llevado a que buena parte de los autores que se han ocupado de su estudio no realicen un correcto análisis de ella. Por ejemplo, resulta innegable que se trata de una subvención que se adjudica una vez concluido el proceso electoral, que consiste en la entrega de una cantidad de dinero y no en la cesión de un servicio o bien público (aunque está clara la utilización del servicio de correos y de las tarifas especiales ya estudiadas), por lo que, a pesar de estar ligada a la realización de una actividad concreta durante la campaña electoral, no se puede calificar de financiación indirecta, como hacen SANTOLAYA (vid. *Manual...*, 2ª edición, pág. 92) o BLANCO VALDÉS ("Consideraciones...", pág. 47, y "La problemática...", pág. 187). Lo cierto es que ya en la discusión parlamentaria de la **Ley orgánica 8/1991** se produjo esa confusión (los debates de esta ley se recogerán más adelante: a título de ejemplo, puede verse la intervención del portavoz del Grupo Socialista, Sr. Marcet, en el Pleno del Congreso de los Diputados, en la que utilizaba los términos antes criticados: *C.G. D.S.C.D. IV Legislatura*, Pleno, núm. 88, de 14 de febrero de 1991, pág. 4.366).

<sup>286</sup> Informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993: ver el cuadro 3.6.

circunscripción o circunscripciones, o por cualquier otro medio suficiente en derecho<sup>287</sup>, sino que también se añaden en ocasiones, por una parte, unos especiales requisitos de concurrencia y, por otra, alcanzar una representación cualificada (como pueda ser la necesaria para constituir grupo parlamentario o en un elevado número de circunscripciones). Si a los evidentes perjuicios que entraña tal modo de limitar el acceso a esta determinada ayuda (aunque no tengan un carácter uniforme en todas las legislaciones, como habrá ocasión de detallar) se le añaden los ya comentados inconvenientes que su desafortunada redacción implica con respecto a la limitación de gastos, la propuesta que se formuló en su momento para que desapareciera se torna todavía más razonable<sup>288</sup>.

Antes de pasar a examinar el modo en que se accede a estas subvenciones en cada elección, es necesario considerar de manera global el criterio que se sigue para distribuir las. Desde el **RDLNE**, está clara la orientación general por la proporcionalidad, es decir, la regla para calcularlas está en función del número de escaños y votos obtenidos, que se concreta en la asignación de una cantidad fija por cada uno

---

<sup>287</sup> Incluida la certificación expedida por el secretario de organización y finanzas de un partido político, cuando se ha hecho el envío por medios propios: AAJEC de 12 de abril de 1991 y de 29 de abril, 30 de mayo y 18 de noviembre de 1994. En la **LOREG** no se exige con la debida precisión la acreditación de tal actividad.

<sup>288</sup> A pesar de que también se ha derivado de su inicial aplicación algún efecto positivo, como luego se indicará. De todas maneras, con ello no se quiere limitar la acción publicitaria de las formaciones: en primer lugar, ya se abogaba anteriormente por que la administración llevara a cabo el envío del sobre y la papeleta necesarios para el voto, aunque no se comparta, como dice ARNALDO, que esta supresión ocasionaría un "grave quebranto de la forma de expresión publicitaria-propagandística de los partidos", ya que no es acertado considerar que "la remisión de los documentos electorales primarios no es sustituible por otros medios" (pese a que finalmente este autor también se muestra partidario de este envío administrativo: vid. *Financiación...*, pág. 11). En otros países, tal prestación indirecta constituye ya una notable tradición: por ejemplo, en Gran Bretaña data de 1918 y en Francia de 1919. En ambos consiste en un envío de propaganda, del que se encarga en Francia una comisión especial que se forma en cada circunscripción, que expide de manera simultánea, en una misma entrega, una circular y un boletín de todos los candidatos que lo solicitasen, que sólo deben costear la impresión de ese material; en los **artículos R. 29 y R. 30 CEF** se establece el formato de estos materiales y la limitación de enviar una sola papeleta y circular en cada vuelta, mientras que en los **artículos R. 31 a R. 38** se establece la composición de la comisión y el procedimiento a seguir: vid. PHILIZOT, *op. cit.*, págs. 30 a 32; en cuanto a la legislación británica, la referencia es el **artículo 91 de la Ley electoral**. Por lo demás, no debe existir obstáculo alguno (en ese sentido, son acertadas las tarifas postales especiales) para que se remita la publicidad que se desee por correo.

de estos conceptos<sup>289</sup>. En principio, este sistema respeta las exigencias del principio de igualdad, que no se vería afectado por el hecho de que las formaciones mayoritarias, en función de la relación *más votos, más dinero*, obtengan mayores subvenciones. Este hecho estaría perfectamente justificado en la asunción por éstos de mayores responsabilidades<sup>290</sup>. Sin embargo, cabe hacer alguna objeción a esta primera impresión, derivada de la inclusión de los escaños con que cuenta cada formación entre los factores que deciden su cuantía: dado que los diversos sistemas electorales que se aplican en España no arrojan (como ocurre en realidad con casi todos) una representación que sea trasunto perfectamente proporcional de los votos emitidos, se favorece por segunda vez a los partidos mayoritarios, los más beneficiados por la aplicación de esas fórmulas, con unas subvenciones mayores que las que les corresponderían en función solamente de los votos<sup>291</sup>. Reviste igual gravedad, y esto no tiene nada que ver con el sistema electoral, que se disponga, a la hora de determinar los votos *recompensables*, que sólo se tengan en cuenta los emitidos en las circunscripciones en las que se obtiene escaño: este precepto, irrelevante para los partidos mayoritarios, que alcanzan representación en prácticamente todas ellas, supone una importantísima penalización para los minoritarios y carece por completo de justificación.

Por estas razones, debería adoptarse como único parámetro utilizable para determinar la financiación el de los votos recibidos, tanto para distinguir qué formaciones tienen derecho a esta financiación pública directa como para determinar

---

<sup>289</sup> GARCÍA COTARELO encuentra que, más que proporcionalidad, existe "linealidad": no se parte de una cantidad global a repartir, sino de una suma predeterminada tanto por escaño como por voto: vid. *Los partidos políticos*, pág. 216.

<sup>290</sup> BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 199.

<sup>291</sup> Así lo señala DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 70. También DOUBLET incide en que el número de escaños reproduce los efectos del sistema electoral: vid. *Le financement de la vie politique*, pág. 19.

la cuota con que cada una de ellas participa en esos fondos públicos<sup>292</sup>.

También en este punto el sistema es parecido al que aparece en la **LOFPP**, al repartirse las subvenciones previstas en ella en función tanto del número de diputados de cada formación, criterio según el cual se distribuye un tercio de la cantidad total que cada año corresponde a aquellos partidos, como de los votos obtenidos en las elecciones al Congreso de los Diputados, pero sólo en las circunscripciones en las que se logra más del 3% de los votos válidos, que sirve para adjudicar los dos restantes tercios (**artículo 3.2 LOFPP**). Son reglas que priman enormemente a los partidos mayores, provocan que las diferencias entre las sumas percibidas por los grandes y los pequeños partidos no sean demasiado proporcionales, ya que los primeros, además de los efectos beneficiosos del sistema electoral en la atribución de escaños, obtienen dinero por casi todos sus votos, mientras que los restantes se ven privados de un buen número de votos, y tienden en cualquier caso a consolidar las posiciones adquiridas por cada uno de ellos. Un juicio sobre su constitucionalidad no debería olvidar la advertencia de BLANCO VALDÉS acerca de que el cumplimiento de las exigencias del principio de igualdad y la propia existencia del sistema democrático hace necesario el mantenimiento también de *partidos de oposición*<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> DEL CASTILLO señala también que con ello se fomenta la movilidad del sistema de partidos (vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 197), sin que en la actualidad pueda aparecer como una amenaza para un sistema político que ya ha adquirido un grado más que aceptable de estabilidad (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y las elecciones...", pág. 46).

<sup>293</sup> *Los partidos políticos*, pág. 199. Los criterios de los que partía el **artículo 6 LPP** también eran los escaños y votos, pero *obtenidos en las dos cámaras*, en la manera que determinarían las leyes de presupuestos. Mientras que restringir este derecho a las formaciones con representación en el Congreso de los Diputados no fue objeto de ninguna enmienda (lógicamente), sí lo fue este **apartado 2**: la enmienda 5, del Grupo Vasco (PNV), pretendía remitirlo a una disposición reglamentaria, que debería tener en cuenta la representación en el Congreso de los Diputados, en el Senado y en las Asambleas de las Comunidades Autónomas; frente a esta opción, el criterio de la **LOFPP**, según el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Sr. Izquierdo, se ajustaba a la representación "más clara y pura" (*B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987, pág. 9, y *C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Comisiones, núm. 121, de 28 de abril de 1987, pág. 4.635). La enmienda 11, de la Minoría Catalana (al igual que la enmienda 10, del Grupo CiU), sin modificar los tres tercios en que se dividen esas subvenciones para repartirlas, pretendía que tuvieran en cuenta los escaños del Senado y los votos obtenidos por los senadores electos [*B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo, pág. 11, y *B.O.C.G. S.*, III Legislatura. Serie II, núm. 76 (b), de 29 de mayo de 1987, págs. 11 y 12].

En cambio, se puede considerar que la regla adoptada para compensar los gastos causados por los envíos electorales, la entrega de una cantidad por cada elector al que se le remita, es bastante correcta cuando esa suma es la misma para todas las formaciones políticas, decisión que algunos autores cargan en el balance crítico de esta subvención. Por el contrario, no constituye un acierto la distinción introducida en otros casos, de modo que sean diferentes las sumas según la representación o los votos obtenidos, con lo que no se atiende al objeto de esta subvención, financiar una determinada actividad.

En cualquier caso, todas estas características generales deben ser contrastadas mediante el análisis de la práctica seguida en cada una de las elecciones, donde habrá lugar para señalar las puntuales excepciones o abundar en los principios enunciados que, en virtud de la particular legislación dictada en cada caso o por otra particular característica de esos comicios, puedan surgir.

## II. CUANTÍA SEGÚN LA CONVOCATORIA

Las notas previas a este apartado siguen un esquema que coincide plenamente con lo que se dijo en el capítulo IV sobre los gastos electorales. Así, la cantidad y los conceptos en función de los que se subvencionan se establecen en el título correspondiente de la LOREG<sup>294</sup>, a las que habrá que añadir las previstas en las leyes autonómicas. Tales cantidades también están expresadas en pesetas constantes y deben actualizarse por el Ministerio de Hacienda o la consejería competente dentro de los cinco días posteriores a la convocatoria de elecciones<sup>295</sup>. Su incidencia en

---

<sup>294</sup> Por lo que no se explica que BARQUÍN reduzca el contenido de la LOREG a fijar las reglas generales, al entender que "su regulación específica" se deja a la "ley correspondiente": "Ley Orgánica...", pág. 598.

<sup>295</sup> No existe un mandato general, como tampoco lo había en materia de gastos, sino que se especifica para cada elección concreta: en la LOREG, en los artículos 175.4, 193.4 y 227.4. La redacción original del proyecto de ley sólo disponía este mandato para los gastos; su extensión a las cantidades destinadas a las subvenciones se debe a la aceptación por parte de la ponencia de la enmienda 524, de la Minoría Catalana:

orden a alcanzar la suficiencia de estas subvenciones es evidente, como pone de manifiesto que la ausencia de una disposición de este tipo en el **RDLNE** llevó a que en todas las elecciones anteriores a la **LOREG** se tuvieran en cuenta siempre las mismas cantidades, que no se vieron modificadas a pesar de las fuertes variaciones del valor de la moneda<sup>296</sup>. Por lo demás, deben seguirse idénticas reglas para su cálculo en función de la tasa de deflación determinada por el índice de precios al consumo. Asimismo, abarcan todos los procesos electorales que se celebran por sufragio universal, sin que las diferencias entre unas y otras deban dar lugar tampoco a una gradación de su primacía, ya que la comparación entre ellas no sirve más que para extraer consecuencias muy relativas<sup>297</sup>. Por último, una apreciación un tanto superficial de las diversas reformas puede llevar a concluir que algunas de estas normas (como la propia **LOREG** o la **Ley orgánica 8/1991**) han dado lugar, al fijar cantidades superiores respecto a las anteriormente recogidas, a un constante incremento de tales subvenciones. Al margen de que, cuando se afirma tal cosa por algún autor, parece estar refiriéndose -no siempre se especifica- sólo a las que corresponden por el funcionamiento permanente de los partidos, porque de ellas se extrae como conclusión la necesidad de limitarlo al que corresponda al índice de precios al consumo (que ya es obligado hacer en las subvenciones electorales), en realidad, tal aumento ha sido más aparente que real y en pocas ocasiones las

---

vid. la enmienda y el informe de la ponencia (que presenta esta modificación como una mera "corrección gramatical") en *Trabajos LOREG*, págs. 325, 326 y 384. Por su parte, todas las leyes electorales autonómicas han introducido esa misma obligación, si bien algunas lo hacen de manera separada de la de los gastos [así la **LEPVas** (artículo 151.2), que es la única que fija un plazo más dilatado -siete días-, la **LEARCant** (artículo 39.2), la **LEDGLRio** (artículo 47.3), la **LEVal** (artículo 35.3), la **LMUMECana** (artículo 29.3), la **LFEPNav** (artículo 44.2), la **LECAIBal** (artículo 29.3) y la **LECMad** (artículo 22.2)], mientras que las demás, al modo de la **LOREG**, en el mismo artículo se refieren a ambos supuestos.

<sup>296</sup> Con los consiguientes perjuicios que causó este hecho a los partidos, como señala DEL CASTILLO, de la que parte esa propuesta: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 279; también DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA habían advertido de esta necesidad: vid. DE ESTEBAN: "Un Anteproyecto...", pág. 799.

<sup>297</sup> Dentro del marco general en el que se mueven, según DOUBLET: cuando son demasiado altas, incitan al gasto, cuando son demasiado bajas, resultan inadaptadas a las necesidades que tratan de cubrir: vid. *Le financement de la vie politique*, pág. 22.

cantidades que reciben las formaciones de una convocatoria a otra han sido efectivamente superiores<sup>298</sup>.

## A. ELECCIONES A CORTES GENERALES

El Estado<sup>299</sup> subvenciona los gastos que originen las actividades electorales en estos comicios sirviéndose de todos los criterios anteriormente reflejados, por lo que se hará un tratamiento individualizado de cada una de las previsiones incluidas en **capítulo VI del título II de la LOREG**. Con carácter general, hay que advertir que se subvencionan los resultados obtenidos en ambas cámaras, y no sólo los del Congreso de los Diputados, a diferencia de la **LOFPP**. Sin negar el aspecto positivo que supone no privar de subvención a formaciones que, en supuestos no demasiado habituales, sí estén representadas en el Senado y no en el Congreso de los Diputados (porque no hayan alcanzado los votos suficientes o, más frecuentemente, porque no hayan concurrido), hay que destacar que provoca un doblamiento de las cantidades, del que sólo se benefician las formaciones mayoritarias, las únicas que, salvo excepciones muy concretas, que afectan a unas pocas circunscripciones, realmente acceden a dicha cámara, en virtud del sistema electoral empleado.

### 1. SUBVENCIÓN POR LOS ESCAÑOS OBTENIDOS

A ellas tienen derecho, lógicamente, sólo las formaciones que hayan conseguido un escaño, bien en el Congreso de los Diputados, bien en el Senado, otorgándose 2.000.000 de pesetas por cada escaño que hayan obtenido (**artículo**

---

<sup>298</sup> Propuestas como la reseñada las defienden LÓPEZ GARRIDO, *op. cit.*, pág. 72, o DEL CASTILLO: "La financiación de los partidos políticos: propuestas...", pág. 94.

<sup>299</sup> Pretendía la enmienda 330, del Grupo Vasco (PNV), junto con otras presentadas a los artículos concordantes con éste, que en todas las referencias del **capítulo VII** a subvenciones se hiciera mención al Ministerio del Interior, con el fin de "especificar qué Ministerio del Estado debe actuar, para que no eludan responsabilidades", cautela que la ponencia entendió se atendía concretando, "en los preceptos en que ello es necesario", que "las actuaciones correspondientes incumben a la administración del Estado", lo que no fue el caso: vid. la enmienda y el informe en *Trabajos LOREG*, págs. 242 y 384.

175.1). Por este mismo hecho, resulta ser la modalidad susceptible de reunir en principio un mayor número de las críticas que con carácter general se indicaron: se les niega a las formaciones extraparlamentarias y dentro de las parlamentarias, convierte la prima que les otorga a las mayoritarias el sistema electoral en una ventaja económica no siempre justificada, máxime cuando alcanza también al Senado, donde al utilizarse un sistema (más) mayoritario, buena parte de las formaciones minoritarias se convierten también en extraparlamentarias<sup>300</sup>. No mitiga esta apreciación negativa que constituya la parte menor de las subvenciones que se otorgan en función de los resultados (viene a suponer entre la tercera y la cuarta parte), correspondiendo por tanto la cantidad principal a la subvención que se estudiará a continuación<sup>301</sup>.

Conviene por último señalar, para evitar erróneas conclusiones, que el aparente fenómeno de aumento que se puede entender producido primero por la **LOREG** respecto al **RDLNE** [la primera redacción de aquella fijó esta subvención en 1.500.000 pesetas, mientras que el derogado **artículo 44.1.a) RDLNE** la establecía en 1.000.000] y más tarde por la **Ley orgánica 8/1991**, que le dio la actual redacción, no ha existido en realidad. Respecto a la primera, basta recordar la fecha en que ambas normas se promulgaron, máxime teniendo en cuenta la ausencia de cláusula de actualización en el **RDLNE**. Su existencia viene precisamente a negar que existiera incremento alguno en 1991: si cuando fue aplicado por primera vez, para las elecciones de 1986, la cantidad resultante fue de 1.630.000 pesetas<sup>302</sup>, para las de 1989 fue 1.915.000 pesetas<sup>303</sup>: que en 1991 se introdujera la cifra de 2.000.000 de pesetas no puede considerarse sino como una actualización legal, incluso a la baja

---

<sup>300</sup> Vid. DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 126.

<sup>301</sup> Ver cuadros 2.5 y 3.6.

<sup>302</sup> Según Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 25 de abril de 1986.

<sup>303</sup> Según Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 6 de septiembre de 1989.

e innecesaria<sup>304</sup>.

## 2. SUBVENCIÓN POR LOS VOTOS RECIBIDOS

El aspecto principal de esta segunda subvención es que se otorga por los votos conseguidos únicamente en las circunscripciones en que las que las candidaturas presentadas obtengan un escaño al Congreso de los Diputados, por cada uno de los cuales recibirá 75 pesetas [artículo 175.1.b)] o por todos los que reciba cada senador electo, que serán compensados con 30 pesetas cada uno [artículo 175.1.c)]. Antes de analizarlo en profundidad, conviene hacer dos precisiones de orden cuantitativo, derivadas de apreciaciones ya formuladas anteriormente. Al margen de que su volumen definitivo dependa de la participación electoral, hay que destacar en primer lugar que por este concepto se recibe la parte más importante de las subvenciones por resultados (entre dos tercios o tres cuartos de la cantidad total)<sup>305</sup>. Respecto a las modificaciones que se han ido introduciendo en esta cantidad, el proceso ha sido idéntico al reseñado con ocasión de la subvención anterior: si en el **RDLNE** figuraban unas cifras de 45 y 15 pesetas [artículo 44.1.b) y c)], la **LOREG** las fijó inicialmente en 60 y 20, que incluso suponen un aumento (que nunca será real, sino meramente nominal) menor que para la subvención anterior (si aquél fue del 50%, éste sólo del 33'33%). Al ser aplicadas en 1986 y 1989, las cantidades resultantes fueron, respectivamente, 65 y 22<sup>306</sup> y, lo que es más relevante para esta argumenta-

---

<sup>304</sup> Es suficiente con esa obligación de ir actualizándolas para cada convocatoria concreta: prueba de ello es que a través de la reciente **Ley orgánica 13/1994** no se haya incorporado la correspondiente a las elecciones de 1993, que resultó ser 2.200.000 pesetas, según **Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 15 de abril de 1993**.

<sup>305</sup> Ver cuadros 2.5 y 3.6. No se entiende muy bien como se la puede dotar entonces de mayor peso, como defiende ARNALDO (partidario de no suprimir el doble criterio -escaños y votos-, ni de otorgarlas a formaciones extraparlamentarias), "a fin de favorecer a aquellas formaciones que sí gozan de apoyo electoral pero subrepresentadas en escaños a consecuencia de la fórmula electoral". Al margen de que no se brinde ninguna opción concreta para articular esta propuesta (probablemente se pretenda simplemente aumentar esta cantidad), el mantenimiento de los actuales criterios no hará sino perpetuar los defectos cuya existencia, en el fondo, no deja de evidenciar esta sugerencia: vid. *Financiación...*, pág. 14.

<sup>306</sup> Según **Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 25 de abril de 1986**.

ción, 77 y 26<sup>307</sup>, con lo que la **Ley orgánica 8/1991** no llevó a cabo aumento alguno, ni siquiera actualización, sino que para los votos recibidos por las candidaturas al Congreso de los Diputados incluso disminuyó -ligeramente- esta subvención<sup>308</sup>.

Como es fácilmente observable, se ha establecido una diferente cuantía para las subvenciones correspondientes a los votos recibidos en una y otra cámara, diferencia que no existe en la subvención anterior. En esta circunstancia ya repararon algunos grupos parlamentarios, que presentaron durante el debate de la **LOREG** diversas enmiendas con la intención de igualar tales cantidades<sup>309</sup>. Sin embargo, esta distinción parece bastante razonable dado el sistema de voto: cada elector puede expresar en la mayoría de las circunscripciones su preferencia por un máximo de tres candidatos al Senado, mientras que en el Congreso sólo puede introducir una de las listas: de ahí que, siendo los mismos los votantes, se optara por mantener esa relación de 3 a 1, que estaba ya en el **RDLNE**, en la redacción de la **LOREG**, proporción a la que el texto vigente se aproxima, aunque no respeta exactamente<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> Según Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 6 de septiembre de 1989.

<sup>308</sup> Cuya última aplicación corresponde a las elecciones de 1993: 83 y 33 pesetas [Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 15 de abril de 1993].

<sup>309</sup> Se trataba de las enmiendas 435 y 436, del Sr. Carrillo (que se corresponden con las 68 y 69 del senador Sr. Fernández-Piñar), la enmienda 331, del Grupo Vasco (PNV), la 522, de la Minoría Catalana, o la 641, del Grupo Popular (reiterada en el Senado: enmienda 18), si bien ésta consideraba que sólo se debía recibir esta subvención "por el mayor número de votos que hubiera obtenido cada partido o coalición de cada circunscripción con senadores electos" (*Trabajos LOREG*, págs. 303, 828, 242, 325, 358 y 813).

<sup>310</sup> Este argumento, junto con algún otro más pragmático, fue utilizado durante ese debate para rechazar las enmiendas citadas en la nota anterior: así, para la ponencia, éstas pretendían "de una u otra forma incrementos de la subvención que pueden resultar desproporcionados, especialmente cuando se trata de igualar las cantidades a asignar en razón de los votos obtenidos por el Senado a los correspondientes a los votos del Congreso, olvidando que en las elecciones a senadores cada elector dispone de tres votos y de uno solo en las de diputados". Sin embargo, el portavoz del Grupo Vasco en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Sr. Vizcaya, consideraba su enmienda "puramente matemática", "de escasísima trascendencia (...) más bien de precisión terminológica", con la que se trataba de equiparar ambas cámaras, lo que, según el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Martín Toval, provocaría precisamente el efecto contrario: volviendo sobre el argumento de los tres votos (más apropiado sería hablar de la posibilidad de votar a tres candidatos, porque el voto, aunque plural, es sólo uno tanto en el Senado como en el Congreso de los Diputados), la verdadera igualación se producía con las cifras del proyecto, que mantenía esa relación. También alegó este diputado, curiosamente, el efecto enormemente ventajoso que tendría para las mayorías ese aumento de las subvenciones: para el

Desde luego, cualquier pretensión de modificar el sistema de subvenciones para pasar a compensar sólo los votos obtenidos debe solucionar antes el criterio con el que se va a operar en el caso del Senado, ya que el vigente parte del hecho, contrastado en la práctica con poquísimas excepciones, de que, de los cuatro senadores que se eligen en la mayoría de las circunscripciones, tres pertenecen a una misma formación y que, salvo aquélla a la que pertenezca el cuarto, las demás no van a recibir subvención alguna por los votos que reciban sus candidatos<sup>311</sup>.

Tiene más trascendencia que por efecto de esta disposición no todos los votos que consiguen las formaciones que tienen derecho a subvención, al haber obtenido escaño, según lo visto en el anterior apartado, sean *retribuidos*, sino tan sólo los que reciban las candidaturas presentadas en las circunscripciones donde se consigan aquéllos. Esto sin duda favorece a las formaciones mayores, de cuyas listas son elegidos diputados en todos o en la mayoría de los distritos, de igual forma que sus candidatos se reparten, con las excepciones de alguna Comunidad Autónoma, los cuatro escaños que corresponden a las circunscripciones peninsulares para el Senado<sup>312</sup>; por el contrario, es claramente perjudicial para las formaciones menores de ámbito nacional, que sólo obtienen escaño en un número reducido de circunscripciones, y sólo en el Congreso de los Diputados, ya que el sistema utilizado en el

---

informe de la ponencia, vid. *Trabajos LOREG*, pág. 384; la intervención de ambos diputados, en págs. 511 a 513.

<sup>311</sup> Por ejemplo, DEL CASTILLO propone tener en cuenta, al igual que para el Congreso de los Diputados, a las formaciones que obtengan más del 1% o el 0'5% de los votos, lo que habría de medirse en función de los que recibiera en cada circunscripción el candidato más votado de cada una de las formaciones; añade que habría de ser una cantidad menor que la fijada para la cámara baja, por "el menor costo que implica la campaña de propaganda para las elecciones a esta cámara", argumento que no es atendible en ningún caso, ya que tal campaña no existe de manera separada, por lo que difícilmente se puede medir: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 278.

<sup>312</sup> En las elecciones de 1989 y 1993, el PSOE únicamente dejó de obtener representación al Congreso de los Diputados en una de las ciudades norteafricanas, al igual que el PP en estas últimas (en las de 1989 tampoco lo consiguió en otras tres circunscripciones: Gerona, Lérida y Guipuzcoa). Para el cálculo de escaños y votos correspondientes a los senadores electos, ver los cuadros 2.5 y 3.6.

Senado impide que sus candidatos logren escaño<sup>313</sup>. Este hecho, por supuesto, no pasó inadvertido a representantes de estos grupos durante la tramitación parlamentaria de la LOREG, dado que ya se había producido con el RDLNE<sup>314</sup>. Esta diferencia de trato ha sido considerada discriminatoria, de modo que, según BLANCO VALDÉS, una "técnica destinada a lograr el principio de igualdad de oportunidades", como es la financiación pública, se transforma en "una decisión política capaz de influir por sí misma en la evolución de la dinámica de competencia interpartidista, en la que las

---

<sup>313</sup> Por lo que respecta al Senado, en las elecciones de 1989 resultaron elegidos dos senadores por Ávila presentados por CDS y uno por Córdoba de IU; en las de 1993, al margen de los presentados por fuerzas de carácter nacionalista, las formaciones minoritarias no obtuvieron ningún senador. La manifestación más clara de lo apuntado en el texto está en la diferencia que hay entre los votos obtenidos por cada formación y los *votos computables*, es decir, sólo los que correspondan a las circunscripciones con escaño: en las elecciones de 1989, era para IU de 555.861 votos (aproximadamente, el 34%) y para CDS, 734.792 (alrededor del 45%): ver cuadro 2.5; en las de 1993, IU dejó de percibir subvención por un total de 553.563 votos (el 30% de los que recibió): ver cuadro 3.6.

<sup>314</sup> A evitar este efecto iba dirigida la enmienda 55, del Sr. Rodríguez Sahagún, según la cual se tendría derecho a recibir subvención por votos "cuando se hubiere obtenido, al menos, un escaño de diputado en cualquiera de las circunscripciones". Se trataba, a juicio del diputado enmendante, de un sistema "líneal, por tanto, más justo" (en su intervención ante la Comisión consideró que el sistema vigente marginaba a las minorías: "allí donde no haya conseguido un escaño, aunque haya conseguido un número importante de votos, los gastos no le son remunerados y no los recupera en absoluto"), al apoyarse sólo en la distinción entre formaciones con o sin representación parlamentaria, que, según sus cálculos, no suponía una gran incidencia económica (un aumento de entre el 5 y el 8%, respecto a las últimas elecciones celebradas entonces), a pesar de lo cual la ponencia la rechazó, junto con otras presentadas que perseguían parecido fin (en la enmienda 435, del Sr. Carrillo, citada con anterioridad, también se quería reconocer este derecho a las formaciones "que obtengan representación parlamentaria"), por pretender un "incremento (...) desproporcionado". A pesar de ello, el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión, Sr. Martín Toval, reconoció que "no es un problema económico (...), no es un mayor gasto", sin que tampoco obedeciera el rechazo a una "falta de sensibilidad" hacia las minorías, sino que "la tesis de la ley es que lo que se paga son votos obtenidos para conseguir un escaño" y si fuera de otro modo "podríamos entrar en problemas de dudosa constitucionalidad al atribuir pesetas a votos que no dan lugar directamente a escaño y no dar también pesetas a votos que no dan en absoluto lugar a escaño", es decir, que ello produciría una discriminación respecto a los partidos extraparlamentarios, por lo que se trataba de un "problema de sensibilidad constitucional". Frente a esta argumentación, que no compartía, el Sr. Rodríguez Sahagún propuso que se subvencionaran todos los votos recibidos, con independencia de que se hubiera obtenido o no escaño, fórmula que le parecía "fenomenal, estupenda, ideal". En el trámite plenario, en cambio, el portavoz del grupo mayoritario, Sr. Marçet, se remitió a la discusión en el Senado, con una voluntad de acercamiento y aceptación de lo propuesto que no se vio finalmente reflejada en el texto legal, al no suscitarse en la cámara alta la cuestión: *Trabajos LOREG*, págs. 157 (texto y justificación de la enmienda), 384 (informe de la ponencia), 511 a 514 (intervenciones en la Comisión) y 683 (en el Pleno). En cualquier caso, hay que coincidir con DEL CASTILLO en que esta propuesta se hubiera limitado a "una tímida revisión del sistema aplicado desde 1977": vid. "Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 126.

cuestiones económicas demuestran jugar un papel en absoluto despreciable<sup>315</sup>. Probablemente ésta sea la causa de que el sistema de financiación de las elecciones haya contribuido a que se dé lo que DEL CASTILLO consideraba uno de sus riesgos principales: provocar la "cristalización del sistema de partidos", la defensa del 'statu quo' de los partidos parlamentarios<sup>316</sup>.

### 3. SUBVENCIÓN POR EL ENVÍO DE PROPAGANDA O PAPELETAS

Uno de los problemas que originaba la campaña electoral, no resuelto en la redacción original de la LOREG, era el relativo a los gastos en sobres y papeletas, como advirtió con presteza DEL CASTILLO: se trataba del segundo en importancia, a lo que se unía que la administración también lo realizaba, de modo que, concluía esta autora, era necesario "buscar algún tipo de solución o paliativo"<sup>317</sup>. Ésa parece ser la intención de la **Ley orgánica 8/1991**, que introdujo esta nueva subvención, estableciendo que tienen derecho a ella las formaciones que justifiquen haber realizado un envío de papeletas y sobres o de propaganda y publicidad electoral, hayan presentado candidaturas a ambas cámaras y consigan el número de escaños y, en su caso, de votos suficientes para formar grupo parlamentario en una u otra cámara indistintamente (es decir, 15 diputados -o 5 y el porcentaje de votos que requiere el **artículo 23.1 RCD-**, o 10 senadores, según el **artículo 27.1 RS**), sin que la «obtención (sic) de grupo parlamentario en ambas cámaras» dé derecho a percibir la subvención más que una sola vez. A todas ellas se les abona la cantidad de 20 pesetas

---

<sup>315</sup> Vid. "Consideraciones...", págs. 48 y 49, y "La problemática...", págs. 191 y 192.

<sup>316</sup> Vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 70. En todo caso, para DE ESTEBAN "la desproporción no asegura, en contra de lo que se cree, la inevitabilidad de la victoria en favor del que más tiene, sino que lo que se consigue es que el más tiene quiera aún más y despilfarre el dinero", por lo que se suma a las propuestas reformadoras con una opción muy concreta: exigir sólo el 1% de los votos y proceder a distribuir la subvención por módulos, en función de los escaños y sin grandes diferencias entre un tramo y otro: vid. *El estado...*, pág. 87.

<sup>317</sup> "Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 148.

(actualizada para las elecciones de 1993 en 22<sup>318</sup>) por elector de cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista tanto al Congreso de los Diputados como al Senado [artículo 175.3.a)], siempre que se le haya enviado la documentación descrita, precisión esta que no figura en la LOREG, de cuya interpretación literal se podría deducir que se recibiría esa cantidad por cada elector de la circunscripción, con independencia de que se le hubiera remitido efectivamente o no ese envío. Se trata de la lectura más lógica de acuerdo a su carácter de subvención de una actividad concreta, y así lo ha recogido el artículo 18.2 del Real decreto 1.097/1995, que concreta que sólo se subvencionará un envío por elector, siempre que hayan sido realmente realizados y con el límite del censo electoral que resulte de la publicación de resultados en el *Boletín Oficial del Estado*<sup>319</sup>.

El juicio que ha recibido esta nueva subvención ha sido mayoritariamente crítico, con particular incidencia en la exclusión que figura en la letra b) de ese mismo apartado, según el cual la cantidad subvencionada no estará incluida en el límite de gastos, siempre que se haya justificado la realización efectiva de esta

---

<sup>318</sup> Según Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 15 de abril de 1993.

<sup>319</sup> Recoge sustancialmente esta disposición los AAJEC de 12 y 29 de abril de 1991, que venían a determinar el alcance de estas subvenciones: la cantidad de 20 pesetas es un máximo, por lo que en caso de que el gasto sea inferior la subvención corresponde a la cantidad justificada.

El origen inmediato de este apartado procede de la discusión de una serie de enmiendas al proyecto de ley presentado por el Gobierno que pretendían dar solución a esta cuestión problemática, unas en la línea que se mantiene en este trabajo (así, las enmiendas 4, del diputado Sr. Azkarraga, y 112, del senador Sr. Fuentes, que pretendían introducir el envío de papeletas y sobres de todas las candidaturas por la delegación provincial del Censo o la administración, o la 56, del Grupo CDS, que quería obligar a la administración a entregar papeletas y sobres en número igual a los electores que figuren en el censo) y otra que ya se decantaba por la subvención: es la enmienda 144, del Grupo Catalán (CiU) la que se puede tener como causa inmediata de su creación, si bien los requisitos eran diferentes (exigía haber obtenido representación en la circunscripción). En su defensa, el portavoz de este grupo en la Comisión Constitucional, Sr. López de Lerma, alegó que este envío no podía hacerlo un organismo público por su complejidad y porque suponía atribuirle una excesiva responsabilidad, por lo que quedaba la alternativa de subvencionarlo; fue en este trámite cuando el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Izquierdo, formuló una enmienda transaccional en la que aparecían los mismos términos que finalmente fueron aprobados; en el Pleno del Senado, la portavoz del Grupo Socialista, Sra. Rubiales, añadió a estos argumentos que la tradición era que lo hicieran los partidos y que convenía apartar a la administración de las tareas de propaganda (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, págs. 4, 24, 43 y 44, *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 43, *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, págs. 6.084 y 6.087, y *C.G. D.S.S.* IV Legislatura, Pleno, núm. 58, de 13 de marzo de 1991, pág. 3.221).

actividad. Este aspecto ya fue analizado, y sobre él sólo cabe recordar su incongruencia respecto a la voluntad de reducir gastos que había expresamente en dicha norma, además de la cierta indeterminación que provoca para establecer con seguridad cuál es el límite de gastos que las formaciones políticas no pueden rebasar<sup>320</sup>.

Por lo demás, las censuras que han sido dirigidas específicamente contra ella se podrían resumir así: rompe el principio de proporcionalidad y de relación con los escaños y votos que caracteriza a las subvenciones, discrimina entre partidos con y sin grupo parlamentario, adquiere una sobredimensionada importancia en el conjunto de las subvenciones, ya que la cantidad que da derecho a percibir puede ser en ocasiones muy superior a la correspondiente a los votos y escaños de cada formación y, por último, debido a la existencia de las tarifas postales especiales, se está subvencionando con 20 pesetas lo que cuesta 1, por lo que en realidad se está atendiendo con ellas gastos que no serán siempre los que correspondan a tales envíos<sup>321</sup>. La conjunción de las dos primeras incluso lleva a SANTOLAYA a asegurar que podría dar lugar a una vulneración del principio de igualdad, por no distinguir entre los grupos por razón de su importancia, con lo que curiosamente aquélla se produciría por favorecer a las formaciones minoritarias pero con grupo parlamentario, tomando como término de comparación tanto a los mayoritarios como a los

---

<sup>320</sup> Vid. págs. 351 y 352.

<sup>321</sup> Alguno de ellos se expuso en su discusión parlamentaria (no, por cierto, el aumento de gastos): así, el portavoz del Grupo Popular en el Pleno del Congreso de los Diputados, Sr. Aguirre, si bien no se oponía radicalmente a una subvención de este tipo (sí a los requisitos, como evidencian una serie de enmiendas presentadas en el Senado), encontraba que los requisitos de los que iba acompañada quebraban el principio de proporcionalidad, puesto que se trataba de adaptarla a conveniencias coyunturales y pasajeras (de "casa de beneficiencia" para algunas fuerzas políticas lo llegó a calificar), mientras que los miembros del Grupo Mixto aludieron a la discriminación que suponía la exclusión de las formaciones sin grupo parlamentario (Sr. Oliver), a que lo que no era posible para todos no debía ser posible para nadie (Sr. Mur) o, además de a la sospecha de que hubo un "apaño" para que beneficiara a todos los grupos que la apoyaban, a que no tenía sentido tomar como referencia la constitución de grupo parlamentario, mera forma de organizar el trabajo parlamentario (Sr. Azkarraga). Su aprobación por el Congreso de los Diputados dio lugar a que algunos senadores plantearan enmiendas en las que se solicitaba la supresión de esta reforma (enmienda 3, del Sr. Eiroa) o que se ampliara a todas las formaciones que tuvieran un escaño al Congreso de los Diputados o al Senado (enmienda 16, del Sr. Barbuzano): *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Pleno, núm. 88, de 14 de febrero de 1991, págs. 4.350, 4.357, 4.359 y 4.369, y *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, págs. 20 y 21.

minoritarios con o sin representación<sup>322</sup>. Es difícil compartir por completo esta conclusión, al margen de la exactitud parcial de alguna de las anteriores apreciaciones:

a) Es cierto que no existe esa relación de proporcionalidad entre resultados y subvención, pero también lo es que se ha optado por subvencionar un gasto o actividad concreta, por lo que ya no existe la razón que justificaba la utilización de ese criterio, que podría ser oportuno cuando se reembolsan gastos generales; más apropiado en este caso parece aplicar una regla igualitaria, de estricta *devolución* una vez acreditadas ciertas condiciones de representatividad y significación<sup>323</sup>.

b) Más discutible es la selección que se ha hecho de tales condiciones, pero para ello se han utilizado criterios que se podrían considerar tan razonables como los que se establecen para adjudicar las restantes subvenciones<sup>324</sup>; desde luego, en línea con las propuestas anteriormente expresadas, convendría ampliar cuando menos a las restantes formaciones con representación su disfrute, al margen de lo que al final de

---

<sup>322</sup> SATRÚSTEGUI considera con más acierto que son sólo estos últimos los discriminados: vid. "La elección...", págs. 61 y 62, y SANTOLAYA: *Manual...*, págs. 122 y 123. En un sentido parecido, ÁLVAREZ CONDE: "Algunas propuestas...", págs. 24 y 30, y DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, *op. cit.*, Tomo II, pág. 524.

<sup>323</sup> A esto parecía hacer referencia el portavoz del Grupo CDS en el Pleno del Congreso de los Diputados, Sr. Souto, al aclarar que la admisión de la enmienda en la que tiene su origen esta subvención en lugar de la de su grupo (al que se aludía en las intervenciones citadas anteriormente como máximo beneficiario de esta nueva ayuda) suponía introducir el principio de representación junto al de igualdad. Intentó ser corregido en el Senado mediante la enmienda 77, del Grupo Popular, que pretendía que las 20 pesetas se entregaran por voto y no por elector, mencionando su portavoz en el Pleno, Sr. Liso, su preferencia por el principio de proporcionalidad; resultan más acertadas, como ya se ha indicado, las palabras de la portavoz del Grupo Socialista, Sra. Rubiales: lo que se abona es el gasto por envío a los electores, es decir, una actividad previa: *C.G. D.S.C.D. IV Legislatura*, Pleno, núm. 88, de 14 de febrero de 1991, pág. 4.354, *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 21 de febrero de 1991, pág. 37, y *C.G. D.S.S. IV Legislatura*. Pleno, núm. 58, de 13 de marzo de 1991, pág. 3.220.

<sup>324</sup> Así, la portavoz del Grupo Socialista en el Pleno del Senado, Sra. Rubiales, llegó a alegar que el requisito del grupo parlamentario es el mínimo que se puede pedir: *C.G. D.S.S. IV Legislatura*. Pleno, núm. 58, de 13 de marzo de 1991, pág. 3.221. Es de destacar que un autor tan sumamente crítico con esta subvención como SANTOLAYA no se haya planteado, a diferencia de los restantes autores citados, ni siquiera mínimamente, la legitimidad de excluir de la subvención por votos a las formaciones que no obtengan representación o que no la obtengan en cada una de las circunscripciones, cuyos efectos negativos son más graves que los que pudiera desplegar ésta.

este apartado se diga<sup>325</sup>.

c) En cualquier caso, una vez que se adopta la decisión de establecer esta subvención, parece lógica la fórmula empleada, sin que pueda ser atacada por establecer un trato para ciertas formaciones exquisitamente igual, lo que provoca ciertamente que la importancia relativa para cada una de las formaciones de esta subvención sea muy diferente<sup>326</sup>.

d) No son muy exactas esas críticas al decir que se subvenciona con (un máximo de) 20 pesetas lo que cuesta 1: en ese gasto específico no debe incluirse sólo el importe de la tarifa postal, sino también la confección de la papeleta, la propaganda, el sobre o los intereses generados por la financiación de este gasto<sup>327</sup>, así como la posible contratación de un servicio que se encargue de llevar a cabo todas estas operaciones, que muy bien podría prescindir de la utilización del servicio de correos: recuérdese que la Junta Electoral Central considera como justificante (el Tribunal de Cuentas exige una acreditación específica de tales gastos) la factura de la empresa con la que se contrate o el certificado del responsable de la formación política<sup>328</sup>.

Dicho esto, de lo que no cabe duda es de la escasa oportunidad de establecer

---

<sup>325</sup> También hay que precisar alguno de estos requisitos: lo que se exige no es formar grupo parlamentario, sino «obtener el número de diputados o senadores o de votos preciso para constituir un grupo parlamentario en una u otra cámara». De ahí que CC, a pesar de que tras las elecciones de 1993 cuenta con sendos grupos en el Congreso de los Diputados y en el Senado, no accedió a ellas: sólo consiguió cuatro diputados (el quinto que le faltaba era el diputado del Par, que inmediatamente después pasó al Grupo Mixto) y cinco senadores (los restantes eran senadores designados por el Parlamento de Canarias o *prestados* de nuevo por otras formaciones).

<sup>326</sup> Así, en las elecciones de 1993, supusieron para el PSOE el 25% del total de subvenciones que recibieron, para el PP, el 31% y para IU el 80%: ver cuadro 3.6. Este desequilibrio se debe básicamente a dos factores: en primer lugar, a que la cuantía de esta subvención la determinan las propias formaciones: si el número de envíos que realizan es numeroso (no más de uno por elector), la subvención será alta, independientemente de los resultados que haya obtenido (siempre que sean al menos los requeridos por la LOREG); en segundo lugar, a que el porcentaje restante corresponde a la subvención por resultados, con los perfiles ya descritos. No debe omitirse por tanto el evidente efecto de nivelación de los anteriormente señalados perjuicios que sufren los partidos minoritarios.

<sup>327</sup> Sobre este último, AJEC de 6 de mayo de 1991.

<sup>328</sup> AAJEC de 12 y 29 de abril de 1991 y 29 de abril, 30 de mayo y 18 de noviembre de 1994.

este tipo de subvención, demasiado costosa para los objetivos que trata de alcanzar (hacer llegar a los electores una papeleta y una carta de las formaciones)<sup>329</sup>, que no va acompañada de la necesaria regulación del ejercicio de la actividad<sup>330</sup>, lo que, además de propiciar situaciones de ventaja de unos grupos sobre otros, es absolutamente disfuncional en relación con el límite de gastos. Por estas razones, lo más conveniente sería su supresión radical; en caso de que se siguiera estimando necesario realizar este envío, debería acudir a la papeleta institucional, elaborada y distribuida por el Estado<sup>331</sup>. Si desapareciera la subvención y las formaciones políticas siguieran considerando imprescindible mantener esta comunicación postal con los electores, siempre podrían acudir a ella, pero incluyéndola en el límite global de gastos, por lo que su subvención estaría, como la de las restantes actividades, en función exclusivamente de los votos recibidos.

## **B. ELECCIONES A ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

No debería llevar un gran esfuerzo argumental, a partir de un mínimo entendi-

---

<sup>329</sup> PERRINEAU, al analizar este vehículo de propaganda, concluye que abre posibilidades para que se expresen las pequeñas formaciones y los candidatos marginales, pero que resulta un elemento menor en el dispositivo de las campañas electorales modernas: vid. Pascal PERRINEAU: "Profession de foi", en O. Duhamel et Y. Mény (dirs.): *Dictionnaire constitutionnel*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992, pág. 835. En cambio, para ARNALDO su eficacia está "fuera de toda duda": vid. "Procesos electorales...", pág. 63.

<sup>330</sup> A diferencia de lo que ocurre en Francia respecto a la impresión de carteles y circulares. El Tribunal de Cuentas, en su informe acerca de las elecciones locales de 1991, recomienda que se aclare la naturaleza y la manera de contabilizar estas operaciones, a fin también de poder separarlas de otras no subsumibles en las normas reguladoras de este tipo de gastos. En el informe relativo a las elecciones al Parlamento Europeo de 1994 ha procedido a perfilarlas parcialmente, añadiendo alguna otra característica: excluye de los envíos que dan derecho a subvención los realizados en diversas provincias por encima del número de electores residentes en ellas, lo que, al margen de no tener amparo legal alguno, resulta un criterio lógico en orden a evitar que se realice más de un envío por elector, en la medida en que contribuye a ordenar el desarrollo de este concreto medio de propaganda. Convendría que, en caso de mantenerse esta subvención, este criterio, junto con los que se derivan de los acuerdos de la Junta Electoral Central, se incorporaran al texto legal.

<sup>331</sup> Cabe recoger en todo caso algunos juicios positivos, como el de CHUECA, que cree preferible establecer este tipo de financiación *finalista* (pero que obligaría a detallar otras muchas actividades de campaña: vid. "La financiación...", pág. 86), o, en relación a garantizar el sufragio de los emigrantes, que sea uno de los pocos medios con que cuentan éstos para formarse su opinión (vid. ARNALDO: *El derecho de sufragio de los emigrantes...*, pág. 556).

miento del principio de autonomía y de la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno, llegar a la conclusión de que son las respectivas Comunidades Autónomas las encargadas de fijar los criterios y otorgar las subvenciones correspondientes a las elecciones de sus Asambleas<sup>332</sup>. No obstante, el modo en que se ha plasmado en la **LOREG** esta aparentemente sencilla deducción no ha sido demasiado afortunado. Al incluir su **disposición adicional primera, apartado 2 el artículo 127** entre los aplicables a estas elecciones, hay que tener en cuenta que su **apartado 1** establece sólo un principio general sobre la obligación estatal de subvencionar y su relación con el límite de gastos, mientras que las normas sobre estas ayudas están más bien en el **artículo 133**, que en cambio sólo se aplica en caso de ausencia de legislación autonómica, y sobre todo en las normas específicas de cada elección, en las que se determinan cuantía y requisitos. Es el **apartado 5.c)** de aquella disposición el que sí recoge la solución más conforme con los respectivos ámbitos de competencia: cuando las Comunidades Autónomas no legislen sobre esta materia, «la obligación estatal de subvencionar los gastos electorales mencionados en los **artículos 133 y 134** corresponderá a la Comunidad Autónoma de que se trate»<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> Aunque no debía de estar tan claro durante la elaboración de la **LOREG** cuando la enmienda 506, precisamente de la Minoría Catalana, pretendía que el **artículo 127.1** contuviera una referencia expresa a la subvención *por el Estado* de los gastos ocasionados también por las elecciones a Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, en aras a "establecer el principio de igualdad de tratamiento para todos los procesos electorales". A juicio de la ponencia esta especificación no era necesaria, dada la remisión a las disposiciones especiales (hay que recordar que en la redacción del proyecto existía un título VI, de disposiciones especiales para las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que tras la discusión en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, se articuló en las disposiciones adicionales): el texto de la enmienda y del informe, en *Trabajos LOREG*, págs. 321 y 379.

<sup>333</sup> Por el contrario, ORÓN considera que vulnera la autonomía de nacionalidades y regiones, ya que la **LOREG** vincula a la Comunidad Autónoma "a destinar parte de su presupuesto a financiar y atender unas obligaciones no asumidas por ella, sino que le vienen establecidas desde fuera, exigiéndole para que esto no suceda una declaración expresa en sentido distinto al previsto en la norma estatal, aprobando una ley que establezca distinta financiación" (*op.cit.*, págs. 1.887 y 1.888). De ello concluye también que existe una responsabilidad del Estado (que ha establecido esa obligación, al cabo) de hacer frente al pago de la subvención en caso de que la Comunidad Autónoma se negara. Al margen de esta postura concreta, que no se comparte en ningún caso, ya que las previsiones de la **LOREG** se enmarcan perfectamente dentro de las potestades que corresponden al Estado al aprobar esta ley orgánica, hay que advertir que este autor parte de una concepción 'sui generis' de lo que debe entenderse por falta de legislación en la materia por parte de las Comunidades Autónomas, que reduce tan sólo a la ausencia total de cualquier norma.

Antes de intentar resumir las disposiciones de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas, debe recordarse que en las primeras elecciones que tuvieron lugar en cada una de ellas las subvenciones fueron establecidas en los decretos por los que se dictaban las normas necesarias para la aplicación del **RDLNE** a estos comicios<sup>334</sup>. Siempre se adoptó la misma regla de subvencionar los votos recibidos con una cantidad igual a la que éste fijaba para los votos al Congreso de los Diputados (45 pesetas) y los escaños con la cantidad que resultara de multiplicar la cantidad fijada por el **RDLNE** por el número de diputados al Congreso que se eligieron en esas provincias con ocasión de las elecciones a Cortes Generales inmediatamente anteriores y dividirla entre el número de escaños con que contaba la nueva Asamblea.

En relación a las cifras establecidas en sus leyes electorales, cabe hacer de nuevo, en líneas generales, las mismas distinciones que en relación a los gastos, según hayan recogido o no esa subvención por envíos electorales<sup>335</sup> o alguna otra especialidad que haga aumentar el volumen de estos subsidios, partiendo de que los criterios de subvención recogidos en estas normas vienen a reproducir los de la **LOREG**<sup>336</sup>. Todas (salvo las que cuentan con una sola circunscripción, claro) excluyen de la subvención los votos recibidos en las circunscripciones donde no se obtiene escaño, excepto en las elecciones al Parlamento balear, cuya ley reguladora

---

<sup>334</sup> En concreto, en el **Real decreto 112/1980, de 22 de enero**, respecto a las elecciones al Parlamento Vasco de 9 de marzo de 1980; en el **Real decreto 113/1980, de 22 de enero**, para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 20 de marzo de 1980; en el **Real decreto 1.826/1981, de 20 de agosto**, para las elecciones al Parlamento de Galicia de 20 de octubre de 1981; en el **Real decreto 613/1982, de 25 de marzo**, para las elecciones al Parlamento de Andalucía de 23 de mayo de 1982 y en el **Real decreto 488/1983, de 9 de marzo**, para las Asambleas de las restantes trece Comunidades.

<sup>335</sup> Si bien alguna de ellas ha acudido a un sistema escalonado para calcularla y ha variado los requisitos para acceder a ellas. También hay que advertir que en cinco de esos casos (no en Galicia y Andalucía, salvo que esa coincidencia sea espontánea) deberá justificarse que se realiza un envío de propaganda o documentación específico para estas elecciones: al coincidir con las municipales y contar éstas también, como se analiza en el siguiente apartado, con esta subvención, no debe subvencionarse dos veces, en función de la **LOREG** y de las leyes autonómicas, una sola actividad.

<sup>336</sup> BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 194.

retribuye todos los votos obtenidos por las formaciones que obtengan representación, no sólo los recibidos en las circunscripciones en que se alcance escaño; tan sólo en las elecciones a las Cortes valencianas y a la Asamblea de Madrid es posible que accedan a subvención por los votos recibidos las formaciones que, a pesar de no haber conseguido representación, superen un determinado porcentaje<sup>337</sup>:

a) En primer lugar, siguiendo un orden cuantitativo, hay que señalar aquellas leyes que han previsto la subvención por envíos electorales, que, por esta sola razón, cuentan con las cantidades más elevadas: se trata de la **LEPGal**, que otorga 2.000.000 de pesetas por escaño, 75 por voto y 20 por elector (**artículo 44.1 y 2**)<sup>338</sup>; de la **LEAnd**, que parte de 2.300.000 pesetas por escaño, 85 por voto y una compensación *por tramos* para la subvención por envíos, según la cual la cantidad que se reciba, entre 12 y 36 pesetas, será mayor cuanto más alto sea el porcentaje de votos que haya obtenido (**artículos 45.1 y 48**)<sup>339</sup>; de la **LEDGLRio**, que las ha

---

<sup>337</sup> Si hubiera alguna razón para mantener el paralelismo que establecieron aquellos decretos dictados para las primeras elecciones entre las subvenciones a estas Asambleas y las del Congreso de los Diputados, salvando las diferencias ocasionadas por la diferente relación escaños/habitantes, desde luego esa pretensión habría cosechado un generalizado fracaso, porque la mayoría de estas normas han optado por cifras que resultan en términos comparativos bastante más elevadas. Hay un caso, empero, en que se ha establecido alguna conexión explícita con las normas que fijan las subvenciones al Congreso de los Diputados: según el **artículo 52 bis LECas-LM** las cuantías, tanto de gastos como de subvenciones, no podrán superar las que se establezcan en la **LOREG** (su redacción procede de la reforma que introdujo la **Ley 5/1990**). Era mucho más radical la **LECAIBal** antes de que fuera reformada por la **Ley 5/1995**, ya que las fijaba directamente en relación con la **LOREG**: a las formaciones cuyas candidaturas hubieran obtenido al menos un escaño les correspondía una cantidad equivalente al 50% de la subvención que el Estado otorga por diputado y por voto obtenido en las elecciones al Congreso de los Diputados (**artículo 29.1**).

<sup>338</sup> Se trata de cantidades muy semejantes a las de la **LOREG** (aunque no iguales en pesetas constantes), lo que significa que las subvenciones que reciben finalmente las formaciones son mucho más altas, dado el diferente número de escaños. Fueron fijadas por la **Ley 15/1992**, que varió las que figuraban en la redacción original, que eran también idénticas a las de la **LOREG** antes de la **Ley orgánica 8/1991** (1.500.000 por escaño y 60 por voto). No fueron actualizadas para las elecciones de 1985, dado que la **LEPGal** había sido elaborada aquel mismo año [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 28 de septiembre de 1985**], pero sí con ocasión de las de 1989: la **Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 29 de octubre de 1989** las fijaba en 1.915.500 y 77 pesetas. Respecto a la subvención por envíos, se exige solamente que la formación obtenga representación.

<sup>339</sup> Tanto las primeras cantidades como la nueva subvención se establecieron por la **Ley 5/1994**. Con respecto a aquéllas, no es más que otra actualización legal tan innecesaria como la que llevó a cabo la **Ley orgánica 8/1991**, puesto que tiende a mantener la identidad con la ley general que se detectaba ya en la redacción original de este artículo (1.500.000 pesetas por escaño y 60 por voto); su única actualización fue

fijado en 950.000 pesetas por escaño, 76 por voto y 20 por elector (artículo 47.1 y 2)<sup>340</sup>; de la LERMur, que ha optado por conceder 750.000 pesetas por escaño, 40 por voto y 25 por elector (artículos 35.1 y 39.3)<sup>341</sup>; de la LECAARA, en la que son de 1.000.000 de pesetas por escaño, 60 por voto y 20 por elector (artículo 39.1 y 2)<sup>342</sup>; de la LMUMECana, que otorga 2.000.000 de pesetas por escaño, 75 por voto y de nuevo una cantidad variable, entre 13 y 25 pesetas por elector, según el porcentaje de votos obtenidos en toda la región o sólo en una de las islas (artículo 29.1 y 2)<sup>343</sup>, y, por último, de la LECAIBal, en la que son de 1.500.000 pesetas por escaño, 50 por voto y 20 por elector (artículo 29.1 y 3)<sup>344</sup>.

---

la de 1990, cuando resultaron ser de 1.863.750 y 75 pesetas [Orden (Consejería de Hacienda y Planificación) de 30 de abril de 1990]. Con respecto a la segunda, se exige para acceder a ella, además de tener al menos un escaño, haber conseguido un 5% de los votos; los tramos aumentan de cuatro en cuatro pesetas (12, 16, 20...) según se incluya la formación en tramos de porcentajes de voto que aumentan de cinco en cinco (entre el 5 y el 10%, entre el 10 y el 15%...).

<sup>340</sup> La anterior Ley 1/1987 establecía las cantidades de 500.000 pesetas por escaño y 60 por voto (artículo 44.1), con lo que en este caso sí que se ha producido un cierto aumento. El mismo origen tiene la subvención por envíos, que se otorga a las formaciones que hayan obtenido al menos 2 escaños. Se actualizaron con ocasión de las elecciones de 1995 en 1.161.850, 93 y 24 pesetas [Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 7 de abril de 1995].

<sup>341</sup> Las dos primeras se actualizaron por Orden (Consejería de Administración Pública e Interior) de 5 de abril de 1991 en 944.250 y 50 pesetas, y por Orden (Consejería de Hacienda y Administración Pública) de 4 de abril de 1995 en 1.154.818 y 61 pesetas. La subvención por envíos fue introducida por la Ley 9/1995, que las otorga a todas las formaciones políticas con representación, al exigir simplemente haber obtenido 1 escaño.

<sup>342</sup> Las primeras fueron actualizadas en 1991, según la Orden (Consejería de Economía) de 4 de abril de 1991, en 1.300.000 y 75 pesetas, y en 1995, según la Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 5 de abril de 1995, en 1.400.000 y 84 pesetas. La subvención por envíos electorales fue introducida por la Ley 3/1995, y para tener derecho a ella hay que alcanzar, como en la LOREG, los diputados suficientes para constituir grupo parlamentario.

<sup>343</sup> Las primeras fueron fijadas por la Ley 2/1991, que llevó a cabo también una mera actualización, ya que anteriormente eran también las mismas que la LOREG: 1.500.000 por escaño y 60 por voto. Por ello, la Orden (Consejería de Hacienda) de 6 de abril de 1991 establecía exactamente las mismas, como ya hiciera la Orden (Consejería de Hacienda) de 18 de abril de 1987, dada la fecha de la ley. La nueva subvención ha sido incluida más recientemente, por Ley 5/1995: exige contar con 1 escaño y haber obtenido al menos el 5% de los votos en toda la región o el 20% en una circunscripción; a partir de este mínimo, que da derecho a 13 pesetas por elector, la cantidad aumenta de cuatro en cuatro pesetas (13, 17, 21 y 25) y los porcentajes, ya sólo a nivel regional, de cinco en cinco (entre el 5 y el 10%, entre el 10 y el 15%...).

<sup>344</sup> Todas han sido establecidas por la Ley 5/1995, abandonando la referencia a la LOREG de la redacción inicial. Basta con obtener 1 escaño para acceder a la última de ellas.

b) También es bastante más elevada la subvención que resulta de la aplicación de la **LEPVas**, puesto que reciben 24.000.000 de pesetas las formaciones «que obtuviesen escaño parlamentario», a las que habrá que sumar 1.000.000 de pesetas por cada escaño y 150 por cada voto. Además, las que no presenten candidatura en los tres territorios históricos percibirán esta subvención en proporción al número de habitantes del territorio o territorios donde la presenten en relación al total de la población del País Vasco (**artículo 151**)<sup>345</sup>.

c) Por debajo se sitúan las restantes, que se ordenarán de mayor a menor. La **LECMad** ha optado por las de 1.400.000 pesetas por escaño y 70 por voto (**artículo 22.1**)<sup>346</sup>. Tienen una cierta semejanza entre sí -no se puede hablar más que de una aparente identidad, dados los efectos de su actualización- la **LREJGPast** [1.000.000 de pesetas por escaño y 50 por voto recibido (**artículo 37.1**)]<sup>347</sup>, la **LEVal** [1.000.000 de pesetas por escaño y 50 por voto (**artículo 41.1**)]<sup>348</sup>, la **LECas-LM** [1.000.000 de pesetas por escaño y 55 por voto (**artículo 50.1**)]<sup>349</sup>, la **LEAExt**

---

<sup>345</sup> La actualización correspondiente a las elecciones de 1994 arrojó las cantidades de 29.544.000, 1.231.000 y 185 pesetas [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 5 de septiembre de 1994**]. La anterior **Ley 28/1983** establecía el sistema de una cantidad fija por escaño y otra por voto siempre que se alcanzara escaño «en cualquiera de las circunscripciones», si bien se remitía al decreto de convocatoria para que el Gobierno fijara tales cantidades (**artículo 82**).

<sup>346</sup> Sus actualizaciones fueron de 1.422.078 y 71 [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 14 de abril de 1987**], de 1.782.900 y 90 [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 5 de abril de 1991**] y de 2.167.828 y 109 [**Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 4 de abril de 1995**], lo que evidencia que se trata en realidad, sobre todo la subvención por voto, de cifras también altas.

<sup>347</sup> En 1987 no se actualizaron y en 1991 resultaron ser de 1.256.231 y 63 [**Orden (Consejería de Hacienda, Economía y Planificación) de 4 de abril de 1991**].

<sup>348</sup> No resultaron actualizadas en la **Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 14 de abril de 1987**; según la **Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 3 de abril de 1991**, fueron de 1.251.000 y 62,55, y según la **Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 4 de abril de 1995**, fueron de 1.514.961 y 75,74 pesetas.

<sup>349</sup> Se trata de un caso excepcional, el único en que ha habido una reducción de subvenciones, puesto que con anterioridad a la **Ley 5/1994** la subvención por voto se calculaba a partir de 60 pesetas.

[1.000.000 de pesetas por escaño y 40 por voto (**artículo 52**)]<sup>350</sup> y la LECasL [1.000.000 de pesetas por escaño y 40 por voto (**artículo 45.1**). Por último, las cantidades más bajas corresponden a Cantabria, 750.000 pesetas por escaño y 60 por voto (**artículo 39.1 LEARCant**)<sup>351</sup>, y Navarra, 750.000 pesetas por escaño y 60 por voto (**artículo 44.1 LFREPNav**)<sup>352</sup>.

d) Resta el peculiar caso de Cataluña, donde la ausencia de una ley electoral vuelve a salvarse por el singular método de dictar el consabido decreto por la Generalidad, en el que se dediden los requisitos, los tipos y las cuantías de estas subvenciones, bien que se haya resuelto hasta ahora de manera similar a la explicada con ocasión de analizar los límites de gastos, sólo que en este caso el paralelismo con las previsiones de la LOREG para el Congreso de los Diputados es meramente aparente, dado el número de escaños<sup>353</sup>.

No resulta fácil emitir un juicio acerca de la aplicación de estas normas y de

---

<sup>350</sup> Actualizadas en 1991 en 1.248.565 y 50 pesetas [Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 3 de abril de 1991] y en 1995 en 1.531.000 y 61 pesetas [Orden (Consejería de Economía y Hacienda) de 5 de abril de 1995].

<sup>351</sup> Actualizadas, sólo en 1991, en 937.500 y 75 pesetas [Orden (Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto), de 3 de abril de 1991].

<sup>352</sup> Esta última, que no se ha actualizado en ninguna de las elecciones habidas, puede dar perfecta cuenta del volumen de las subvenciones fijadas por las Comunidades Autónomas respecto a las del Congreso de los Diputados: aun siendo la más baja de todas, de seguirse aquella regla que se utilizó en las primeras elecciones a cada una de estas Asambleas (estableciendo una relación entre diputados al Congreso y parlamentarios autonómicos), habría sido de 220.000 pesetas (los valores que se toman son los de las últimas elecciones a las Cortes Generales -1993-).

<sup>353</sup> Para las elecciones de 29 de mayo de 1988 se establecieron en realidad unas cifras algo menores: 1.000.000 de pesetas por escaño y 60 por voto (**artículo 1.1 del Decreto 80/1988**). Para las elecciones de 15 de marzo de 1992, se determinó en el **Decreto 3/1992** que fueran las mismas que señalaba la LOREG para el Congreso de los Diputados: 2.000.000 de pesetas por escaño obtenido, 75 por voto para cada candidatura que obtuviera al menos 1 escaño y 20 por elector de una circunscripción electoral, siempre que la candidatura obtuviera escaño en esa circunscripción (condición ésta diferente a la establecida en la LOREG) y consiguiera formar grupo parlamentario, por los gastos originados por el envío directo y personal a los electores de los sobres y las papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral (**artículo 1.1**). Por último, para las elecciones de 19 de noviembre de 1995 fueron de 2.200.000 pesetas por escaño, 83 por voto para cada candidatura que obtuviera al menos 1 escaño y 22 por elector de una circunscripción electoral, siempre que la candidatura obtuviera escaño en esa circunscripción y consiguiera formar grupo parlamentario, por los gastos originados por los envíos electorales (**artículo 1.1 del Decreto 256/1995**).

los efectos que producen, ya que se trata en definitiva de diecisiete casos diferentes, con sus particularidades. En un esfuerzo de abstracción, que probablemente haga perder algún matiz característico, puede decirse de ellas que:

a) A causa simplemente del sistema electoral con que cuentan, no suelen darse supuestos similares a los de las elecciones a Cortes Generales de formaciones con un número significativo de votos que no acceden a las subvenciones (ni a la representación): las circunscripciones son por lo general más grandes y permiten que estén representadas más formaciones<sup>354</sup>.

b) En cambio, en su relación interna cobran mucha más importancia las subvenciones por escaños respecto a las que se reciban por votos, porque para las primeras se ha elegido, como ha habido ocasión de relatar, unas cantidades considerablemente elevadas.

c) En casos ciertamente más esporádicos, estas subvenciones pueden llegar a ser suficientes, en el sentido de que cubran los gastos, no tanto porque el ajuste en estas leyes entre el límite de éstos y las subvenciones esté más afinado que en la LOREG (ya se dijo que eran también por lo general más elevados) como porque, al coincidir parte de estas elecciones con las municipales, el límite es el de la LOREG, con lo que las grandes subvenciones autonómicas (no en todos los casos, hay que insistir) pueden alcanzar ese grado satisfactorio.

## **C. ELECCIONES LOCALES**

### **1. ELECCIONES MUNICIPALES**

Como ocurre en las elecciones a las Cortes Generales, el Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo a todos los criterios analizados hasta ahora (escaños, votos y envíos electorales)<sup>355</sup>. En todo caso, al

---

<sup>354</sup> Así lo destaca DEL CASTILLO: voz "Financiación...", pág. 341.

<sup>355</sup> Sin que sean objeto de subvención los gastos de la elección de alcalde pedáneo (AJEC de 30 de mayo de 1979).

multiplicarse el número de circunscripciones (hasta más de 8.000) e incluso el de formaciones beneficiarias<sup>356</sup>, es sumamente problemático formular valoraciones globales, por lo que habrá de limitarse cualquier juicio a la comparación con otros subsistemas y a apreciar algún aspecto de su particular regulación.

### 1.1. Subvención por los concejales electos

Cada formación recibirá 25.000 pesetas por cada edil que resulte elegido en sus listas [artículo 193.1.a): en las elecciones de 1995 fue de 30.700 pesetas<sup>357</sup>]. Esta cantidad ha aumentado por efecto de la **Ley orgánica 8/1991**, por lo que no se actualizó en las elecciones de aquel año, desde las 15.000 que se fijaron en 1985<sup>358</sup>, actualizada para las de 1987 en 17.000<sup>359</sup>. La LEL había establecido la de 10.000 pesetas [artículo 45.1.a)].

### 1.2. Subvención por los votos recibidos

Cada formación recibirá 50 pesetas por cada uno de los votos obtenidos siempre que al menos uno de los miembros de su candidatura haya sido proclamado concejal [artículo 193.1.b): fueron 61 pesetas en las últimas elecciones de 1995]. En este caso, sí que ha habido un considerable aumento en 1991, ya que la anterior

---

<sup>356</sup> En el informe relativo a las elecciones de 26 de mayo de 1991, el Tribunal de Cuentas tuvo que fiscalizar la contabilidad de setenta y seis partidos, federaciones o coaliciones y de cuarenta y cinco agrupaciones independientes.

<sup>357</sup> Según Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 7 de abril de 1995.

<sup>358</sup> Ya en los debates de la LOREG, el Grupo Vasco (PNV) propuso fijar la subvención en 45.000 pesetas por cada concejal electo, considerando que se debía dar a estas elecciones "el mismo tratamiento económico que a las elecciones generales, pues los gastos son similares". Sin embargo, la ponencia consideró que producirían un incremento desproporcionado: vid. la enmienda 346 y el informe de la ponencia, en *Trabajos LOREG*, págs. 247 y 386.

<sup>359</sup> Según Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 21 de mayo de 1987.

cantidad era 20 pesetas<sup>360</sup>, cantidad actualizada en 1987 en 22,5. Por su parte, la LEL la había fijado en 1978 en 10 pesetas [artículo 45.1.b)].

### 1.3. Subvención por el envío de propaganda o papeletas

Fue también la **Ley orgánica 8/1991** la que introdujo esta subvención, a la que tienen derecho en estas elecciones, según una compleja fórmula, las formaciones que hayan presentado listas en el 50% de los municipios de más de 10.000 habitantes de la provincia correspondiente y consigan representación «al menos en el 50% de los mismos» [artículo 193.3.a)]<sup>361</sup>. Cabe la duda de que este último porcentaje se calcule respecto al número de municipios en que la formación en cuestión efectivamente concurre o a los que se establecen como mínimo para acceder a la subvención (la mitad de los que tengan más de 10.000 habitantes, que no electores). Optar por la primera solución sería un tanto contradictorio, ya que iría en perjuicio de las formaciones que más candidaturas presentaran, por lo que por estos motivos de igualdad (y de respeto al pluralismo, ya que en otro caso, sería más beneficioso para

---

<sup>360</sup> También tenía el Grupo Vasco (PNV) esa intención de fijar una subvención más elevada, por los mismos motivos señalados anteriormente: por eso su enmienda 347 proponía una cantidad de 60 pesetas por cada uno de los votos, con las mismas condiciones, si bien su portavoz en la Comisión, Sr. Vizcaya, se mostraba dispuesto a retirarla en caso de admitirse la anterior; también consideraba preferible incluir esa misma cantidad la enmienda 643, del Grupo Popular. Ambas fueron rechazadas por la ponencia, al considerar no proporcionado tal incremento; además, sobre este particular, destacaba el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Martín Toval, la contradicción en la que a su juicio incurría el Grupo Vasco, que presentaba al mismo tiempo una enmienda para reducir el límite de gastos, que, de aceptarse, "haría imposible la percepción de esa mayor subvención, toda vez que ésta tiene el límite final de los gastos electorales realizados". Sin duda no se reparó en el equilibrio que declaraba este diputado existía entre límite de gastos y subvención cuando se llevó a cabo la reforma de 1991, en el sentido precisamente por él criticado: se redujo aquél y se aumentaron éstas: *Trabajos LOREG*, págs. 247 (enmienda 347), 515 (intervención del Sr. Vizcaya), 359 (enmienda 643), 386 (informe de la ponencia) y 516 (intervención del Sr. Martín Toval).

<sup>361</sup> Su origen, en términos muy semejantes a los que se vieron con ocasión del análisis de las elecciones a Cortes Generales, está en la enmienda 146, del Grupo Catalán (CiU), redactada de manera idéntica a la 144, y a la que dio su forma definitiva una enmienda transaccional, del mismo Sr. Izquierdo. También en el Senado se presentaron enmiendas para agravar los requisitos: así, la enmienda 78, del Grupo Popular, quería sustituir (además del criterio utilizado para repartirlo -voto en lugar de elector-) estos dos porcentajes para elevarlos al 75%, a fin de apoyar "la mayor presencia y representatividad política": además de las referencias citadas en notas 319 y 321, estas enmiendas están en *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 44, y *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 37.

ellas no concurrir en los municipios donde mayores dificultades pudieran encontrar para obtener esa representación) parece por tanto suficiente obtener un concejal en al menos el 25% de esos municipios con más de 10.000 habitantes de cada provincia, condición que, por otra parte, acredita suficientemente la significación de la representación obtenida<sup>362</sup>. A todas las que reúnan estos requisitos se les abona la cantidad de 20 pesetas por elector en cada una de las circunscripciones, es decir, la misma cantidad que en las elecciones a Cortes Generales (fueron 25 en la última convocatoria de 1995). Esta identidad no se da en la subvención por voto, que es de 50 pesetas, cuando la correspondiente al Congreso de los Diputados es de 75 pesetas. En cambio, la comparación de la subvención por concejal y por diputado es bastante favorable a la primera (si se aplica la regla de las primeras elecciones autonómicas).

## 2. OTRAS ELECCIONES LOCALES

### 2.1. Elecciones a Cabildos Insulares canarios

El Estado subvenciona los gastos ocasionados por estas elecciones abonando a cada formación 150.000 pesetas por cada consejero insular electo y 60 por cada voto recibido, siempre que al menos uno de los miembros de la candidatura de referencia haya sido proclamado consejero (**artículo 201.9 LOREG**). También este precepto debe su redacción (e incluso su origen) a la **Ley orgánica 8/1991**, ya que el anterior y derogado **apartado 6** de este artículo remitía esta cuestión de las subvenciones electorales al «procedimiento y cuantías previstos para la elección de concejales», con lo que, comparando tales cantidades, se puede concluir que el aumento ha sido exorbitante<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> No aclara demasiado este punto el informe del Tribunal de Cuentas relativo a las elecciones de 1991, que se limita a señalar el número total de electores necesario para calcular la subvención. En los supuestos de coaliciones, quizá fueran de utilidad los criterios establecidos por la Junta Electoral Central en relación al **artículo 188**, que también exige concurrir en el 50% de los municipios de una provincia.

<sup>363</sup> Su origen está, como la limitación de gastos, en la enmienda 1, del Sr. Mardones (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 11). No había ninguna referencia en la **Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 7 de abril de 1995** a su actualización.

## 2.2. Elecciones a Juntas Generales de Territorios Históricos

Cada territorio histórico subvenciona con una cantidad fija equivalente al 40% de la subvención por escaño que se hubiera señalado para las últimas elecciones al Parlamento Vasco que se hubieran celebrado por cada procurador, apoderado o procurador-juntero electo y con la misma cantidad que se hubiera señalado para las elecciones municipales (con cuya fecha de celebración coincidan) por cada voto obtenido por cada candidatura siempre que uno de sus miembros hubiera sido elegido (artículo 11 LEJGTH).

### D. ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO

La competencia del Estado para subvencionar los gastos ocasionados por estas elecciones se deduce de la inexistencia del «procedimiento electoral uniforme» (artículo 7.2 AERA): serán las normas nacionales, pues, las que establezcan las condiciones de igualdad de posibilidades de los candidatos, lo que tiene, al margen de determinar la competencia del Estado español para establecer estas subvenciones y los criterios de su distribución, un significativo efecto sobre el alcance de las normas comunitarias, que será objeto de análisis más adelante.

#### 1. SUBVENCIÓN POR LOS ESCAÑOS OBTENIDOS

El Estado subvencionará las actividades electorales de aquellas formaciones que obtuvieran al menos un escaño con 3.000.000 pesetas por cada diputado al Parlamento Europeo, conforme a la modificación introducida en el artículo 227.1.a) por la Ley orgánica 8/1991 (fueron 3.423.000 para las elecciones de 1994)<sup>364</sup>. La referencia legal vigente hasta entonces era de 2.000.000<sup>365</sup>, que fue la utilizada para

---

<sup>364</sup> Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 21 de abril de 1994.

<sup>365</sup> El diputado Sr. Ramón presentó una enmienda durante la elaboración de la Ley orgánica 1/1987 para disminuir esas cantidades, a fin de "rebajar el gasto público": la cifra propuesta era de 1.500.000 pesetas. La enmienda 18, en *Trabajos LOREPE*, pág. 72.

fijar la cuantía en las elecciones de 1987 y, debidamente actualizada, en las de 1989 (2.158.000 pesetas<sup>366</sup>), por lo que en este caso sí que cabe hablar de un aumento de la subvención. Aun así, se sitúa en una relación muy desfavorable con la cifra señalada para el Congreso de los Diputados por igual concepto, lo que hace que en estas elecciones cobre mucha más relevancia la siguiente subvención<sup>367</sup>.

## 2. SUBVENCIÓN POR LOS VOTOS RECIBIDOS

Es de 100 pesetas por voto [artículo 227.1.b); en 1994 se aplicó la de 114<sup>368</sup>], igualmente establecida en 1991. Puede señalarse de nuevo el aumento realmente habido, ya que la anterior era de 70 pesetas<sup>369</sup>, actualizada, sólo en 1989, en 75<sup>370</sup>, así como la importancia que puede alcanzar (dependerá en definitiva de la participación de los electores) teniendo en cuenta tanto las establecidas por cada escaño de eurodiputado como su mayor cuantía respecto a la que se establece para el Congreso de los Diputados (75 pesetas).

En cualquier caso, al contar estas elecciones con una sola circunscripción, se tienen en cuenta todos los votos que reciben las candidaturas, y no sólo los que corresponden a aquellas circunscripciones donde se obtiene algún escaño, como ocurre en las elecciones a Cortes Generales y en la mayoría de las autonómicas. Además, debido a la inaplicación de cualquier tipo de barrera para acceder al reparto de escaños como las que se establecen para el Congreso de los Diputados (3% de los votos) o en las elecciones municipales (5%), la representación es más plural y por

---

<sup>366</sup> Según la Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 20 de abril de 1989.

<sup>367</sup> Ver cuadros 1.4 y 4.7.

<sup>368</sup> Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 21 de abril de 1994.

<sup>369</sup> En la enmienda anteriormente citada se proponía que fuera 50.

<sup>370</sup> Según Orden (Ministerio de Economía y Hacienda) de 20 de abril de 1989.

tanto aumenta el número de entidades que acceden a esta subvención electoral<sup>371</sup>.

### 3. SUBVENCIÓN POR EL ENVÍO DE PROPAGANDA O PAPELETAS

Ha sido en este caso la **Ley orgánica 13/1994** la que ha introducido para estas elecciones la subvención especial que se otorga a las formaciones que realicen este envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral. En 1991, de manera un tanto incongruente, se dispuso su entrega en el resto de las elecciones que se celebran en todo el territorio nacional mediante sufragio universal directo, pero no para las del Parlamento Europeo, quizá debido a que los criterios para determinar su cuantía hubieran dado lugar a la entrega de muy generosas cantidades a formaciones con poca representatividad<sup>372</sup>. Probablemente por eso se haya decidido mantener una cierta peculiaridad: mientras en aquellas elecciones el dinero que reciben todas las formaciones es idéntico (20 pesetas por elector y envío) una vez superados los requisitos pertinentes, en éstas, según el **artículo 227.3**, se abonarán 16, 12, 3 ó 1 peseta por elector (menos, en cualquier caso, que en las elecciones a Cortes Generales o municipales), según se haya obtenido, respectivamente, más del 15, el 6, el 3 o el 1% de los votos, siempre que se haya conseguido 1 diputado al Parlamento Europeo y realizado dicho envío en al menos una Comunidad Autónoma<sup>373</sup>. Con ello se ha introducido una

---

<sup>371</sup> De aplicarse por ejemplo la barrera del 3%, tan sólo hubieran obtenido escaños PSOE, PP, CDS e IU en las elecciones de 1989 y PP, PSOE, IU y CiU en 1994.

<sup>372</sup> Así lo había hecho notar SANTOLAYA, a quien parecía "curioso" que se hiciera esta excepción, lo que debe entenderse tenía un carácter positivo, dadas las críticas (ya examinadas) de este autor a estas subvenciones: vid. *Manual...*, pág. 123. Lo cierto es que la enmienda 148, del Grupo Catalán (CiU), también proponía que existiera en estas elecciones, por lo que, al ser rechazada, se reiteró en la enmienda 10 del Grupo Catalán del Senado [*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 45, y *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 21].

<sup>373</sup> Su origen está en la enmienda 42, suscrita por todos los grupos, y en la enmienda 29, del Grupo Catalán (CiU). Tan sólo se plasmó un criterio diferente en la enmienda 31, del senador Sr. Ramón, que quería reducir los requisitos vigentes simplemente a la obtención de 1 diputado, "por estar doblemente valorado el envío efectuado por los partidos centralistas": *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, págs. 27 y 20, y *B.O.C.G. S.*, V Legislatura. Serie II, núm. 17 (b), de 2 de marzo de 1994, pág. 16.

cierta proporcionalidad (algo distorsionada) entre los votos y la cantidad a percibir, cuya inexistencia en las restantes convocatorias era uno de los motivos que provocaban el rechazo de muchos autores a este tipo de ayuda<sup>374</sup>. Sin embargo, cabe preguntarse por el acierto de adoptar este criterio proporcional si lo que se pretende, hay que insistir, es el reembolso de los gastos destinados a realizar una actividad concreta, casos en los que parece más adecuado optar por un criterio igualitario, ya que llevar a cabo ese envío supondrá el mismo desembolso para todas las entidades políticas (y en todas las elecciones). Si se trataba de evitar que las formaciones nacionalistas, por formar una sola circunscripción todo el territorio nacional (y en vista de la redacción dada por la **Ley orgánica 8/1991**, de la que parecía deducirse que se recibía subvención por todos los electores de la circunscripción), recibieran una cantidad por todos los electores, cuando es evidente que a no todos se les va a remitir dicho envío, ello no significaría otra cosa que el desconocimiento de la interpretación que, primero la Junta Electoral Central, y luego el Tribunal de Cuentas, han hecho de estas disposiciones, de la que se dio cuenta al tratar las subvenciones a las Cortes Generales. Más bien hay que pensar simplemente en que se quiere mantener un sistema de tratamiento mucho más ventajoso para las formaciones mayoritarias aun en subvenciones cuya propia naturaleza pugna con tal criterio<sup>375</sup>.

### **III. LOS ADELANTOS DE SUBVENCIONES RECIBIDOS AL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL**

Como una forma de financiación previa de las elecciones, no prevista en el

---

<sup>374</sup> De ahí que posteriormente SANTOLAYA haya afirmado que esta gradualidad salva los defectos que sí presenta el artículo 175: vid. *Manual...*, 3ª edición, pág. 101.

<sup>375</sup> Ver en el cuadro 4.7 las diferencias.

RDLNE<sup>376</sup>, establece el **artículo 127.2 LOREG** que los partidos, federaciones y coaliciones que hayan obtenido representación en las anteriores elecciones a las Cortes Generales, al Parlamento Europeo o en las elecciones municipales tienen derecho a percibir un anticipo a cuenta de la eventual subvención que reciban posteriormente para atender a los gastos electorales de cada convocatoria. Sin embargo, no cabe equiparar esta previsión con otros sistemas existentes en países que cuentan con una financiación pública anterior a la celebración de las elecciones, cuyo principal ejemplo quizá sea el de los Estados Unidos, porque en ese momento se entrega a los candidatos que opten por este sistema todos los fondos que pueden utilizar para realizar su campaña<sup>377</sup>.

Por el contrario, en la legislación española son claramente un ingreso a cuenta, no definitivo, cuya efectiva entrega no se constata hasta que con posterioridad se determine la subvención de la que resultan ser un anticipo<sup>378</sup>. Sólo acceden a esta entrega a cuenta las formaciones que en las anteriores elecciones equivalentes obtuvieron subvención y la cantidad que pueden percibir es el 30% de aquella, por lo que su importancia dentro de los recursos con los que cuentan para afrontar la

---

<sup>376</sup> Con cierta lógica, ya que no existían elecciones anteriores que tomar de referencia. Tanto DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA como DEL CASTILLO ya proponían su adopción con anterioridad a la LOREG (según esta última autora, serviría para aliviar a los partidos de las cargas financieras que les suponen los créditos, su vía de financiación habitual); sin embargo, no todos los aspectos incluidos en esas propuestas fueron incorporados a la nueva ley: el porcentaje del que hablaban los primeros era del 50%, mientras que, a diferencia de lo propugnado por la segunda, no los reciben las formaciones seis meses antes de las elecciones: vid. DE ESTEBAN: "Un Anteproyecto...", pág. 800, y *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 278 y 279.

<sup>377</sup> Tampoco se asemeja al modelo alemán anterior a la Ley de 28 de enero de 1994, que sí establecía una forma de anticipos, aunque no se obtenían una vez convocadas las elecciones e iniciado el proceso electoral, sino a lo largo de los tres años anteriores a cada convocatoria: en realidad era un mecanismo para sortear la prohibición de subvencionar las actividades permanentes (la STCF de 19 de julio de 1966 declaró constitucional este sistema al considerar el Tribunal que algunas actividades necesitan de una preparación muy anterior). El porcentaje fijado para su distribución era del 20% en el segundo y tercer año de la legislatura y en el año de la elección. El 40% restante se entregaba dos meses después de la reunión del 'Bundestag' (artículo 20 PG).

<sup>378</sup> Lo deja bien claro el Tribunal de Cuentas en su informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993, al reprochar a diversas formaciones la manera en que han procedido a anotar ese ingreso, sin tener en cuenta sus características.

campana, sin ser irrelevante, tampoco es determinante<sup>379</sup>. Con notable desacierto, la **Ley orgánica 13/1994** ha introducido una referencia expresa a la percepción de un porcentaje igual de las subvenciones previstas en los **artículos 175.3 y 193.3**, es decir, las destinadas a reembolsar los envíos de propaganda y papeletas en las elecciones a Cortes Generales y municipales: esta reforma resulta innecesaria, ya que los anticipos sobre éstas ya debían considerarse incluidos, sin mayor problema, en ese porcentaje con la redacción anterior<sup>380</sup>, además de que parece excluir ahora las recibidas con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo, ya que no hay referencia al **artículo 227.3**, redactado conforme a la misma **Ley orgánica 13/1994**, que ha venido a incorporar ambas modificaciones, lo que hace también equívoca esta reforma<sup>381</sup>.

---

<sup>379</sup> Se trata, a juicio de MARÍN, de un "criterio conservador": vid. "Comentario al artículo 127", pág. 1.065. No suele rebasar la sexta parte del total de los fondos con que cuentan las formaciones (además de estos anticipos, los créditos que soliciten, las aportaciones de los partidos y las contribuciones de terceros: así se han ordenado los cuadros 1.5, 2.6, 3.7 y 4.8). Dos enmiendas tenían la intención de fijar un tope más elevado para este adelanto: en concreto, las enmiendas 291, del Grupo Vasco (PNV), que era partidaria de establecerlo en un 50%, considerando "una cantidad escasa" el 30% que ya figuraba en el proyecto, y la enmienda 413, del Sr. Carrillo (reiterada en el Senado por su correligionario Sr. Fernández-Piñar -enmienda 48-), que optaba por un sistema en apariencia más complejo, ya que para cubrir todos los adelantos debía destinarse "una cantidad global igual al total de las subvenciones pagadas en las anteriores elecciones equivalentes. El adelanto máximo que cada partido, federación o coalición pueden solicitar es igual a la parte alícuota que resulte de aplicar a aquella suma global la proporción de votos obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes", sin que esto quiera decir que la eventual aplicación de este sistema hubiera provocado que cada una recibiera como adelanto la cantidad que le correspondió como subvención en aquella ocasión, ya que ésta se calcula, como se vio con anterioridad, en función tanto del número de votos como de los escaños obtenidos. La ponencia rechaza ambas "por entender que la elevación del tope de los adelantos puede dar lugar a que algunas partidas resulten cantidades superiores a la subvención que pudiera llegar a corresponderles", lo que era especialmente cierto para la segunda enmienda. Su texto, así como el informe de la ponencia del Congreso de los Diputados, en *Trabajos LOREG*, págs. 230, 299 (822, para la enmienda del Sr. Fernández-Piñar) y 379. Durante la tramitación de la **Ley orgánica 8/1991**, hay que registrar la presentación de la enmienda 96, del Grupo Popular, que pretendía elevarlo al 40%: *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 32.

<sup>380</sup> Así lo señalaba SANTOLAYA: *Manual...*, pág. 123, y lo entendió el AJEC de 12 de abril de 1991.

<sup>381</sup> Puede tratarse de un *descuido* del legislador, que ha mantenido la redacción original de la enmienda 39 al proyecto de ley, suscrita por todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, que la tomaron de la proposición caducada al concluir la IV Legislatura; el texto de aquella, lógicamente, no tenía en cuenta una subvención que entonces no existía, como tampoco al iniciarse la tramitación de la **Ley orgánica 13/1994**, sin que se reparara en la admisión de las enmiendas 29, del Grupo Catalán (CiU), y 42, suscrita, lo que hace inexplicable esta confusión, por todos los grupos, que proponían la introducción de esta nueva subvención para las elecciones al Parlamento Europeo. Desde luego, la lógica y la intención del precepto

No tienen derecho a percibirlos las agrupaciones electorales, que no se mencionan en la **LOREG**, de manera lógica, dada su naturaleza temporal<sup>382</sup>. Para los partidos que concurrieron a los comicios de referencia formando parte de una coalición electoral y lo hacen a las convocadas en solitario o formando parte de otra coalición diferente deben tenerse en cuenta los escaños obtenidos por miembros del citado partido y el número total de votos conseguidos por la coalición: se dividirá éste entre el de sus candidatos electos y la cantidad resultante se multiplicará por el número de escaños obtenidos por los miembros del partido en cuestión, que se multiplica a su vez por el valor de la subvención por voto en el anterior proceso, sobre el que se calcula el 30%; asimismo, se multiplica el número de candidatos del partido por el valor de la subvención por escaño en el anterior proceso, sobre el que se calcula el 30% (**artículo 14 del Real decreto 1.097/1995**)<sup>383</sup>.

Este adelanto debe solicitarse entre el vigésimo primero y el vigésimo tercer día posteriores a la convocatoria de las elecciones (**artículo 127.3**)<sup>384</sup>. Los partidos, federaciones y coaliciones que concurren en más de una provincia deberán solicitarlo

---

fuerza a la Junta Electoral Central a una interpretación (extender también este anticipo para tales elecciones) no muy respetuosa con la letra de la disposición (AJEC de 26 de mayo de 1994). En relación a los textos de las enmiendas, pueden consultarse en el *B. O. C. G. C. D.*, V Legislatura. Serie A, núm. 50-3, de 16 de febrero de 1994, págs. 25, 20 y 27, respectivamente.

<sup>382</sup> AJEC de 26 de mayo de 1986. No hay por ello ningún propósito partidista y discriminatorio, como parece expresar RODRÍGUEZ DÍAZ, para el que este precepto "o bien expresa la idea de que ninguna agrupación de electores llegará a obtener representación parlamentaria o bien les niega implícitamente la posibilidad de percibir adelantos sobre las subvenciones que inmediatamente antes (**artículo 127.1**) se les acaba de garantizar" (vid. "El Estado de partidos...", pág. 113). Que sí tengan el mismo trato que partidos, federaciones o coaliciones en materia de limitación de gastos o recepción de donativos es perfectamente coherente con aquella y está alejado de aquel ánimo, que de existir, procedería de normas diferentes a las de la financiación.

<sup>383</sup> Que recoge los criterios sentados por los AAJEC de 19 de mayo de 1986 y 11 de mayo de 1987, pero no parece indicar el procedimiento a seguir en relación con el porcentaje relativo a la subvención por envíos electorales.

<sup>384</sup> Pretendía la enmienda 292, del Grupo Vasco (PNV), no fijar "un límite superior de plazo" (es decir, el término de ese plazo), por lo que sólo debía figurar la fecha a partir de la cual podían solicitarse. Con buen criterio, la ponencia rechaza la enmienda, ya que "podría dar lugar a que no hubiese tiempo de instrumentarlos". Esta enmienda y el informe, en *Trabajos LOREG*, págs. 230 y 379.

a la Junta Electoral Central mediante su administrador general; las restantes candidaturas lo harán mediante su administrador electoral ante la junta provincial respectiva, que trasladará la solicitud a la Junta Electoral Central (**artículo 127.4**). Ésta remite a la Dirección General de Procesos Electorales las solicitudes presentadas, con expresión del porcentaje solicitado (de no constar, se entenderá que es el del 30%) y de los escaños y votos obtenidos en las últimas elecciones equivalentes, debiendo rechazar las formuladas por entidades políticas sin derecho a acceder a ellas: por no haber concurrido a tales elecciones, por no haber conseguido representación o por tratarse de agrupaciones de electores (**artículo 12 del Real decreto 1.097/1995**)<sup>385</sup>. A partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria la administración del Estado pone a disposición de las candidaturas las cantidades correspondientes (**artículo 127.5**)<sup>386</sup>.

Una vez celebradas las elecciones, esa cantidad les será deducida de la que finalmente les corresponda, mientras que si ésta no fuera mayor o no hubieran alcanzado representación, tendrán que devolver el exceso o la totalidad del anticipo (**artículo 127.6**). Advierten los **artículos 4, 9 y 15 del Real decreto 1.097/1995** que las deudas con el Tesoro Público serán tenidas en cuenta en posteriores convocatorias, a los efectos de su oportuna compensación.

Su regulación en las leyes electorales autonómicas (el **artículo 127** tiene alcance general, pero sólo menciona, de manera expresa, las elecciones a Cortes Generales, municipales y al Parlamento Europeo) es muy semejante<sup>387</sup>. Al margen

---

<sup>385</sup> Con anterioridad, AAJEC de 19 y 26 de mayo de 1986, 11 de mayo de 1987, 14 de mayo de 1989, 5 y 12 de mayo de 1993 y 16 de mayo y 2 de junio de 1994.

<sup>386</sup> En la línea apuntada en nota 299, las enmiendas 290, 291 y 293, del Grupo Vasco (PNV), pretendían introducir esa misma mención al Ministerio del Interior, por las mismas razones, entendiéndose la ponencia se atendía concretando, también en la misma línea, que se trataba en este apartado 5 de la administración del Estado. Las enmiendas y el informe, en *Trabajos LOREG*, págs. 230, 231 y 379.

<sup>387</sup> Se refieren a este adelanto los **artículos 144 LEPVas, 45 LEPGal, 46 LEAnd, 37.2 LREJGPast, 40 LEARCant, 48 LEDGLRio, 36 LERMur, 42 LEVal** [en donde se ha considerado preciso desarrollar su contenido mediante **Orden (Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública) de 17 de abril**

de la ley asturiana, que no señala porcentaje<sup>388</sup> y en la ley castellano-manchega, que prevé que la cantidad que se destine a adelantos sea el 30% de la cantidad dedicada a subvenciones en la anterior convocatoria, distribuida proporcionalmente a los diputados con que cuente cada grupo, en las restantes aparece el mismo 30% de la subvención percibida por cada grupo<sup>389</sup>; algunas sí que incluyen a las agrupaciones como posibles receptoras de estos adelantos<sup>390</sup>. También es similar el procedimiento, añadiendo la LEPVas que la entrega por parte del Departamento de Hacienda del Gobierno vasco ha de estar precedida por la autorización de la junta electoral de la Comunidad Autónoma.

La previsión de una eventual devolución confirma que no son entregas definitivas, carácter éste que convendría cambiar, como también sería positivo adoptar unos criterios más igualitarios en su distribución. Con ello se fomentaría la competitividad de la campaña y se adoptarían fórmulas más repetuosas con el principio de igualdad (con el que no son muy conformes estas posiciones de ventaja tan manifiesta, más acentuadas, por ejemplo, que en el reparto de espacios gratuitos de radio y televisión), a la par que sería un buen método para aliviar de cargas financieras a los

---

de 1991], 40 LECAAra, 51 LECas-LM, 30 LMUMECana, 45 LFEPNav, 54 LEAExt, 30 LECAIBal, 23 LECMad y 46 LECasL. Incluso en Cataluña lo han previsto el Decreto 80/1988, el Decreto 3/1992 y el Decreto 256/1995. Resulta curioso por ello recordar la enmienda 506, presentada por Minoría Catalana durante la tramitación de la LOREG, para que en estas elecciones el Estado, en su caso, concediera también tales adelantos. Con buen criterio, el informe de la ponencia consideró más oportuno la remisión de una norma de este tipo a las disposiciones especiales (en este caso, autonómicas): vid. *Trabajos LOREG*, págs. 321 y 379.

<sup>388</sup> El informe del Tribunal de Cuentas no señala cuál se aplicó en las elecciones de 1987; en cambio, sí indica que en las de 1991 fue el 30%.

<sup>389</sup> En el caso de Murcia, la reciente Ley 5/1995 ha elevado hasta el 50% la relativa a envíos electorales.

<sup>390</sup> En concreto, las leyes vasca, gallega, riojana, murciana, valenciana, aragonesa, castellano-manchega, canaria, extremeña y balear. También lo hacía la andaluza antes de la reforma introducida por la Ley 5/94. Un supuesto particular, en relación a las coaliciones, es el previsto en la LMUMECana: las "formaciones que acrediten fehacientemente ante la Junta Electoral de Canarias contar con diputados regionales en la última composición del Parlamento disuelto o cuyo mandato expira" también podrán acceder a ellos, debiendo la junta ponderar estas situaciones a la hora de proceder a su reparto.

partidos, y no para creárselas si se exige su devolución<sup>391</sup>. Al margen de que pensar en un posible uso fraudulento no parece muy realista (se trataría siempre de formaciones con representación o, en el mejor de los casos, con un número significativo de votos, de aceptarse alguna de las propuestas aquí vertidas), se les exigiría, como a cualquier formación que recibe caudales públicos, una efectiva participación, con la debida justificación de los gastos desembolsados<sup>392</sup>. De no ser así, más que recurrir a la exigencia de la devolución del anticipo<sup>393</sup> o a la aplicación de cualquier otra sanción, siempre podría denegarse la devolución de la fianza cuyo depósito debería exigirse al formalizar las candidaturas. Además, permitiría que la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas respondiera a sus presupuestos lógicos: contrastar el cumplimiento de los fines para los que se ha otorgado una subvención, no precisar si se dan los requisitos que permiten acceder a ella, así como los hechos que determinan su cuantía.

---

<sup>391</sup> Que tiene un carácter natural, según LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 33.

<sup>392</sup> El problema que detecta CHUECA en relación a la posibilidad de que los reciban fuerzas que ya no cuenten con un apoyo similar, lo que haría que el proceso se viera enturbiado por su presencia (vid. "La financiación...", pág. 91) no es tal: se trata de garantizar que las formaciones políticas lleven a cabo una campaña electoral, no de asegurar que obtengan una representación conforme al dinero recibido.

<sup>393</sup> Que, sin que esto suponga un argumento a favor de esta opinión, parece tener un grado de cumplimiento más bien bajo.



## **17. PROHIBICIÓN DE CUALQUIER OTRO MODO DE FINANCIACIÓN POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS**

Junto al principio de pluralismo, a cuyo fomento están dirigidas directa o indirectamente las disposiciones analizadas con anterioridad en este capítulo, es posible afirmar que una de las bases en que debe asentarse el desarrollo de la campaña electoral es el establecimiento de un conjunto de normas reguladoras de la actividad de los poderes públicos. En principio, la actitud que estaría más en consonancia con las naturales y obvias exigencias o cautelas que rodean el proceso electoral a fin de garantizar el ejercicio libre del sufragio y asegurar la fidelidad de los resultados sería la pura abstención<sup>394</sup>. Una clara manifestación de estos postulados se encuentra en la LOREG, que confía a la administración electoral la garantía de «la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de oportunidades» (artículo 8.1); de ahí también que sean los ciudadanos los que constituyen las mesas electorales, que los sujetos del proceso tengan garantizada su presencia en las diversas fases del procedimiento electoral y que el Poder Judicial resulte competente para revisar su correcto desarrollo.

En este conjunto de garantías se echa en falta una mayor precisión de los límites o perfiles que puede o ha de adquirir la actuación de la administración del

---

<sup>394</sup> Así lo advertía LÓPEZ GUERRA, que lo sitúa como primer requisito para que haya igualdad de oportunidades: vid. "La organización...", pág. 116. También SOLOZÁBAL lo deriva directamente de la condición competitiva de las elecciones, que exige renunciar, en su caso, al ejercicio del poder, sin utilizar las instituciones del Estado para perpetuarse en esa posición: vid. "Una visión institucional...", págs. 67 y 68.

Estado, de las Comunidades Autónomas y de otros organismos públicos<sup>395</sup>. Hay algunas previsiones para que las posibles *intromisiones* procedentes del poder ejecutivo sólo se produzcan en determinados supuestos, que encuentren suficiente justificación y de acuerdo a criterios objetivos fijados por la ley: de ello son buen ejemplo las normas sobre financiación, que regulan la concesión de subvenciones o el reparto de espacios gratuitos en medios de comunicación públicos<sup>396</sup>. Pero además de este tipo de disposiciones, que constituyen el objeto preferente de este trabajo, también existen normas dirigidas tanto a prohibir expresamente otras prácticas que pudieran suponer un apoyo económico ilegítimo a determinadas opciones como a establecer especiales cautelas para el desarrollo y funcionamiento de servicios y actuaciones públicas, que no se ponen en práctica sólo con motivo de las elecciones, pero que pudieran influir en su desenvolvimiento, particularmente en lo que se refiere al modo en que se da publicidad a las actividades de estos organismos públicos<sup>397</sup>. Estas normas, en la medida en puedan considerarse un medio de evitar una financiación indirecta, deben también ser objeto de atención.

---

<sup>395</sup> Las referencias legales son dispersas y sólo muy recientemente se ha creado la Dirección General de Procesos Electorales. Como dice ASTARLOA, la organización de las elecciones es el resultado de la intervención combinada de varios grupos diferentes de sujetos, que ejercen sus tareas electorales como un apartado más del conjunto de sus propias responsabilidades, sin quedar afectados por los requisitos y características propios de los órganos de la administración electoral: vid. voz "Administración electoral", págs. 277 y 279.

<sup>396</sup> Hay que llamar de nuevo la atención sobre el carácter ineludible de que estas normas tengan un rango legal y no queden a disposición del desarrollo reglamentario que quiera darle el ejecutivo, aunque no parezca posible que se repita la experiencia alemana (antes de que se aprobara la PG, en 1962, la CDU/CSU castigó al FDP cambiando el sistema de distribución a causa de la postura que adoptó su coaligado de apoyar al SPD en una determinada cuestión: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, pág. 251). Era desde luego más factible bajo la vigencia del RDLNE, aunque no hay que olvidar que una Comunidad Autónoma carece de ley electoral y dicta con ocasión de cada proceso los respectivos decretos en los que se fijan la cuantía y los requisitos para acceder a estas prestaciones. También es verdad que, a pesar del carácter exhaustivo de la LOREG, alguna de las reglas que se analizan a continuación es obra de la Junta Electoral Central, que se ha visto obligada a resolver supuestos no previstos en la ley electoral.

<sup>397</sup> También podría incluirse la previsión del artículo 69.8 LOREG para que los sondeos realizados por organismos públicos sobre intención de voto realizados en periodo electoral deban ser puestos en conocimiento de las formaciones concurrentes que los soliciten en un plazo de cuarenta y ocho horas, así como lo dicho anteriormente respecto a la programación de los medios públicos de comunicación, así como de las televisiones privadas, en relación con el acceso de las formaciones a tales medios por otras vías que no sean los espacios gratuitos.

## I. PROHIBICIÓN DE APORTACIONES DE ADMINISTRACIONES, ORGANISMOS O EMPRESAS DEL SECTOR PÚBLICO

El artículo 128.1 LOREG contiene una prohibición que debería darse por entendida: las formaciones políticas no pueden recibir ninguna otra contribución que proceda de los poderes públicos diferente a las ya estudiadas. Por ello, se prohíbe la aportación de fondos provenientes de cualquier administración o corporación pública, organismo autónomo o entidad paraestatal, lo que parece justificarse sin mayor argumentación como consecuencia del anterior principio. Lógico resulta también extenderla a empresas del sector público cuya titularidad corresponda al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las provincias o a los municipios, pero adquiere perfiles más problemáticos al incluir a empresas de economía mixta y empresas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen suministros u obras para alguna administración pública<sup>398</sup>. Este precepto tiene su antecedente más inmediato en el artículo 46.5 RDLNE, cuyo contenido era prácticamente idéntico con la sola diferencia de introducir la mención de las Comunidades Autónomas, no existentes en aquel momento<sup>399</sup>, y a las empresas privadas relacionadas con la administración<sup>400</sup>. Ya en ese momento señalaba DEL CASTILLO que se trataba de *recordar* una prohibición que es consustancial al mismo papel que la administración pública

---

<sup>398</sup> La enmienda 101, del Sr. Moreno, presentada durante la tramitación de la Ley orgánica 8/1991, pretendía ampliar esta lista, de modo que en ningún caso pudieran utilizarse bienes y servicios de la administración pública en actividades públicas institucionales que implicaran apoyo a un candidato: B. O. C. G. C. D., IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 33.

<sup>399</sup> Tal prohibición tiene, lógicamente, carácter general, por lo que poco añade su reiteración por el artículo 145.1 LEPVas. El artículo 79.1 de la derogada Ley 28/1983 contenía una relación más extensa y más precisa, ya que incluía también a las empresas que hubieran recibido subvención en los últimos cinco años o suministrado por valor superior a los 10.000.000 de pesetas en idéntico periodo.

<sup>400</sup> Esta última referencia fue introducida por la ponencia del Congreso de los Diputados, a resultas de la enmienda 414, del Sr. Carrillo, si bien ésta proponía incluir también las empresas subvencionadas por cualquier administración, que finalmente no aparecen en el artículo 128.1: pueden verse la enmienda y el informe de la ponencia en *Trabajos LOREG*, págs. 299 y 379.

desempeña en la organización de un Estado democrático<sup>401</sup>. Su origen podría situarse en la legislación italiana, ya que la **Ley de 2 de mayo de 1974** contenía un precepto similar, consecuencia, como la propia elaboración de la ley, de la reacción que provocó conocer la financiación que recibía la DC de este tipo de empresas (**artículo 7**)<sup>402</sup>.

En todo caso, carecería de todo valor si no estuviera respaldada por una disposición semejante que rigiera fuera del periodo electoral, por lo que la **LOFPP** vino a introducirla también en 1987 [**artículo 4.3.c**]<sup>403</sup>.

Esta prohibición general tiene una excepción: para las elecciones al Parlamento Europeo es posible, según el **artículo 128.2**, recibir fondos procedentes de los presupuestos de los órganos de las Comunidades Europeas para la financiación de tales elecciones. Sin embargo, esta previsión legal es contradictoria con diversas resoluciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como la dictada el 23 de abril de 1986, asunto "Partido ecologista «Les Verts» contra Parlamento Europeo", que considera que, a partir de la inexistencia del procedimiento electoral uniforme previsto en el **artículo 138.3 TCE**, de la que a su vez se deriva la competencia de cada Estado miembro acerca de la legislación tendente a asegurar la

---

<sup>401</sup> *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 186.

<sup>402</sup> Intentaba ser una respuesta a la práctica del 'sottogoverno', que implicaba tanto la concesión de contratos a empresas vinculadas al partido, al que se desvían parte de los fondos, como el uso en beneficio particular de los bienes públicos. Sin duda, las dificultades para demostrar esta falta de neutralidad de la administración, junto con su extensión, que ha viciado las relaciones entre administración, partidos políticos y sociedad, basadas en gran parte en la organización del delito, constituyen sin duda el núcleo de la crítica situación política del país vecino: DEL CASTILLO: *La financiación...*, págs. 110 y sigs. Esta misma autora señala es explicable en el contexto de las primeras elecciones democráticas que se celebraban en España que se adoptaran similares cautelas (pág. 264). También MATEU-ROS, en relación con lo que disponía la legislación anterior, lo consideraba una previsión en orden a detectar y sancionar los ingresos que provinieran de esa "indefinida y vidriosa franja intermedia" entre lo privado y lo público (*op. cit.*, pág. 177). En el **artículo L. 52-8 CEF** figuró hasta la aprobación de la **Ley núm. 95-65** una prohibición de realizar contribuciones para las personas jurídicas de Derecho público o de Derecho privado pero con mayoría de capital público: como esta ley ha prohibido las donaciones de todas las personas jurídicas, se ha eliminado también esta referencia concreta.

<sup>403</sup> MARÍN: "Comentario al artículo 128", pág. 1.068.

regularidad de las operaciones electorales y la igualdad de posibilidades de los candidatos durante la campaña electoral para las elecciones al Parlamento Europeo (como expresamente declara el **artículo 7.2 AERA**, en la manera ya vista), no puede éste establecer una partida presupuestaria destinada a costear los gastos de una *campaña de información* sobre las elecciones europeas que podría desarrollarse durante la campaña electoral y se decide por tanto anular las decisiones de la Mesa del Parlamento Europeo de 12 de octubre de 1982 y de la Mesa ampliada de 29 de octubre de 1983, que establecían el modo en que se repartirían estos fondos (en función del número de votos obtenidos por las formaciones que superaran el 5% de los votos en un Estado o el 1% en tres Estados) y otras disposiciones sobre control de gastos<sup>404</sup>. Esta discrepancia entre la regulación española y la actualmente vigente en la Unión Europea sólo cabe entenderla en la previsión de que la elaboración de ese procedimiento uniforme diera lugar a alguna medida de este carácter, lo que explicaría la inclusión de esta salvedad en la **LOREG**, como se intentó justificar durante el debate parlamentario de la **Ley orgánica 1/1987**; incluso se llegó a considerar que si el Parlamento Europeo decidiera en el futuro subvencionar las elecciones europeas, la ausencia de una disposición de este tipo supondría "cerrarnos la puerta a que se pueda admitir esta subvención en nuestro país", lo que revela un curioso entendimiento del Derecho comunitario<sup>405</sup>. Más bien parece que tal

---

<sup>404</sup> Acerca de esta sentencia, véase la nota de Jean-Paul JACQUE que acompaña a la publicación de su texto en *Revue trimestrielle de Droit européen*, 3 (1986), especialmente págs. 507 a 511 y René JOLIET: "Le remboursement des frais électoraux: un contentieux oublié", en VV.AA.: *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*. Madrid, Tecnos, 1993. También Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: "El control jurisdiccional de los actos del Parlamento Europeo por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9 (1986), pág. 211.

<sup>405</sup> La cita corresponde a la intervención del portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, Sr. Marcet, que también aludió a la posibilidad de que el Tribunal cambiara de criterio para oponerse a la admisión de la enmienda 80, del Grupo Popular (coincidente con la enmienda 71 que presenta el Grupo CP del Senado), que propugnaba la supresión de esa modificación. El fundamento de esta enmienda era precisamente que "según sentencia del Tribunal de Luxemburgo, no existen fondos para financiar elecciones en el presupuesto de la CEE", por lo que el portavoz de este grupo, Sr. Carro, consideraba innecesaria esta mención: vid. *Trabajos LOREPE*, el texto de las enmiendas, en págs. 92 y 278; las intervenciones de ambos diputados, en págs. 133 y 134.



provisión de fondos por parte del propio Parlamento Europeo, para la que no habría que esperar necesariamente a la adopción de un procedimiento que sustituyera por completo a la legislación estatal<sup>406</sup>, será de aplicación directa, lo que hace inútil este tipo de disposiciones *preventivas*, tanto ahora como en el futuro.

## II. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

### A. CAMPAÑAS INSTITUCIONALES DURANTE EL PERIODO ELECTORAL

Una de las novedades que introdujo la **LOREG** respecto al **RDLNE** fue la regulación de esta *campaña institucional*, expresión, de cuyo origen periodístico da cuenta BALLARÍN<sup>407</sup>, con la que se hace referencia al conjunto de actos publicitarios sobre las elecciones que, aunque no previstos por la norma derogada, llevaron a cabo los poderes públicos desde los primeros comicios. Su regulación en el **artículo 50.1 LOREG**, que hace referencia a la campaña institucional destinada a informar sobre la celebración de las elecciones, se debe al carácter limitador que adquiere durante el debate parlamentario tal artículo, al restringir la realización de las actividades de campaña a las formaciones políticas; por ello se creyó necesario mencionarla expresamente, tanto para que no les afectara esa configuración limitadora como para prevenir una cierta actividad propagandística de los poderes públicos<sup>408</sup>. Que esta

---

<sup>406</sup> Por ello, la afirmación de ARNALDO acerca del carácter provisional de la **Ley orgánica 1/1987** o, con más propiedad, lo previsto en la **LOREG** para las elecciones al Parlamento Europeo, que "deberá ser sustituida en su momento por la regulación electoral uniforme", sólo sería exacta en parte, dada la evolución que ha seguido su elaboración: vid. "Elecciones al Parlamento Europeo", pág. 321.

<sup>407</sup> A quien le parece un término "pomposo y difuso": vid. "Comentario al artículo 50", pág. 434.

<sup>408</sup> La referencia a esta campaña institucional no figuraba en el proyecto de ley enviado por el Gobierno a las Cortes Generales, sino que fue introducida a resultas de la enmienda transaccional formulada por el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, Sr. Jover, al debatirse diversas enmiendas acerca de los sujetos que podían realizar campaña electoral: vid. *Trabajos LOREG*, pág. 453. En cuanto a las finalidades que persigue, ésta es la opinión de BALLARÍN, que considera un grave error esta regulación, por innecesaria y porque da a entender que los poderes públicos sí hacen campaña, junto a las formaciones políticas [el **artículo 50.3** efectivamente comienza diciendo «salvo lo dispuesto en el apartado 1, ninguna persona (...) podrá realizar campaña electoral...»]: vid. "Comentario al artículo 50", pág. 434. En cualquier caso, para las diferencias entre la campaña electoral y ésta, puede verse

regulación no fue muy satisfactoria parece deducirse de las sucesivas modificaciones legales, que han ido restringiendo su alcance para perfilarla de modo que no se pudiera entender en ningún caso como un medio de financiación, interpretación torticera que parecía propiciar la **LOREG** por su propia sistemática<sup>409</sup>.

Entrando en el análisis de esas reformas por orden cronológico, se ha dispuesto que no la pueda llevar a cabo cualquier organismo, sino sólo los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado el proceso electoral en cuestión, precisión introducida por la **Ley orgánica 8/1991** que evita posibles *intromisiones* de entes ajenos a él, que el más genérico y plural «poderes públicos» sí podía amparar<sup>410</sup>. En definitiva, queda atribuida tan sólo al Gobierno de la Nación y, en su caso y con las salvedades que prevean las leyes autonómicas, a los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas<sup>411</sup>.

Mayor importancia ha tenido el cambio introducido respecto al objeto o finalidad de esta campaña. Antes de la **Ley orgánica 13/1994**, estaba destinada a

---

SANTOLAYA: *Manual...*, págs. 75 y sigs.

<sup>409</sup> El reciente AJEC de 1 de diciembre de 1994, a resultas de las modificaciones que ahora se van a estudiar, da cuenta de su ámbito específico y estrictamente delimitado.

<sup>410</sup> Punto sobre el que ya había llamado la atención BALLARÍN, para quien anteriormente no se establecían límites tajantes, salvo el que podía deducirse para el Poder Judicial, por la exclusividad de su función jurisdiccional: en función de esa ausencia de concreción (hasta cierto punto, lógica, dada la amplitud que tenía su objeto), todos parecían "llamados a hacer efectivo el derecho de sufragio, sin distinguir entre unas elecciones u otras": vid. "Comentario al artículo 50", págs. 434 a 437. De hecho, que la Junta Electoral Central decidiera refrendar el acuerdo sancionador dictado por una junta electoral provincial contra la campaña de una entidad local con ocasión del referéndum de 12 de marzo de 1986 (el artículo 11 LOMR también la prevé) más parece que se debiera a que consistía en un pronunciamiento en forma rotunda contrario a la decisión que se sometía a consulta popular (AJEC de 22 de septiembre de 1986). En contra del criterio de la reforma, la enmienda 7, del Grupo CiU, que solicitaba la supresión de este nuevo inciso, porque no consideraba adecuado limitar la acción de los poderes públicos: *B. O. C. G. C.D.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 21.

<sup>411</sup> Este artículo sólo es de aplicación supletoria a falta de regulación en ellas. Al optar todas las existentes por regular la materia, será a éstas a las que haya de atenderse. En este punto concreto, la mayoría ya lo había reservado sólo a sus respectivos Consejos de Gobierno, pero mantienen una referencia genérica a los poderes públicos semejante a la que contenía la LOREG antes de la **Ley orgánica 8/1991** la LEPGal (artículo 25.3), la LEVal (artículo 30) y la LEAExt (artículo 31). La LECAIBal, además de al Gobierno, menciona también a los Consejos Insulares (artículo 20.2). Junto a esta diversidad de fuentes, SANTOLAYA señala también con carácter crítico que esta reforma supone una "drástica reducción": vid. *Manual...*, 3ª edición, págs. 90 y 91.

«informar e incentivar la participación en las elecciones», sin que lógicamente pudiera influir en la orientación del voto de los electores. Esa regulación llevaba a preguntarse hasta qué punto era respetuoso con un principio de neutralidad y abstención de los poderes públicos una campaña que no sólo informa, sino que también animaba a participar, cuando en España el derecho de sufragio no tiene, afortunadamente y a diferencia de otros países, un carácter obligatorio<sup>412</sup>. Partiendo probablemente de que no era fácil invitar a votar y no influir en el voto<sup>413</sup>, dicha norma ha eliminado esa referencia a la promoción y fomento del voto y ha precisado de forma concreta el objeto de esa información, que deberá versar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar<sup>414</sup> y los requisitos y trámite del voto por correo<sup>415</sup>, por lo que la posible influencia que pudiera desplegar desde luego se

---

<sup>412</sup> Este estímulo podía estar más justificado en las primeras convocatorias, a fin de remarcar su carácter verdaderamente democrático, a diferencia de las consultas que tuvieron lugar en el régimen anterior: de ahí que se admitiera la utilización en una de estas campañas del lema *Tu deber es votar*, "válida y legítima alusión a un deber cívico de ejercer el derecho de sufragio, inseparablemente unido, por propia naturaleza, a un derecho función como es el voto", aunque no se derivara sanción alguna por su incumplimiento, sin que tampoco se hiciera mención de ella en el citado lema (AJEC de 12 de septiembre de 1978). A pesar de que CANO mantenga que es un deber moral, lo que habilita la realización de esta campaña (*op. cit.*, pág. 398), hay que coincidir con SANTOLAYA en el carácter cuando menos jurídicamente discutible de esta argumentación (*Manual...*, pág. 76), que sólo parece deberse al entorno en que se celebraba el referéndum constitucional; además, cualquier expresión de una posible sanción sería ilícita, según el artículo 5 LOREG. A pesar de lo dicho, no debe pasarse por alto que, al amparo del artículo 9.2 CE (que BALLARÍN consideraba no justifica este tipo de campañas: vid. "Comentario al artículo 50", pág. 438) y en el ámbito de elecciones no políticas, la STC 208/1989, de 14 de diciembre, caso "propaganda en elecciones sindicales", ha considerado admisibles actuaciones de este tipo dirigidas a fomentar la participación y evitar el abstencionismo. Recuérdese además lo dicho en el capítulo I acerca del derecho de sufragio, que puede resumirse, en relación a este aspecto, con LÓPEZ GUERRA: el derecho a abstenerse no lleva aparejada la prohibición de estímulos a la participación: vid. "El derecho de participación...", pág. 1.177.

<sup>413</sup> Según BALLARÍN, "la organización pública del entusiasmo electoral habrá de recurrir a lemas, símbolos, conceptos, cuyo halo semántico escapa con facilidad al control de quienes los formulan": puede provocar una influencia inconsciente, una identificación con los de la cultura política de alguna de las opciones electorales: vid. "Comentario al artículo 50", pág. 439.

<sup>414</sup> Es decir, al sistema, operaciones y lugares donde y como se desarrolla: ejemplo de ello podría ser la inclusión, en el supuesto de elecciones al Senado, del régimen especial de votación (en cuanto a circunscripciones y número de candidatos) de los archipiélagos balear y canario y de Ceuta y Melilla (AJEC de 3 de mayo de 1993).

<sup>415</sup> GARCÍA LLOVET indicaba que el contenido de esta campaña debía versar precisamente sobre las condiciones de ejercicio del voto: *op. cit.*, pág. 169. En definitiva, en términos de ABAD, se trataría de combatir el "abstencionismo técnico", causado por la ignorancia o las dificultades para ejercer el derecho de

reduce sustancialmente<sup>416</sup>.

Por último, la misma **Ley orgánica 13/1994** ha establecido, en relación con su coste económico, que se realizará únicamente a través de los espacios gratuitos que se dispongan en los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial de que se trate, «suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña»<sup>417</sup>. Desde luego, tales objetivos han quedado muy reducidos y sólo están enteramente justificados en muy concretos supuestos (como pueda ser el voto de ciudadanos extranjeros en elecciones al Parlamento Europeo o municipales, dado el probable desconocimiento por su parte de los requisitos que deban cumplir). Por estas razones no es descabellado pensar en la conveniencia de realizar un último esfuerzo de minimización, que condujera directamente a su supresión.

---

sufragio, pero ya no el "sociológico": vid. "Procedimiento electoral...", pág. 139.

<sup>416</sup> En este aspecto, en cambio, las leyes electorales autonómicas, que rigen con exclusividad esta campaña en lo tocante a las elecciones de sus Asambleas, mantienen el doble objeto (informar/incentivar: incluso algunas ni siquiera hacen alusión al aspecto informativo), bien que en algunas haya otras previsiones sobre su contenido: así, por ejemplo, la **LEPGal** prohíbe la utilización por las formaciones políticas de "los elementos identificativos de la campaña institucional, de los que serán informados con anterioridad a su inicio" (**artículo 25.3**); la misma prohibición figura en la **LECAs-LM** (**artículo 27.3**) y una previa información por la Diputación Permanente de la Junta General del Principado de Asturias se prevé en el **artículo 24 LREJGPast**.

<sup>417</sup> Con una sola excepción, esta última norma no es aplicable a las elecciones a Asambleas de Comunidades Autónomas, ya que la única ley que lo ha recogido es la **LECAAra**, tras la reforma introducida por la **Ley 3/1995** en el **artículo 22.2**. Las restantes leyes autonómicas [los preceptos en que se regula esta campaña que no han sido citados anteriormente son: **artículo 68.3 LEPVas**, **27.2 LEAnd**, **26.2 LEARCant**, **29 LEDGLRio**, **23.3 LERMur**, **20.3 LMUMECana**, **21.2 LFEPNav**, **11.3 LECMad** y **31 LECasL**] no contienen previsión alguna sobre la materia.

Con ocasión de la discusión de la **Ley orgánica 8/1991**, algunos grupos habían planteado otras propuestas acerca de las condiciones que debía reunir esta campaña: así la enmienda 79, del Grupo Popular, para hacer obligatoria la campaña institucional en RTVE, incluso durante el *día de reflexión*, a fin, según su portavoz en la Comisión, Sr. Aguirre, de estimular a los indecisos (los AAJEC de 15 de junio de 1989 y 24 de junio y 1 de diciembre de 1994 han aclarado que no cabe emitir esta campaña tal día, mientras que el AJEC de 26 de mayo de 1991 se refiere en los mismos términos al día de la votación); por su parte, las enmiendas 3 y 5, del Sr. Mur, reiteradas en el Senado a través de la enmienda 2, del Sr. Eiroa, pretendían dotarle de ese carácter obligatorio cuando coincidieran elecciones autonómicas y municipales, para que los electores las distinguieran: *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 29, *C.G. D.S.C.D.* IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, pág. 6.077, *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 58-3, de 29 de diciembre de 1990, págs. 9, 11 y 12, y *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 20.

## **B. LA PROPAGANDA NO RELATIVA A LAS ELECCIONES**

En la **LOREG** no hay más mención a posibles actividades de propaganda por parte de los poderes públicos que la de estas campañas, por lo que habría que considerar que éste es el único acto de propaganda que durante el periodo electoral pudieran realizar, aunque también es cierto que no existe una prohibición concreta<sup>418</sup>. Por el contrario, la legislación francesa sí se ha ocupado de las campañas de promoción publicitaria de las realizaciones y de las gestión de las colectividades, que la **Ley núm. 90-55** ha prohibido llevar a cabo en el territorio afectado por los comicios durante los seis meses anteriores al de la elección (**artículo L. 52-1**)<sup>419</sup>. También el **artículo 7 del Decreto-ley de 18 de noviembre de 1995** prohíbe a todas las administraciones públicas cualquier actividad de propaganda de cualquier género, incluso la concerniente a su actividad institucional, a excepción de las actividades de comunicación efectuadas de manera impersonal e indispensable para el eficaz cumplimiento de sus funciones propias, desde la fecha de convocatoria hasta la

---

<sup>418</sup> Como pretendía el diputado Sr. Bandrés, a tenor del contenido de la enmienda 7, que presentó durante la tramitación de la **LOREG**, en la que se proponía añadir un nuevo apartado al **artículo 50** (en el que se define la campaña electoral y se establece quiénes pueden realizarla) para que no existiera "propaganda oficial por parte de la administración tendente a influir en la intención de voto del electorado, haciendo referencia a las realizaciones del Gobierno, inauguraciones y similares" (*Trabajos LOREG*, pág. 142). La ponencia no estimó necesaria esa adición (pág. 371). En su intervención ante el Pleno en defensa de su enmienda aludió este diputado a la necesidad de eliminar la "picaresca" que supone que "cuando llegan elecciones, a nivel autonómico, municipal o de Gobierno, se empiezan a inaugurar cosas que es una maravilla", basándose en razones sobre todo de moralidad y dignidad de la vida pública. Para el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Jover, esta preocupación quedaba suficientemente atendida con la introducción del nuevo **apartado 1 del artículo 50**, por el que la campaña institucional no podía influir en la orientación del voto de los electores. No parece, sin embargo, que fuera a esta campaña de información sobre la celebración de elecciones a la que se refiriera el diputado enmendante. Para estas últimas intervenciones, *op.cit.*, págs. 652 y 662.

<sup>419</sup> Medida original y polémica, sólo tiene un alcance local, sin que afecte al Estado, además de que no evita que se desarrollen otras actividades similares (publicación de un balance de mandato, de un boletín o un periódico) siempre que no se alteren su contenido, presentación o periodicidad: en todo caso, si un candidato se ve beneficiado con estas publicaciones, debe incluirlo en su cuenta de campaña como una ventaja en especie: vid. DOUBLET: "Financement: quelle part...", págs. 43, 48 y 49, BON, *op.cit.*, págs. 79 y 80, MASCLÉ: "Guide pratique...", pág. 114, CUILLANDRE, *op.cit.*, págs. 119 y 120, y Laurent BEURDELEY: "L'utilisation des moyens municipaux par les élus sortants et le principe d'égalité entre les candidats lors des élections municipales", *Revue française du Droit administrative*, 3 (1995). Resulta de interés la **STCF de 2 de marzo de 1977**, que prohibía al Estado intervenir en la campaña electoral a favor de un partido o en contra de otro, haciendo publicidad en periódicos: vid. DOUBLET: *Le financement des partis politiques en République Fédérale d'Allemagne*, pág. 70.

clausura de las operaciones de voto.

En todo caso, la ausencia de regulación no ha evitado, más bien todo lo contrario, que se hayan suscitado los numerosos problemas que podría plantear esa publicidad que llevaban a cabo diversos organismos (en la práctica, casi todos) para dar a conocer concretas actuaciones o proyectos cuando se desarrollaba durante el periodo electoral o inmediatamente antes. Sobre su licitud, cabe decir que había sido considerada por la Junta Electoral Central una "actividad habitual, dirigida a hacer presentes sus realizaciones, criterios y posiciones políticas generales no referidas al proceso electoral convocado", por lo que no era tratada ni como campaña electoral, ni como campaña institucional, tanto por sus fines como por sus sujetos, sin que quedara sujeta a los límites legales de ninguna de ellas<sup>420</sup>. Esta decisión, partiendo de que tal publicidad no podía dejar de ser vista como un elemento favorecedor de aquellas formaciones que ejercieran el poder (llegando incluso BLANCO VALDÉS a considerarla una financiación indirecta solapada, bajo una cobertura formal de campaña relativa a la gestión gubernamental<sup>421</sup>), había sido objeto de severas críticas, parte de las cuales fueron recogidas en un momento inicial por la Junta Electoral Central, que, permitiendo esta actuación publicitaria, acentuó la exigencia de neutralidad de los poderes públicos durante el periodo electoral, lo que se garantizaba procurando distinguir con nitidez los mensajes institucionales y los de las formaciones políticas, lo que conllevó la suspensión de alguna campaña pública o a la modificación de su leyenda, 'slogans' o elementos, cuando presentaban una coincidencia con los de las formaciones políticas, por la confusión que pudieran causar en el electorado<sup>422</sup>. Que estas prevenciones resultaban insuficientes, a juicio

---

<sup>420</sup> AJEC de 5 de junio de 1989.

<sup>421</sup> Vid. "Consideraciones...", pág. 51. Si la anteriormente analizada *campaña institucional* levantaba recelos y por ello se la quiso limitar, aun de modo no muy afortunado, qué podría decirse de esta otra actividad.

<sup>422</sup> AAJEC de 8 de junio y 17 de octubre de 1989, 27 de enero de 1992, 26 de mayo y 4 de junio de 1993 y 2 de junio de 1994. En ese mismo orden, pero con menor alcance, puede señalarse que también se habían limitado algunas otras actividades, como por ejemplo, la remisión por el presidente de una Comunidad

de numerosos autores y aún de algún grupo que presentó una iniciativa legislativa tendente a establecer su prohibición<sup>423</sup>, lo ha evidenciado la propia Junta Electoral Central, que muy recientemente ha variado sus criterios: en lugar de prohibir sólo aquéllas actuaciones que tenían un más claro cariz partidista, ha vedado todas, salvo las que responden de manera clara al interés general. En definitiva, para garantizar los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el periodo electoral (entre la convocatoria y la votación), con la salvedad de las previstas en la LOREG, relativas a la inscripción en el censo electoral u otras similares derivadas del artículo 50.1, o de las imprescindibles para la salvaguarda del interés público o el correcto funcionamiento de los servicios públicos, siempre y cuando no vulneren los anteriores principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, a inducir en el sentido del voto de los electores<sup>424</sup>.

---

Autónoma o de una entidad local de cartas, tarjetas o folletos dirigidos a los electores que acababan de cumplir la edad de dieciocho años o los cumplían en el año de las elecciones, que la Junta Electoral Central resolvió debía suspenderse hasta que aquéllas se celebraran (AAJEC de 24 de octubre de 1989 y de 28 de mayo de 1993).

<sup>423</sup> Entre los primeros, puede citarse a BLANCO VALDÉS: "Consideraciones...", pág. 52, o a LÓPEZ GARRIDO, que se muestra partidario de prohibirla seis meses antes de la fecha prevista para las elecciones "si legalmente es posible esa prohibición": *op. cit.*, pág. 72. Respecto a las iniciativas legislativas, la proposición de ley de 26 de julio de 1993, presentada por el Grupo Popular con el objeto de regular la publicidad procedente del sector público, pretendía excluir cualquier tipo de publicidad realizada a iniciativa de la administración pública, organismos autónomos, entidades de Derecho público y sociedades estatales, salvo la prevista en la legislación electoral para informar e incentivar la participación en las elecciones, la que tuviera un interés general o la de productos que compitieran con el sector privado, entre la convocatoria de elecciones y su celebración (artículo 6). Se publicó en el *B.O.C.G. C.D.*, V Legislatura. Serie B, núm. 20-1 de 30 de julio de 1993 y fue rechazada por razones ajenas a las consideraciones electorales, aunque algunos portavoces hicieron referencias a las previsiones relativas a ese periodo, en sentido favorable (Sres. Mardones, del Grupo CC, y López Garrido, del Grupo IU-IC) o adverso [Sr. López de Lerma, del Grupo Catalán (CiU)], pero advirtiendo en todo caso de la necesidad de regularlo en la LOREG: *C.G. D.S.C.D.* V Legislatura. Pleno, núm. 43, de 8 de febrero de 1994, págs. 2.009 y 2.010.

<sup>424</sup> AAJEC de 24 de febrero y de 15 y 29 de marzo de 1995. No obliga, evidentemente, a que la propia Junta Electoral Central se pronuncie de manera previa sobre campañas preparadas para realizarlas en ese periodo (AJEC de 7 de abril de 1995); sin embargo, a SANTOLAYA le parecen términos confusos, que pueden inducir a los poderes públicos a plantear continuamente ante la administración electoral y, posiblemente, también ante los tribunales, la admisibilidad de cada campaña concreta: vid. *Manual...*, 3ª edición, págs. 93 y 94. Convendría en todo caso que se previera un criterio legal que estuviera a salvo de interpretaciones variables de la administración electoral, como advierte ARNALDO ("Procesos electorales...", pág. 60) y se ha implantado en Andalucía, ya que el artículo 6 de la Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la

---

**publicidad institucional**, prohíbe todo tipo de publicidad, salvo la campaña institucional antes descrita y obliga a que en el decreto de convocatoria se mencione expresamente esta prohibición y a que en todos los contratos se incluyan las cláusulas oportunas para que se produzca la suspensión de las campañas en curso una vez convocadas las elecciones.

