

DOCUMENTOS

LA FINANCIACIÓN DE LAS ELECCIONES GENERALES EN ESPAÑA, 1977-2000 ^(*)

Autores: *Enrique García Viñuela* ^(**)
Joaquín Artés Caselles ^(**)
Universidad Complutense de Madrid

DOC. N.º 24/04

(*) Agradecemos al Instituto de Estudios Fiscales la concesión de la ayuda económica con la que se financió este estudio.

(**) Departamento de Economía Aplicada IV. Universidad Complutense de Madrid.
garcivi@der.ucm.es. joaquinartes@mixmail.com.



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. EL COSTE DE LAS ELECCIONES GENERALES
 - II.1. Las elecciones previas a la aprobación de la LOREG
 - II.2. Las elecciones posteriores a la LOREG
 - III. EVOLUCIÓN GENERAL
 - IV. INFLUENCIA DE LAS REFORMAS DE LA FINANCIACIÓN ELECTORAL SOBRE LA DESPROPORCIONALIDAD EN EL REPARTO DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS
 - V. UNA INTERPRETACIÓN DEL CAMBIO DE LAS NORMAS DE FINANCIACIÓN ELECTORAL BASADA EN LA TEORÍA DE JUEGOS
- BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El coste que comportan las elecciones generales es un asunto poco tratado en España. Aunque los estudios publicados sobre financiación electoral no se pueden considerar escasos, han sido sobre todo los aspectos legales del problema los que han atraído la atención de los investigadores. Nosotros abordamos la financiación electoral desde una perspectiva económica, poniendo el énfasis en la estructura de costes y la evolución del gasto de las sucesivas convocatorias electorales. La parte central de este trabajo ofrece una estimación del coste de las elecciones generales celebradas en España desde la restauración de la democracia hasta las del año 2000, última elección para la que disponemos de datos oficiales. Como el coste de las campañas electorales depende del régimen regulador de los gastos, ofrecemos también, junto con los datos económicos de cada elección, un examen de las normas de financiación aplicadas en cada caso. A continuación pasamos revista a los efectos de las reformas legales sobre la evolución del gasto electoral y la desproporcionalidad en el reparto de las subvenciones públicas entre las formaciones políticas parlamentarias. En el último apartado ofrecemos una explicación de los resultados empíricos de nuestro estudio desde un enfoque de elección colectiva, utilizando el marco de la teoría de juegos para interpretar los cambios normativos en la financiación electoral española durante los años 1990.

II. EL COSTE DE LAS ELECCIONES GENERALES

En esta parte se ordena y examina la información cuantitativa sobre lo que gastaron los partidos en las elecciones generales, los medios con que contaron y las características más notables de la legislación aplicada. De las tres primeras elecciones la información disponible es escasa y poco fiable. Para las siguientes, los informes del Tribunal de Cuentas permiten conocer el gasto declarado por las formaciones políticas y la procedencia de los recursos utilizados.

II.1. Las elecciones previas a la aprobación de la LOREG

Las tres primeras elecciones generales de la democracia se rigieron por el Decreto Ley de normas electorales de 1977¹, que definió las líneas básicas de lo que sería el régimen electoral español. Sus rasgos distintivos fueron los siguientes:

- Introduce un sistema proporcional basado en la provincia como circunscripción electoral y en la regla d'Hondt para la distribución de los escaños al Congreso. También establece las listas cerradas para el Congreso y una barrera del 3% del voto válido para poder participar en el reparto de escaños de la circunscripción (artículos 19 y 20). Para el Senado se opta por las listas abiertas y el sistema mayoritario para la asignación de los escaños de senador (artículo 21). Esta regulación electoral, que se mantuvo en las reformas normativas posteriores, se convirtió en una pieza básica del régimen de financiación ordinaria y electoral de los partidos.
- Establece la obligación de los ayuntamientos de ceder a los partidos políticos locales para la celebración de actos (que serán distribuidos por las juntas electorales de zo-

¹ Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo.

na) y de reservar espacios para la colocación de carteles de propaganda durante la campaña electoral, cuya duración fija en 21 días (artículo 38). También se concede una tarifa reducida para los envíos postales de propaganda electoral (artículo 44.3). La más importante de las ayudas en especie que contempla esta norma es la concesión de tiempos de emisión gratuitos en la radio y televisión públicas².

- Condiciona las ayudas monetarias para el resarcimiento de los gastos electorales a los resultados obtenidos: subvención de un millón de pesetas (6.000 €) por acta de diputado o senador, además de 45 pesetas (27 céntimos) por voto computable al Congreso y 15 pesetas (9 céntimos) por voto computable al Senado (artículo 44)³.
- Atribuye la fiscalización de los ingresos y gastos electorales a las juntas electorales (provinciales, si se trata de candidaturas que se presentan en una circunscripción, y a la Junta Electoral Central en los demás casos) (artículo 45).
- Respecto a los recursos privados, se establece que los donativos electorales se ingresen en cuentas especiales, que la aportación (que no se limita) quede registrada y el donante completamente identificado (artículo 46.3). Se prohíben las aportaciones procedentes del extranjero y de cualquier organismo público o empresa que contrate con el sector público (artículo 46.5).

De las tres primeras elecciones generales de la democracia (las de 1977, 1979 y 1982) la información sobre el gasto electoral de los partidos es de fiabilidad dudosa. En algunos casos se limita a reflejar los presupuestos electorales declarados por los representantes de los partidos a la prensa. Porque aunque el Decreto Ley de 1977 otorgaba a las Juntas Electorales competencias para fiscalizar la contabilidad de las formaciones políticas que concurren a las elecciones, no existe constancia de que este cometido se cumpliera, no sabemos si por falta de voluntad o de medios técnicos.

ELECCIONES DE JUNIO DE 1977

La Junta Electoral Central (JEC) sólo publicó datos del gasto electoral total de las formaciones políticas que participaron en las elecciones de 1977⁴. De acuerdo con esta fuente el gasto, en millones de pesetas, de los cuatro grandes partidos nacionales fue el siguiente:

- Unión de Centro Democrático (UCD), 683.
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE, incluido el Partido Socialista Catalán, PSC), 339.
- Partido Comunista de España (PCE, incluido el Partido Socialista Unificado de Cataluña, PSUC), 140.
- Alianza Popular (AP), 538.

La suma de lo gastado por estas cuatro formaciones ascendió a 1.700 millones de pesetas (10,2 millones de €)⁵. Añadiendo a esta cifra el gasto del resto de los partidos que rindieron cuentas a la Junta Electoral Central, las elecciones de 1977 consumieron unos 2.090 millones de pesetas (12,6 millones de euros). Valorado a precios constantes (de 1992), el gasto de los cuatro

² El ejercicio de este derecho se regula por un decreto independiente.

³ A efectos de estas subvenciones sólo se tienen en cuenta los votos que generan representación (votos computables).

⁴ Resolución de la JEC de 13 de julio de 1978, *BOE*, número 170, de 18 de julio de 1978. Según Del Castillo (1985, 268-269), la JEC no permitió el acceso de los investigadores ni de la prensa a las cuentas presentadas por los partidos, y de las elecciones de 1979 y 1982 no publicó siquiera el gasto total de cada formación política.

⁵ Según la opinión dominante en la prensa de la época estas cifras infravaloraban el gasto efectivo.

grandes partidos fue de 7.406 millones de pesetas (unos 44,5 millones de €) y el de todos los partidos que rindieron cuentas de 9.105 millones de pesetas (54,7 millones de €).

ELECCIONES DE MARZO DE 1979

Para las elecciones de marzo de 1979, los presupuestos de campaña declarados por los cuatro primeros partidos parlamentarios fueron, según Espín (1979, 167-181), los que figuran a continuación:

- UCD, 850 millones de pesetas.
- PSOE (más PSC), 600.
- PCE (más PSUC), 110⁶.
- Coalición Democrática (CD)⁷, 600.

El coste agregado de estas cuatro formaciones ascendió a 2.160 millones de pesetas (13 millones de €) a precios corrientes y a 6.793 millones de pesetas (41 millones de €) en valores constantes. Como todos los partidos aumentaron sus presupuestos de campaña, el gasto electoral conjunto aumentó un 27% en valores nominales, aunque cayó un 8% en términos reales. A través de las subvenciones electorales los partidos recuperaron la mayor parte del presupuesto declarado (UCD, 89%; PSOE, 99%; PCE, 79%), a excepción de la Coalición Democrática, que sólo cubrió el 5,7%.

ELECCIONES DE OCTUBRE DE 1982

Para las elecciones de 1982, Del Castillo (1986) proporciona dos estimaciones del gasto electoral. La primera está basada en el presupuesto declarado por los partidos. De acuerdo con esta primera medida el gasto, en millones de pesetas, habría sido el siguiente:

- UCD, 1.500⁸.
- PSOE, 1.300.
- CD, 1.200.
- PCE, 506.

Que arroja una suma de 4.506 millones de pesetas (27,1 millones de €) en valores corrientes y 9.356 (56,2) en valores constantes. La opinión de la autora de que el gasto electoral se triplicó entre 1977 y 1982 es una descripción aceptable cuando nos fijamos en la evolución de los valores nominales. El gasto declarado por los cuatro grandes partidos a precios corrientes en 1982 fue 2,65 veces mayor que en 1977, aunque en términos reales el aumento queda reducido a la mitad (1,26 veces).

La segunda estimación se basa en los informes presentados por los partidos en sus congresos, las declaraciones a la prensa de sus dirigentes y las entrevistas mantenidas por la autora con los encargados de finanzas de los partidos. De acuerdo con estas fuentes, lo efectivamente gastado por cada uno de los tres primeros partidos podría situarse en el entorno de los 2.500 millones de

⁶ Del Castillo (1986, 284) proporciona presupuestos algo más altos para el PSOE y el PCE (668 y 137 millones de pesetas respectivamente). Si aceptamos estos datos el coste de las elecciones de 1979 para los cuatro grandes partidos fue de 2.252 millones de pesetas (13,5 millones de €).

⁷ CD: Coalición electoral formada por Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Partido Liberal.

⁸ La cifra, que figura en el cuadro de la página 284 de Del Castillo (1986) atribuye a UCD un presupuesto para la campaña electoral de 1982 de 150 millones de pesetas. Se trata, sin duda de un error tipográfico porque en el texto de la obra citada se afirma que lo presupuestado para la campaña por esta formación fueron 1.500 millones.



pesetas. Sumando a estas cantidades los 506 millones del PCE se alcanzaría la cifra de algo más de 8.000 millones de pesetas (48 millones de €) a precios corrientes y 16.611 (99,8 millones de €) a precios de 1992.

Las subvenciones recibidas por el PSOE (incluido el PSC) ascendieron a 1.207 millones, que cubrieron la práctica totalidad del gasto presupuestado, pero sólo la mitad del gasto efectivo estimado por Del Castillo. La CP recuperó con las subvenciones 482 millones, el 40% del gasto declarado y en torno al 20% del gasto estimado. Las subvenciones recibidas por UCD no llegaron a cubrir el 3% del presupuesto declarado. En el caso del PCE lo presupuestado y lo gastado parecen haber coincidido, 506 millones de pesetas, pero de esta cantidad el partido sólo recuperó 14 millones a través de las ayudas públicas.

La inquietante conclusión que se infiere de estos datos es que, si el gasto estimado por Del Castillo se acerca a las cifras efectivamente gastadas, las elecciones generales de 1982 tuvieron que dejar a los partidos fuertemente endeudados.

II.2. Las elecciones posteriores a la LOREG

Desde la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG)⁹, el Tribunal de Cuentas tiene la obligación de pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades electorales de las formaciones políticas y de hacer públicos sus resultados. Los datos que contienen estos informes de fiscalización permiten examinar la evolución del coste de las elecciones generales celebradas a partir de 1985.

En la exposición que sigue figuran tres cuadros por elección. En el primero y segundo se recogen el gasto electoral declarado y la estructura de los ingresos de las principales fuerzas políticas parlamentarias. En el tercero figura el gasto justificado por el Tribunal de Cuentas y la subvención que recibieron los partidos o coaliciones por sus resultados electorales¹⁰.

ELECCIONES DE JUNIO DE 1986

CUADRO n. 1

**GASTO ELECTORAL DECLARADO, TECHO LEGAL Y SUBVENCIONES PÚBLICAS.
ELECCIONES GENERALES 1986 (millones de euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes)**

	PSOE	CP	PSC	IU	CiU	CDS	PNV
1. Gasto electoral declarado	13,90	11,56	2,03	2,44	2,00	0,92	0,76
2. Límite máximo de gasto	14,74	16,84	2,10	12,84	2,10	16,84	1,23
3. Subvención pública	8,29	4,41	1,24	0,20	0,83	0,67	0,36
1/2 (%)	94,30	68,65	96,67	19,00	95,24	5,46	61,79
3/1 (%)	59,64	38,15	61,08	8,20	41,50	72,83	47,37

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1987).

Notas: Los módulos para calcular el límite máximo del gasto electoral se fijaron en 26,4 céntimos por habitante de la población de derecho y 132.223 € por provincia.

La Coalición Popular (CP), formada por Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Partido Liberal se rompió tras las elecciones generales de 1986.

La diferencia entre los límites de gasto del PSOE y la CP se debe a que en las cuatro circunscripciones catalanas no se presenta el PSOE sino el PSC.

⁹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.

¹⁰ Los informes del Tribunal de Cuentas diferencian entre el gasto declarado por las formaciones políticas y el que el Tribunal considera justificado. La subvención pública no puede superar este último.

CUADRO n. 2

PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DECLARADOS POR LAS FORMACIONES POLÍTICAS PARA LA FINANCIACIÓN ELECTORAL. ELECCIONES GENERALES 1986 (millones de euros de poder adquisitivo corriente)

	PSOE	CP	PSC	IU	CiU	CDS	PNV
Créditos bancarios	13,04	10,34	0,27	1,69	1,80	0,90	—
Anticipo de subvenciones	1,85	0,85	0,30	0,03	0,10	0,02	0,09
Fondos propios	0,30	0,11	1,24	0,80	0,02	—	0,67
Donativos	—	—	—	—	—	—	—
Otros	0,01	—	—	—	—	—	—
Total recursos declarados	15,20	11,30	1,81	2,52	1,92	0,92	0,76

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1987).

Notas: Los anticipos de subvenciones son adelantos con cargo a las cantidades que les puedan corresponder a las fuerzas políticas que concurren a las elecciones por los resultados que obtengan. Las normas electorales permiten a los partidos recibir 54 días antes de la fecha de las votaciones un 30% de la subvención pública que les correspondió en las últimas elecciones generales, cantidad que tendrían que devolver si no obtuvieran representación parlamentaria.

CUADRO n. 3

GASTO ELECTORAL JUSTIFICADO, SUBVENCIÓN PÚBLICA Y PORCENTAJE SUBVENCIONADO DEL GASTO (euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes) ELECCIONES GENERALES DE 1986

Formación política	Gasto electoral justificado	Subvención pública	Gasto subvencionado (%)
PSOE	13.755.409	8.285.313	60,23
CP	10.553.663	4.411.557	41,80
PSC	1.907.508	1.239.198	64,96
CDS	912.495	666.748	73,07
CiU	1.997.558	830.865	41,59
IU	2.436.358	204.670	8,40
PNV	756.885	361.344	47,74
HB (*)	153.244	0	0,00
EE	188.300	54.099	28,73
UEC	131.729	49.508	37,58
UV	120.590	33.731	27,97
Agrup. Indep. Canarias	178.068	49.544	27,82
PAR	298.191	30.428	10,20
Coalición Galega	487.352	19.190	3,94
Asamblea Majorera	18.326	10.537	57,50
ERC	166.101	0	0,00
TOTAL	34.061.777	16.246.732	47,70

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1987).

Las subvenciones electorales actualizadas por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda para las elecciones de junio de 1986 fueron de 9.796 € por escaño, 39 céntimos por voto computable al Congreso y 26,4 al Senado (BOE, 26 de abril de 1986).

(*) La subvención de HB no fue abonada por el Ministerio del Interior.

Las elecciones de 1986 fueron las primeras a las que se aplicó la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que sustituyó a la regulación de los ingresos y gastos electorales de 1977, vigente hasta entonces. La nueva ley:



- Limitó la cuantía de las donaciones a 6.000 € por persona física o jurídica (artículo 129) y mantuvo los requisitos impuestos por la normativa electoral de 1977: obligación de identificar a los donantes con nombre, apellidos, domicilio y DNI (artículo 126.1), de ingresar las aportaciones en cuentas bancarias especiales (artículo 125.1), y prohibición de obtener fondos de las administraciones públicas, empresas públicas o empresas privadas con contrato vigente con alguna administración pública (artículo 128.1). También mantuvo (artículo 128.2) la prohibición de recibir aportaciones procedentes de personas y entidades extranjeras¹¹.
- Mantuvo la vinculación de las subvenciones públicas a los resultados electorales: escaños de diputado y senador obtenidos por las candidaturas y votos recibidos por ellas en las circunscripciones en las que hubieran alcanzado representación en alguna de las cámaras de las Cortes Generales (artículo 175). La subvención por voto computable¹² para las candidaturas al Congreso se fijó inicialmente en 36 céntimos, tres veces más alta que para el Senado mientras que la ayuda por escaño se estableció en la misma cuantía para las dos cámaras (9.152 €).
- Permitió a los partidos parlamentarios solicitar casi dos meses antes de la fecha de las votaciones adelantos por las ayudas públicas que les pudieran corresponder por los resultados electorales futuros (artículo 127.2). Los anticipos, cuya cuantía no podía superar el 30% de la subvención recibida por la formación política en las últimas elecciones generales, tenían que ser devueltos cuando el resultado electoral no diera derecho a subvención.
- Definió el gasto electoral y estableció un límite a la cantidad que los partidos pueden gastar en unas elecciones generales¹³. El procedimiento para determinar el límite máximo de gastos de una formación política consiste en multiplicar por 24 céntimos los habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones en las que presenta candidaturas y añadir a la cantidad resultante 120.202 € por circunscripción en que presente candidaturas (artículo 175.2). Estas restricciones al gasto electoral, poco exigentes, se endurecieron posteriormente.
- Prohibió realizar campaña electoral a las personas jurídicas distintas a las candidaturas que se presentan a las elecciones (artículo 50.3). Es una prohibición polémica, porque limita la intervención en defensa de sus puntos de vista de quienes se sienten afectados por las políticas que proponen los partidos que concurren a las elecciones, aunque necesaria para que las restricciones al gasto de los partidos resulten eficaces. De lo contrario, a través de la campaña de grupos afines se podrían burlar los techos legales que se imponen al gasto de los partidos¹⁴.

¹¹ Sin embargo, son legales las aportaciones del extranjero para la financiación ordinaria de los partidos.

¹² Estas subvenciones se actualizan para cada convocatoria electoral con la evolución del Índice de Precios al Consumo.

¹³ El artículo 130 define el gasto electoral como el que realizan las formaciones políticas desde el día de la convocatoria de las elecciones hasta la proclamación de electos en los siguientes conceptos: confección de sobres y papeletas electorales, publicidad para atraer el voto, alquiler de locales para la celebración de actos electorales, retribuciones al personal no permanente, gastos de desplazamiento, correspondencia y franqueo, intereses de los créditos concertados para financiar la campaña devengados hasta el momento de percibir la subvención correspondiente, y otros gastos necesarios para el funcionamiento de las oficinas y servicios necesarios para el desarrollo de la campaña electoral. El Informe Neill (1998) propone una definición basada en la finalidad del gasto. En la página 132 del Informe se dice: "definimos como gasto electoral cualquier gasto hecho con el propósito o la previsible consecuencia de (a) promover las expectativas electorales de algún partido o partidos políticos o (b) dañar las expectativas electorales de algún partido o partidos". Con la definición de la LOREG, el gasto realizado durante la precampaña se entiende que forma parte de la actividad ordinaria de los partidos, no del gasto electoral, que es el gasto que ocasiona la campaña electoral. Lo que se gaste antes de la campaña electoral no está sometido, por tanto, a los límites legales.

¹⁴ Según Linton (1994, 93) hay dos modelos de democracia. El primero se basa en la soberanía del votante, que debe tener garantizado el derecho a la libertad de expresión en todo momento y también durante la campaña electoral. Si aceptamos este modelo, el gasto de terceros en una campaña electoral no debería limitarse. El segundo modelo ve las elecciones como una competición deportiva en la que sólo los jugadores y el árbitro tienen derecho a intervenir. En esta concepción, el gasto de terceras partes no tiene sentido durante la campaña, como no lo tendría que los espectadores se lanzaran al terreno de juego para ayudar a su equipo. En las elecciones generales de 1982 la Confederación Española de Organizaciones Empresariales hizo campaña a favor de las opciones de centro-derecha (fundamentalmente Coalición Popular) con un presupuesto que algunas fuentes estimaron en 1.000 millones de pesetas (ver Del Castillo, 1986, 279-281). La prohibición de hacer campaña no significa que los grupos organizados no puedan pronunciarse a favor de las candidaturas que consideren más favorables para sus intereses.

- Introdujo la obligación de ajustar las subvenciones y el techo de gasto para cada convocatoria electoral a la evolución del IPC (artículo 175.4)¹⁵.
- Encargó al Tribunal de Cuentas de la fiscalización de la contabilidad electoral de los partidos receptores de subvenciones públicas (artículo 134).

Las elecciones legislativas de 1986 resultaron muy caras para los partidos. Se puede apreciar este hecho por el elevado gasto electoral declarado por las formaciones políticas (el más alto en términos reales de las convocatorias fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas) y lo cerca que se situaron del amplio techo legal establecido el año anterior por la LOREG. Como el porcentaje del gasto que se cubrió con subvenciones públicas fue, en promedio, algo inferior al 50%, las elecciones se saldaron, una vez más, con un preocupante endeudamiento. La situación resultó especialmente crítica para IU, que obtuvo una subvención inferior al 10% de lo gastado.

En las contabilidades remitidas por los partidos al Tribunal no se aclara en muchos casos la procedencia de los fondos propios utilizados, por lo que se ignora si se trata de donaciones, aportaciones de militantes o recursos de la financiación ordinaria desviados hacia el gasto electoral.

Los tipos de interés de los préstamos bancarios en 1986 y 1989, del orden del 15% anual, contribuyeron no poco a agravar el problema del endeudamiento que los partidos arrastraron durante la segunda mitad de esta década y primeros años de la siguiente.

Como suele ser habitual, la mayoría de las formaciones políticas financió las elecciones de 1986 con créditos bancarios (en porcentajes del orden del 87% para el PSOE y superiores a esta cifra para CP, IU, CDS, CiU, HB y PAR) y, en mucha menor medida, con anticipos de las subvenciones públicas. Las excepciones a esta regla fueron PNV, PSC y UV, en los que la principal fuente de financiación electoral procedió de los recursos de los propios partidos. Las aportaciones de terceros sólo resultaron significativas en los casos de EE y ERC (17 y 30 % del gasto electoral respectivamente). El grueso del gasto electoral (un porcentaje en torno a los dos tercios) se destinó, según el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, a publicidad y propaganda.

ELECCIONES DE OCTUBRE DE 1989

CUADRO n. 4

GASTO ELECTORAL DECLARADO, TECHO LEGAL Y SUBVENCIONES PÚBLICAS. ELECCIONES GENERALES 1989 (millones de euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes)

	PSOE	PP	PSC	IU	CiU	CDS	PNV
1. Gasto electoral declarado	11,82	10,42	1,78	2,35	2,29	6,25	0,92
2. Límite máximo de gasto	18,40	20,25	2,45	17,90	2,45	20,52	1,12
3. Subvención pública	8,54	5,59	1,24	0,68	1,04	0,60	0,30
1/2 (%)	64,24	51,46	72,65	13,13	93,47	30,46	82,14
3/1 (%)	72,25	53,65	69,66	28,94	45,41	9,60	32,61

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1991).

Los módulos para calcular el techo del gasto fueron de 30,7 céntimos por habitante de la población de derecho y 153.498 € por provincia.

¹⁵ La publicación de las cantidades actualizadas se hace por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda en los cinco días siguientes a la convocatoria electoral. Las cifras actualizadas figuran al pie del cuadro que recoge el gasto justificado de las fuerzas políticas con derecho a subvención en cada una de las elecciones.

CUADRO n. 5

**PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DECLARADOS POR LAS FORMACIONES
POLÍTICAS PARA LA FINANCIACIÓN ELECTORAL.
ELECCIONES GENERALES 1989 (millones de euros de poder adquisitivo corriente)**

	PSOE	PP	PSC	IU	CiU	CDS	PNV
Créditos bancarios	5,41	9,08	0,60	1,89	1,80	5,56	—
Anticipo de subvenciones	2,49	1,32	0,37	0,05	0,25	0,20	0,10
Fondos propios	3,13	—	0,77	0,30	0,10	—	0,82
Donativos	—	—	—	—	—	—	—
Otros	—	—	—	—	—	—	—
Total recursos declarados	11,03	10,40	1,64	2,24	2,15	5,76	0,92

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1991).

CUADRO n. 6

**GASTO ELECTORAL JUSTIFICADO, SUBVENCIÓN PÚBLICA Y PORCENTAJE SUBVENCIONADO DEL
GASTO (euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes). ELECCIONES GENERALES DE 1989**

Formación política	Gasto electoral justificado	Subvención pública	Gasto subvencionado (%)
PSOE	11.620.347	8.535.735	73,45
PP	10.278.374	5.586.801	54,35
PSC	1.780.249	1.241.103	69,72
CiU	2.286.765	1.042.937	45,61
IU	2.231.724	680.396	30,49
CDS	6.223.249	603.133	9,69
PNV	923.443	302.062	32,71
HB ^(*)	262.926	0	0,00
IC	141.211	127.116	90,02
UPN-PP	168.673	153.272	90,87
PP-Centristas Galicia	72.489	72.489	100,00
PA	408.090	81.429	19,95
UV	445.478	86.754	19,47
EA	567.729	74.821	13,18
EE	465.374	62.554	13,44
PAR	224.135	33.994	15,17
Agrup. Indep. Canarias	214.034	58.261	27,22
Asamblea Majorera	18.476	12.336	66,77
Agrup. Herreña Indep.	11.927	11.703	98,12
Coalición Galega	207.975	0	0,00
TOTAL	38.552.550	18.766.896	48,68

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1991).

Las subvenciones electorales actualizadas por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda para las elecciones de octubre de 1989 fueron de 11.512 € por escaño, 46,3 céntimos por voto computable al Congreso y 15,6 al Senado (BOE, 7 de septiembre de 1989).

(*) La subvención de HB no fue abonada por el Ministerio del Interior.

En estas elecciones los grandes partidos nacionales optaron por campañas más austeras y alejadas de los límites legales de gasto que en 1986. Este comportamiento quedó contrarrestado en parte por el notable aumento de los recursos dedicados a la campaña por el CDS y, en menor medida, por los partidos de base regional, que elevaron el gasto nominal por elector de 1,17 € en las generales de 1986 a 1,30 €. En términos agregados, el gasto electoral total disminuyó un 4% en valores reales.

Para el conjunto de las formaciones políticas fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas, las subvenciones públicas cubrieron en promedio algo menos de la mitad del gasto justificado. Pero, como muestra el cuadro número 6, el promedio resulta poco representativo debido a las diferencias de comportamiento entre los partidos grandes y los pequeños, que en la mayoría de los casos no alcanzaron a cubrir con las subvenciones públicas ni la quinta parte de sus gastos. Las dificultades fueron patentes para el Centro Democrático y Social (CDS), carente de recursos propios para costear la campaña e incapaz de devolver los créditos con la subvención electoral. La viabilidad económica de otros partidos de ámbito regional no parecía más prometedora.

Este estado de cosas permitía justificar el endurecimiento de las restricciones a que estaba sometido el gasto electoral. El argumento es claro: un gasto electoral no limitado o con límites demasiado amplios, como los establecidos en 1985, aboca a los partidos a dificultades financieras que les ponen a merced de las instituciones de crédito y los grupos de presión dispuestos a concederles donativos a cambio de favores cuando se encuentren en situación de devolverlos. Las restricciones se pueden defender también porque incentivan a los partidos a mejorar la eficacia del gasto y a confiar en los programas de gobierno más que en los medios económicos.

ELECCIONES DE JUNIO DE 1993

CUADRO n. 7

GASTO ELECTORAL DECLARADO: ESTRUCTURA, TECHO LEGAL Y SUBVENCIONES PÚBLICAS. ELECCIONES GENERALES 1993 (millones de euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes)

	PP	PSOE	PSC	IU	CiU	PNV	CC
1. Gasto electoral ordinario declarado	9,61	11,18	1,40	3,55	1,49	0,97	1,43
2. Techo legal para el gasto ordinario	14,17	12,83	1,55	11,17	1,55	0,97	1,18
1/2 (%)	67,8	87,1	90,3	31,8	96,1	100,0	121,2
3. Gasto por envíos de propaganda electoral con derecho a subvención (justificado)	4,44	3,43	0,86	3,53	0,66	0,35	—
4. Total gastos electorales declarados (1+3)	14,05	14,61	2,26	7,08	2,15	1,32	1,43
5. Subvención pública	13,7	13,29	1,92	4,9	1,93	0,65	0,24
5/4 (%)	97,5	91,0	85,0	69,2	89,8	49,2	16,8

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1994).

Notas: La subvención de los envíos postales de propaganda electoral fue introducida en 1991. El gasto electoral ordinario que figura en el cuadro incluye el coste de estos envíos cuando no están subvencionados, bien sea porque los envíos superan el número máximo de electores o porque la formación política no cuenta con grupo parlamentario en las Cortes Generales.

Los módulos para calcular el límite legal del gasto ordinario se fijaron en 17 céntimos por habitante de la población de derecho y 132.223 € por provincia.

CUADRO n. 8

PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DECLARADOS POR LAS FORMACIONES POLÍTICAS PARA LA FINANCIACIÓN ELECTORAL. ELECCIONES GENERALES 1993 (millones de euros de poder adquisitivo corriente)

	PP	PSOE	PSC	IU	CiU	PNV	CC
Créditos bancarios	8,11	7,51	1,20	5,99	1,50	—	1,08
Anticipo de subvenciones	1,70	2,56	0,37	0,20	0,31	0,09	0,03
Fondos propios	1,37	4,01	0,24	0,57	—	0,87	0,20
Donativos	0,63	—	0,03	0,02	0,05	—	0,03
Otros	0,02	—	—	—	0,01	—	—
Total recursos	11,83	14,08	1,84	6,78	1,87	0,96	1,34

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1994).



CUADRO n. 9

GASTO ELECTORAL JUSTIFICADO, SUBVENCIÓN PÚBLICA Y PORCENTAJE SUBVENCIONADO DEL GASTO (euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes). ELECCIONES GENERALES DE 1993

Formación política	Gasto electoral justificado	Subvención pública	Gasto subvencionado (%)
PSOE	14.612.857	13.286.047	90,92
PP	14.032.546	13.660.348	97,35
PSC	2.133.267	1.917.302	89,88
CiU	2.145.764	1.934.843	90,17
IU	7.007.692	4.893.776	69,83
CDS	544.577	0	0,00
PNV	1.302.657	650.729	49,95
HB ^(*)	258.636	0	0,00
IC	846.096	159.398	18,84
UPN-PP	251.023	184.344	73,44
PA	553.445	0	0,00
UV	292.552	64.602	22,08
EA-Euskal Ezkerra	735.268	46.467	6,32
PAR	389.658	67.441	17,31
Coalición Canaria	1.094.108	236.097	21,58
ERC	1.062.631	74.735	7,03
TOTAL	47.262.777	37.175.769	78,66

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1994).

Las subvenciones electorales actualizadas por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda (BOE, 17 de abril de 1993) para las elecciones de junio de 1993 fueron de 13.222 € por escaño, 50 céntimos por voto computable al Congreso y 20 al Senado. Los envíos postales se subvencionaron con 13,2 céntimos por elector.

(*) La subvención de HB no fue abonada por el Ministerio del Interior.

Las de 1993 fueron las primeras elecciones generales a las que se aplicó la ley orgánica de limitación de gastos electorales aprobada en 1991¹⁶, que:

- Modificó la cuantía y estructura de las subvenciones electorales, que se fijaron por el artículo 58 de la nueva ley en 12.020 € por escaño de diputado o senador, 45 céntimos por voto computable para el Congreso y 18 para el Senado¹⁷.
- Restringió el techo del gasto electoral ordinario¹⁸, bajando a 15 céntimos el módulo por habitante y manteniendo los 120.202 € por cada circunscripción en la que la formación política presentara candidaturas¹⁹.

¹⁶ Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo.

¹⁷ La elevación respecto a las cantidades fijadas en 1985 fue del 25% para el voto al Congreso y del 50% para el Senado, lo que hizo caer el cociente entre la subvención por voto computable de ambas cámaras de 3 a 2,5.

¹⁸ El Tribunal de Cuentas define el gasto electoral computable a efectos de comprobar el cumplimiento del límite legal máximo, como suma del gasto declarado por actividades electorales ordinarias + el gasto que tiene el carácter de electoral y no ha sido contabilizado como tal (por ejemplo, gastos financieros de los créditos electorales si no se hubieran declarado y los intereses devengados de los créditos electorales desde su formalización hasta los cinco meses siguientes a la celebración de las elecciones) + gastos por envíos de propaganda electoral no subvencionados – gastos irregulares. Esta última categoría comprende tanto los gastos en actividades prohibidas (como publicidad electoral en televisión por ondas terrestres), los gastos no justificados (o que lo están insuficientemente), los gastos realizados fuera de plazo, o los que no tienen la consideración de electorales (a veces los partidos contabilizan como electorales gastos que no lo son, como, por ejemplo, la compra de bienes con vida útil superior a un año).

¹⁹ Artículo 58 de la nueva ley que modifica el 175 de la LOREG.

- Introdujo una nueva subvención para los envíos directos y personales de sobres, pa-peletas y propaganda electoral a favor de las formaciones políticas que contasen con grupo parlamentario propio en el Congreso o en el Senado²⁰. Los envíos subvencio-nados se limitan al número máximo de electores de las circunscripciones en las que una formación política presenta candidaturas. Los que exceden esta cifra no tienen derecho a subvención y su coste se suma al gasto electoral ordinario. La cuantía ini-cial de la ayuda se fijó en 12 céntimos por envío comprobado y, como el resto de las subvenciones electorales, se revisa de acuerdo con la evolución del IPC²¹.
- Contribuyó a reducir los costes financieros de los préstamos electorales al permitir que se abonara a las formaciones políticas, 30 días después de la presentación de la contabilidad electoral, un adelanto del 45% de las subvenciones públicas a las que tuvieran derecho por los resultados definitivos de las elecciones, sin esperar a que el Tribunal de Cuentas terminase de fiscalizar las cuentas presentadas²². Hasta enton-ces sólo podían solicitar cerca de dos meses antes de la fecha de las votaciones un anticipo del 30% de la subvención percibida en las últimas elecciones generales, an-ticipo que la nueva ley mantuvo.

El efecto más sobresaliente de la puesta en práctica de la nueva ley fue elevar el gasto electoral a precios corrientes de los partidos un 23% (de 38,5 a 47,3 millones de €) y duplicar el im-porte de las subvenciones públicas que recibieron (de 18,8 a 37,2 millones). Este resultado paradójico en una ley cuyo propósito declarado era el control del gasto se debe a que, al tiempo que rebajaba el techo del gasto electoral ordinario, estableció una subvención para los envíos postales a los electores que permitió a las formaciones políticas con grupo parlamentario propio aumentar los gastos totales y el porcentaje de estos cubierto por las subvenciones²³. Aunque esta medida se defendió durante la tramitación de la ley con el argumento de que promovía la equidad, al evitar el acceso privilegiado a los votantes de los partidos con más recursos, no puede decirse que supusiera un avance en la con-secución de ese objetivo. En primer lugar, porque el criterio para acceder a la nueva subvención era más excluyente que el aplicado al resto de las ayudas electorales (basadas en los escaños y votos computables) y marginaba a las fuerzas políticas que habiendo obtenido representación no contaban con grupo parlamentario en el Congreso o el Senado. Y en segundo lugar, porque la nueva subven-ción propició el encarecimiento de las campañas electorales (el gasto nominal por elector creció un 17% respecto a las elecciones de 1989).

Entre las fuentes privadas externas de financiación electoral la principal fue el crédito bancario, como puede verse en el cuadro número 8. La escasez de los donativos electorales declara-dos resulta llamativa, tanto en estas elecciones como en las anteriores. Es posible que cuando existan se canalicen como aportaciones del partido a la campaña, porque la cuantía de las donaciones permi-tidas para el funcionamiento ordinario es mayor (60.000 € en lugar de 6.000) y no requieren la identifi-cación del donante. Si fuera este el caso, los fondos aportados por los partidos tendrían que proceder de cuentas bancarias especiales, que es donde legalmente deben ingresarse todos las donaciones de las personas físicas y jurídicas. Pero cuando se incumple este requisito nos quedamos sin conocer el origen de los recursos con los que los partidos contribuyen a su campaña. Ni EA ni el PNV declararon haber recibido préstamo alguno para financiar las elecciones. La principal fuente de recursos procedió, en ambos casos, de los propios partidos. La autofinanciación también fue importante en ERC.

²⁰ La nueva subvención se incorpora al artículo 175.3 de la LOREG. Según el Reglamento del Congreso, podrán formar grupo parlamentario en esta cámara los diputados que sumen al menos 15, o quienes perteneciendo a una o varias formaciones, cuenten al menos con 5 diputados y el 15% del voto de las circunscripciones en las que se presentaron o el 5% del voto nacio-nal. Para constituir grupo parlamentario en el Senado se requieren 10 senadores.

²¹ Para las elecciones de 1993 la cuantía se elevó a 13,2 céntimos.

²² Artículo 51 de la ley de 1991, que modificó el artículo 133 de la LOREG. Según Abad López (1994, 102), que fue Subdirector General de Procesos Electorales, las subvenciones electorales se suelen liquidar unos dos años después de la celebración de los comicios. Esto comporta una importante carga financiera para los partidos, ya que tienen que seguir pagando intereses du-rante ese tiempo por las deudas contraídas para costear la campaña. El adelanto se elevó al 90% por la ley de control de gastos electorales de 1994. De este 90% se descuenta el anticipo del 30% abonado 54 días antes de la fecha de las elecciones.

²³ Se podría decir de esta ley que su título incorpora un componente de publicidad engañosa. Porque aunque su adopción se justificó con el argumento de reducir el gasto público en financiación electoral, un objetivo laudable en tiempos de crisis eco-nómica como la de aquel momento, de hecho duplicó las subvenciones electorales.

Algunas formaciones políticas, como CC y UPN-PP, superaron los techos legales de gasto en un 21 y un 14% respectivamente y el Tribunal de Cuentas propuso que se les redujera la subvención que les correspondiera en el 10,5 y el 7% (es decir, la mitad del porcentaje en que cada formación excedió su límite legal). El Ministerio del Interior, que libra las subvenciones, es también el encargado de hacer efectivas las propuestas de sanción.

ELECCIONES DE MARZO DE 1996

CUADRO n. 10

GASTO ELECTORAL DECLARADO: ESTRUCTURA, TECHO LEGAL Y SUBVENCIONES PÚBLICAS. ELECCIONES GENERALES 1996 (millones de euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes)

	PP	PSOE	PSC	IU	CiU	PNV	CC
1. Gasto en publicidad exterior	2,02	1,63	0,32	0,33	0,40	0,07	0,09
2. Gasto publicitario en medios de comunicación	2,01	0,97	0,23	0,26	0,28	0,14	0,14
3. Gastos financieros	0,48	0,27	0,02	0,08	0,14	—	—
4. Otros	5,46	5,51	1,08	1,39	0,82	0,39	0,27
5. Gasto electoral ordinario (1+2+3+4)	9,97	8,38	1,65	2,06	1,64	0,60	0,50
6. Techo legal para el gasto ordinario	10,24	9,05	1,65	9,05	1,65	0,71	0,46
5/6 (%)	97,4	92,6	100,0	22,8	99,4	84,5	108,7
7. Gasto por envíos de propaganda electoral con derecho a subvención	5,10	4,28	0,80	5,03	0,80	0,40	0,15
8. Total gastos electorales declarados (5+7)	15,07	12,66	2,45	7,09	2,44	1,00	0,65
9. Subvención pública	14,6	12,65	2,44	6,17	2,2	0,82	0,30
9/8 (%)	96,9	99,9	99,6	87,0	90,2	82,0	46,2

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1997).

Notas: El gasto electoral ordinario incluye el coste de los envíos de propaganda electoral sin derecho a subvención, ya sea por superar el número máximo de electores de las circunscripciones en las que se presenta la formación política o por carecer ésta de grupo parlamentario en las Cortes Generales. Los gastos financieros que figuran en el epígrafe 3 son de los créditos solicitados para costear las operaciones electorales ordinarias; los de los préstamos con que se financian los envíos postales subvencionados figuran en el epígrafe 7. El período de devengo de los intereses es el comprendido desde la formalización de los préstamos hasta los cinco meses siguientes a la celebración de las elecciones.

El módulo para calcular el techo legal del gasto ordinario se fijó en 26,4 céntimos por habitante de la población de derecho, desapareciendo la cantidad fija por circunscripción.

CUADRO n. 11

PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DECLARADOS POR LAS FORMACIONES POLÍTICAS PARA LA FINANCIACIÓN ELECTORAL. ELECCIONES GENERALES 1996 (millones de euros de poder adquisitivo corriente)

	PP	PSOE	PSC	IU	CiU	PNV	CC
Créditos bancarios	10,04	7,81	1,20	5,38	1,80	—	0,54
Anticipo de subvenciones	4,10	3,99	0,46	1,31	0,58	0,14	0,07
Fondos propios	0,67	0,60	0,78	0,29	—	0,27	0,21
Donativos	0,01	—	—	0,01	—	—	—
Otros	0,01	—	—	—	0,01	—	—
Total recursos	14,83	12,40	2,44	6,99	2,39	0,41	0,82

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1997).

CUADRO n. 12

GASTO ELECTORAL JUSTIFICADO, SUBVENCIÓN PÚBLICA Y PORCENTAJE SUBVENCIONADO DEL GASTO (euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes). ELECCIONES GENERALES DE 1996

Formación política	Gasto electoral justificado	Subvención pública	Gasto subvencionado (%)
PP	14.634.176	14.634.176	100,00
PSOE	12.654.062	12.654.062	100,00
PSC	2.443.562	2.442.822	99,97
IU	6.261.707	6.172.904	98,58
CiU	2.440.654	2.191.791	89,80
PNV	946.362	816.656	86,29
Coalición Canaria	587.581	300.038	51,06
ERC	727.793	67.441	9,27
HB (*)	270.222	0	0,00
IC-Verds	218.135 (**)	181.341	83,13
UPN-PP	209.145	208.335	99,61
BNG	499.479	127.885	0,00
PP-PAR	479.682	472.309	98,46
EA	453.577	48.892	10,78
UV	237.295	62.347	26,27
AE Eivissa i Formentera	20.589	20.115	97,70
TOTAL	43.084.021	40.401.114	93,77

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (1997).

(*) La subvención de HB no fue abonada por el Ministerio del Interior.

(**) Los gastos justificados por envíos electorales de Iniciativa per Catalunya-Verds fueron realizados y pagados por IU.

Las subvenciones electorales actualizadas por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda para las elecciones de marzo de 1996 (BOE, 11 de enero de 1996) fueron de 15.410 € por escaño, 58 céntimos por voto computable al Congreso y 23 al Senado. Los envíos postales se subvencionaron con 15,6 céntimos por elector.

Estas fueron las primeras elecciones generales a las que se aplicó la ley de control de gastos aprobada en 1994²⁴, ley que:

- Fijó la duración de la campaña electoral en 15 días y el período electoral en 54²⁵ (hasta entonces la campaña podía durar entre 15 y 21 días y el período electoral entre 54 y 60). En condiciones normales esta medida tiende a reducir el gasto al acortar el período de campaña. Pero los partidos que lo deseen siempre disponen de la posibilidad de gastar más durante la precampaña, porque este gasto se considera parte de la actividad ordinaria y no está sujeto a los techos legales.
- Cambió el procedimiento empleado para calcular el techo del gasto electoral establecido en la LOREG. El límite máximo para los gastos electorales ordinarios de cada formación política se determina, según la nueva ley, multiplicando la población de derecho de las circunscripciones en las que la formación presenta candidaturas por 24 céntimos (artículo 3.1).
- Creó dos nuevos techos: el de gastos en publicidad exterior, que tiene que mantenerse por debajo del 25% del límite general (artículo 4.2), y el de gastos de publicidad en medios de comunicación (prensa periódica y emisoras privadas de radio),

²⁴ Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo.

²⁵ Artículo 1 de la Ley, que modificó la redacción del artículo 51 de la LOREG.



que, como porcentaje del techo global, no puede superar el 20% (artículo 5)²⁶. El establecimiento de estos límites no tiene una explicación fácil desde el punto de vista de la eficiencia, ya que condicionar la estructura del gasto puede considerarse una medida inferior en el sentido de Pareto. Estaría, sin embargo, justificada cuando resultara difícil la comprobación del tope de gasto²⁷.

- Modificó el régimen de adelanto de las subvenciones al elevar del 45 al 90% el porcentaje que podrán recibir los partidos 30 días después de haber presentado su contabilidad al Tribunal de Cuentas (artículo 6.2). Y extendió a las subvenciones por envíos postales el anticipo del 30% de la subvención percibida en las últimas elecciones generales, que se abona dos meses antes de la fecha de las elecciones (artículo 6.1).
- Mantuvo el principio de actualización de las subvenciones electorales y la cantidad utilizada para determinar el techo de gastos establecido en la LOREG.

A diferencia de lo que ocurrió en 1991, las medidas restrictivas adoptadas en 1994 sí resultaron eficaces para contener el gasto electoral, que disminuyó tanto en valores corrientes (9%) como constantes (20%). La caída fue aún más acusada en el gasto por elector, debido al aumento del censo electoral en un 5% entre 1993 y 1996.

Como puede apreciarse en el cuadro número 12, las subvenciones públicas cubrieron en esta ocasión la práctica totalidad del coste de la mayoría de las formaciones políticas que concurren a las elecciones; en particular, de los grandes partidos nacionales. Este es un resultado de enorme importancia, porque, en la medida en que el gasto declarado al Tribunal de Cuentas corresponda al realizado, las elecciones generales dejaron de ser una carga financiera para los principales partidos políticos que participaron en ellas por primera vez desde la restauración de la democracia. Un cambio este trascendente para unas fuerzas políticas habituadas desde la Transición a que los procesos electorales aumentaran su endeudamiento con las entidades de crédito.

Sin embargo, en las contabilidades remitidas al Tribunal de Cuentas se pone de relieve que las elecciones siguieron comportando problemas financieros para algunos pequeños partidos regionales. ERC, EA, HB, BNG y UV, se vieron obligados, por ejemplo, a allegar recursos privados para compensar la insuficiencia de las subvenciones públicas, sin que en algunos casos sea bien conocido como salieron de las dificultades²⁸.

²⁶ El límite establecido en las elecciones de 1996 para los gastos en medios de comunicación fue rebasado en un 58% por Coalición Canaria (que también superó el límite general en un 16 %) y en un 49% por la coalición electoral formada por UPN y PP.

²⁷ Según Del Castillo (1985, 29-30), el informe del Comité sobre Gastos Electorales (1966) canadiense desaconsejaba la fijación de un techo legal a los gastos de la campaña electoral por las dificultades de orden práctico que comportaba su aplicación. Pero recomendaba como sustitutivo acortar la duración de la campaña y limitar algunos gastos importantes y de fácil comprobación, como la propaganda en los medios de comunicación.

²⁸ ERC contó para las elecciones de 1996 con unos recursos declarados de 658 mil euros, de los que 636 mil fueron aportaciones del partido (no acreditadas) y el resto adelanto de subvenciones públicas. Al cierre de la contabilidad presentada a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, éste constata deudas pendientes de 69 mil euros, sin que en la tesorería quedaran fondos. Dice el Informe del Tribunal que la liquidación de las deudas deberá hacerse bien con cargo a cuentas no electorales o incorporando fondos a las cuentas electorales fuera de plazo. En ambos casos se estará incumpliendo la ley: en el primero porque la norma establece que todos los pagos han de hacerse a través de cuentas corrientes electorales, y en el segundo porque todo pago ha de quedar reflejado en la contabilidad rendida y en los plazos estipulados. Según el artículo 130 de la LOREG, para que un gasto sea electoral debe realizarse durante el período que va de la convocatoria de las elecciones a la proclamación de electos. La obligación de pago puede contraerse hasta 60 días después de la votación (artículo 125.4) y el pago puede efectuarse en los 90 días siguientes a la votación (artículo 125.3).

EA: Recursos declarados: 435 mil euros, de los que 421 fueron aportaciones debidamente acreditadas del partido y las 14 mil restantes adelanto de la subvención pública. A fecha de cierre de la contabilidad electoral figuran obligaciones pendientes de pago por importe de 225 mil euros y fondos en tesorería de 188 mil. La deuda pendiente tendrá que saldarse incumpliendo la ley por las razones ya expuestas en el caso de ERC.

BNG: Recursos financieros declarados 500 mil euros, de los que 364 mil proceden del endeudamiento y el resto de aportaciones de personas físicas, que cumplen los requisitos exigidos respecto a la cuantía y la identificación de los donantes.

HB: Recursos financieros declarados de 270 mil euros, de los que 120 mil proceden de aportaciones del partido, debidamente acreditadas y los 150 mil restantes de créditos bancarios que tienen como garantía las subvenciones electorales, que la formación no recibe.

UV: Recursos 244 mil euros: 126 mil son aportaciones del partido (procedentes de créditos), 98 mil aportaciones de personas físicas (venta de bonos, venta de vales de cenas) y el resto adelanto de la subvención pública.

CUADRO n. 13

**GASTO ELECTORAL DECLARADO: ESTRUCTURA, TECHO LEGAL Y SUBVENCIONES PÚBLICAS.
ELECCIONES GENERALES 2000 (millones de euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes)**

	PP	PSOE	PSC	IU	CiU	PNV	CC
1. Gasto en publicidad exterior	2,64	1,70	0,43	0,21	0,43	0,18	0,09
2. Gasto publicitario en medios de comunicación	1,78	1,20	0,21	0,26	0,33	0,15	0,08
3. Gastos financieros	0,25	0,18	0,03	0,06	0,07	—	0,02
4. Otros	6,05	5,74	1,03	0,96	0,90	0,41	0,26
5. Gasto electoral ordinario declarado (1+2+3+4)	10,73	8,82	1,70	1,49	1,74	0,74	0,45
6. Techo legal para el gasto ordinario	11,10	9,52	1,74	11,26	1,74	0,74	0,46
5/6 (%)	96,6	92,6	97,7	13,2	100,0	100,0	97,8
7. Gasto por envíos de propaganda electoral con derecho a subvención (justificados)	6,12	4,65	0,86	5,01	0,87	0,55	0,22
8. Total gastos electorales declarados (5+7)	16,85	13,47	2,56	6,50	2,61	1,29	0,67
9. Subvención pública	16,15	13,47	1,83	5,48	2,15	1,00	0,56
9/8 (%)	95,8	100,0	71,5	84,3	82,4	77,5	83,6

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (2001).

Notas: ver las del cuadro correspondiente a las elecciones de 1996.

El módulo para el calcular el techo legal del gasto ordinario se fijó en 28,2 céntimos por habitante correspondiente a la población de derecho de las circunscripciones en las que una formación política presenta candidaturas.

CUADRO n. 14

**PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DECLARADOS POR LAS FORMACIONES
POLÍTICAS PARA LA FINANCIACIÓN ELECTORAL.
ELECCIONES GENERALES 2000 (millones de euros de poder adquisitivo corriente)**

	PP	PSOE	PSC	IU	CiU	PNV	CC
Créditos bancarios	11,58	9,67	1,05	3,98	2,10	—	0,56
Anticipo de subvenciones	4,50	3,80	0,73	1,68	0,66	0,25	0,09
Fondos propios	—	—	0,74	0,42	-0,06	0,86	—
Donativos	0,08	—	0,04	0,01	—	—	—
Otros	—	—	—	—	—	—	—
Total recursos	16,16	13,47	2,56	6,09	2,70	1,11	0,65

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (2001).

Como muestra el cuadro número 15, las elecciones legislativas ya no son una carga para los grandes partidos nacionales, principales beneficiarios de las reformas de la financiación electoral en la década de los 90. Pero que sigan siéndolo para la mayoría de los pequeños partidos de ámbito regional se debe, en parte, a que al no obtener éstos representación suficiente para formar grupo parlamentario, no tienen acceso a las subvenciones públicas para los envíos directos de propaganda electoral. Es por tanto ventajoso para estas formaciones que cuando su ideología coincide con la de algún partido grande o mediano de ámbito nacional se coaliguen con él para presentarse a las elecciones. Esta estrategia fue usada en las elecciones del año 2000 por la Unión del Pueblo Navarro y la Unión del Pueblo Melillense, que, en coalición con el PP, consiguieron cubrir gastos. Y también por IC-Verds, que obtuvo subvención para los envíos postales a través de IU. Otras formaciones políticas pequeñas que concurren a los comicios en solitario, como ERC, BNG, EA, CHA y el PAR, quedaron marginados de estas ventajas. La parte del gasto electoral de estos partidos no cubierta por las subvenciones públicas se costeó en ERC con préstamos, en EA con aportaciones del partido y en el BNG y la CHA, con fondos procedentes de ambas fuentes.



En el año 2000, al igual que ocurrió en otros comicios, los donativos electorales declarados fueron llamativamente escasos. PP, IU, PSC, UPN e IC-V declararon pequeñas cantidades. Sólo el Partido Independiente de Lanzarote financió la totalidad del gasto electoral con aportaciones privadas. La causa de la poca importancia de esta fuente de ingresos puede estar, como ya apuntamos, en que los requisitos legales de las aportaciones privadas para el funcionamiento ordinario son menos exigentes que los de las electorales, ya que la cuantía de aquellas puede ser 10 veces mayor y además el donante puede permanecer en el anonimato. Esta opacidad parece altamente valorada por donantes y partidos. Pero el interés que se sacrifica es el del votante, que queda privado de una información relevante para decidir su voto.

CUADRO n. 15

GASTO ELECTORAL JUSTIFICADO, SUBVENCIÓN PÚBLICA Y PORCENTAJE SUBVENCIONADO DEL GASTO (euros de poder adquisitivo corriente y porcentajes). ELECCIONES GENERALES DE 2000

Formación política	Gasto electoral justificado	Subvención pública	Gasto subvencionado (%)
PP	16.145.827	16.145.298	100,00
PSOE	13.467.997	13.467.997	100,00
PSC	2.549.903	1.830.709	71,80
IU	6.404.792	5.477.092	85,52
CiU	2.593.738	2.145.299	82,71
PNV	1.102.749	1.002.537	90,91
Coalición Canaria	657.304	555.059	84,44
ERC	414.364	95.768	23,11
Entesa Catalana	2.011.170	1.795.166	89,26
IC-EI Verds	456.072	79.175	17,36
UPN-PP	223.419	223.419	100,00
BNG	768.268	188.602	24,55
PAR	572.743	0	92,58
EA	548.017	43.814	8,00
PA	53.257	49.304	92,58
CHA	169.127	55.999	33,11
PP-UPM	17.868	17.868	100,00
PIL	16.924	16.804	99,29
CC-AHI	2.109	2.109	100,00
TOTAL	48.175.648	43.192.020	89,66

Fuente: Elaboración propia con los datos del Tribunal de Cuentas (2001).

Las subvenciones electorales actualizadas por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda para las elecciones de marzo de 2000 (BOE, 20 de enero de 2000) fueron de 16.179 € por escaño, 61 céntimos por voto computable al Congreso y 24 al Senado. Los envíos postales se subvencionaron con 16,7 céntimos por elector.

III. EVOLUCIÓN GENERAL

En este apartado examinamos los efectos de los cambios introducidos en la financiación de las campañas electorales desde la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 sobre la evolución del coste por elector, la compensación pública de los gastos electorales y la desproporcionalidad del sistema de reparto de las subvenciones.

CUADRO n. 16

GASTO ELECTORAL AGREGADO Y POR ELECTOR, 1986-2000
(euros de poder adquisitivo corriente y constante)

Elección	Gasto electoral nominal	Número de electores	Gasto nominal por elector	IPC (Base 1992)	Gasto real por elector	Gasto electoral real
1986	34.061.777	29.117.613	1,17	71,173	1,64	47.857.723
1989	38.552.550	29.604.055	1,30	83,865	1,55	45.969.773
1993	47.262.797	31.030.511	1,52	105,019	1,45	45.004.044
1996	43.084.021	32.531.833	1,32	119,212	1,11	36.140.675
2000	48.175.648	33.969.640	1,42	131,000	1,08	36.775.304

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas e INE.

Nota: El gasto electoral nominal que figura en la segunda columna es el "gasto justificado" de las formaciones políticas fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas, que son las que han obtenido representación parlamentaria o han recibido anticipos de la Administración Pública por la representación conseguida en las elecciones generales inmediatamente anteriores. El gasto electoral justificado puede tomarse como una aproximación aceptable del total, porque los partidos que no reciben subvenciones públicas suelen gastar poco²⁹.

El cuadro número 16 muestra la evolución del gasto electoral desde la entrada en vigor de la LOREG. Como puede apreciarse, la primera rebaja en 1991 del techo de gasto establecido en aquella ley, tuvo un efecto contrario al aparentemente buscado, ya que tanto el gasto nominal agregado como por elector, a precios corrientes, alcanzaron un máximo en las elecciones de 1993. Las restricciones introducidas posteriormente en 1994 fueron, sin embargo, más eficaces y desde entonces el gasto electoral por elector cayó acusadamente en términos reales hasta alcanzar su valor más bajo en las elecciones del año 2000.

Si hubiera que atribuir a un solo factor el intenso reformismo de la financiación electoral durante la primera mitad de los años 1990, el principal candidato sería la determinación del partido gobernante entonces, el PSOE, de salir del atolladero en el que se encontraba por el desbocamiento del gasto electoral desde el inicio de la transición política. Acosado por las deudas acumuladas en los numerosos procesos electorales y por los escándalos de corrupción que aireaba la prensa del momento, el partido buscaba una salida para que las elecciones dejaran de añadir nuevas cargas financieras a las que arrastraba. Este objetivo se consiguió con la aprobación de las leyes de 1991 y 1994, que ampliaron las subvenciones públicas e impusieron límites al gasto electoral. El resto de las formaciones políticas con fuerza parlamentaria también encontraron convenientes estos cambios para sus propias finanzas; cambios que, por tratarse de leyes orgánicas, requerían para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados del Congreso (es decir, 176 votos al menos)^{30 31}.

Los efectos de las reformas sobre el saneamiento de las cuentas de los partidos se puede apreciar en el cuadro número 17.

²⁹ La excepción más destacada fue la campaña en 1986 del Partido Reformista (conocida como Operación Roca), que se saldó con un fracaso electoral y un coste sobre cuya cuantía no disponemos de información precisa, aunque parece haber sido de un orden de magnitud similar al gasto declarado por los grandes partidos nacionales en aquella campaña; es decir, entre 12 y 16 millones de euros corrientes.

³⁰ En este caso, el poder predictivo de la teoría de la preferencia revelada podría fallar. Porque al ser los beneficios de las reformas un bien público para todos los no excluidos, un partido que contara con grupo parlamentario propio podría votar en contra de las leyes, si esto le proporcionaba ventajas políticas coyunturales, siempre que su voto no fuera imprescindible para la aprobación de la reforma.

³¹ A la reducción del gasto puede haber contribuido el aprendizaje de los partidos sobre el comportamiento de los electores. Las formaciones políticas han tendido a racionalizar el esfuerzo de obtención del voto, sabiendo que no necesitan convencer a sus seguidores ni persuadir a los votantes fieles a otros partidos. Donde el voto partidista es importante, el gasto electoral estaría dirigido a captar a los votantes que carecen de lealtades políticas o están indecisos, que suelen oscilar entre un quinto y un tercio del total. También los votantes han aprendido cómo funciona el sistema electoral. El porcentaje de votos a candidaturas que no han obtenido representación parlamentaria ha mostrado una tendencia decreciente: 6,34% en 1986, 6,07% en 1989, 6,09 en 1993, 2,23% en 1996, 3,23% en 2000 y 3,7% en 2004. El voto a candidaturas no incluye los votos en blanco ni nulos.



CUADRO n. 17

**GASTO ELECTORAL CUBIERTO CON SUBVENCIONES PÚBLICAS
(euros a precios de 1992 y porcentajes)**

Elecciones	Subvención real	Gasto declarado real	Gasto subvencionado (%)
1986	22.812.295	47.857.723	47,7
1989	22.348.843	45.969.773	48,6
1993	35.399.432	45.004.025	78,6
1996	33.873.267	36.140.675	93,7
2000	34.355.667	36.775.304	93,4

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas e INE.

La evolución del gasto electoral en valores constantes que recoge el cuadro número 17 muestra que la reforma de 1991 sólo consiguió limitar el gasto de la campaña electoral de 1993 en una cuantía de escasa entidad. Por el contrario, el gasto real cayó en un quinto entre las elecciones legislativas de 1993 y las de 1996, primeras a las que se aplicó la ley de 1994. Los efectos de ambas reformas fueron similares, sin embargo, por lo que se refiere a la cobertura pública del gasto electoral. Las subvenciones públicas, que financiaban en 1986 menos de la mitad del gasto declarado real llegaron a cubrir en el año 2000 cerca del 95 %. Es decir, que con las medidas legales introducidas en los años 1990 los partidos políticos consiguieron sanear sus finanzas trasladando a los presupuestos públicos la práctica totalidad del coste de las convocatorias electorales.

IV. INFLUENCIA DE LAS REFORMAS DE LA FINANCIACIÓN ELECTORAL SOBRE LA DESPROPORCIONALIDAD EN EL REPARTO DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS

¿Qué efectos tuvieron las reformas en la financiación electoral sobre el sistema de partidos? ¿Aprovecharon los partidos mayoritarios los cambios legislativos para introducir nuevos mecanismos que reforzaran la distorsión de las preferencias políticas que propiciaba el sistema electoral adoptado durante la transición política?

CUADRO n. 18

EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE DESPROPORCIONALIDAD FINANCIERA Y ELECTORAL

Elecciones	Rae (finan.)	L&H (finan.)	Gall (finan.)	Rae	L&H	Gallagher
1986	0,45	3,14	10,22	0,45	3,17	7,41
1989	0,35	2,97	9,76	0,36	3,04	8,51
1993	0,41	3,05	4,30	0,41	3,05	4,30
1996	0,15	1,09	4,38	0,15	1,09	4,38
2000	0,27	1,59	5,69	0,27	1,59	5,69

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas y el Ministerio del Interior.

Notas: Los datos electorales utilizados son porcentajes sobre el total de votos a candidaturas, que no incluyen los votos en blanco ni nulos.

Las expresiones usadas para el cálculo de los índices de desproporcionalidad financiera y electoral del cuadro número 18 proceden de Lijphart (1998). Los índices de desproporcionalidad electoral de Rae, Loosemore-Hanby y Gallagher se definen como sigue:

$$\text{Rae} = \frac{1}{n} \sum |v_i - e_i|$$

$$\text{L \& H} = \frac{1}{2} \sum |v_i - e_i|$$

$$\text{Gallagher} = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_1^n (v_i - e_i)^2}$$

Donde n es el número de partidos con representación parlamentaria y v_i y e_i los porcentajes de votos y escaños obtenidos por cada formación política en las elecciones generales. Los índices de desproporcionalidad financiera, que figuran con el sufijo *finan.* en el cuadro, se calculan utilizando el porcentaje de la subvención electoral que recibe cada partido en lugar del porcentaje de escaños en el Congreso de los Diputados.

CUADRO n. 19

PORCENTAJE DE LOS VOTOS VÁLIDOS, ESCAÑOS DE DIPUTADO Y SUBVENCIONES ELECTORALES ACUMULADOS POR LOS DOS PARTIDOS MAYORITARIOS³²

Elecciones	Votos válidos	Esaños en el Congreso de los Diputados	Subvenciones electorales
1986	70,0	82,6	85,8
1989	65,4	80,6	83,1
1993	73,5	85,7	78,1
1996	76,4	84,9	75,3
2000	78,7	88,0	73,4

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas y Ministerio del Interior.

El cuadro número 18 muestra la evolución de varios índices de desproporcionalidad desde la aprobación de la LOREG. Como puede observarse, la desproporcionalidad, tanto electoral como financiera, ha mostrado una tendencia decreciente desde 1986. Esta misma pauta se aprecia en el cuadro número 19 por lo que se refiere a las subvenciones electorales. Aunque los dos grandes partidos acaparan porcentajes crecientes de los votos y escaños, la distribución temporal de las subvenciones exhibe una tendencia clara a la desconcentración.

¿Qué partidos se beneficiaron de la reforma de la financiación electoral? El cuadro número 20 ofrece la evolución de la tasa de ventaja financiera de cada fuerza política para las elecciones generales celebradas tras la aprobación de la LOREG. Tomando como referencia el concepto de tasa de ventaja electoral de Taagapera y Shugart (1989, 68), definimos la ventaja financiera como el cociente entre el porcentaje de las subvenciones electorales que corresponden a un partido y el porcentaje de votos que han obtenido sus candidaturas al Congreso de los Diputados. Los partidos con cociente superior a uno serían los beneficiados por las normas que regulan la financiación electoral mientras que aquellos con ratios inferiores a la unidad resultarían perjudicados.

Si medimos los efectos del cambio en el sistema de financiación electoral de los años 1990 por la evolución de la tasa de ventaja, el partido parlamentario que se benefició más de la reforma fue IU. Se trata de un caso particularmente interesante. En primer lugar, por la notable diferencia entre el valor de su ratio y el del resto de las formaciones políticas. Y, en segundo lugar, porque IU, con un electorado disperso, se había convertido en el principal perjudicado del sistema de distribución

³² Las cifras del cuadro incluyen los votos, escaños y subvenciones públicas correspondientes a los partidos pequeños que participaron en las elecciones generales formando coalición con el PP o el PSOE.

de escaños con la regla d'Hondt, que servía de base para el reparto de las subvenciones electorales. La introducción en 1991 de la ayudas públicas a los envíos postales, al hacer depender la subvención de los habitantes de las circunscripciones donde un partido presenta candidaturas, sin tener en cuenta los escaños que obtuviera (siempre que fueran suficientes para formar grupo parlamentario en el Congreso o en el Senado), resultaba particularmente ventajosa para IU. La formación pasó a utilizar este medio, el único componente del sistema electoral que la favorecía, para conseguir maximizar el resarcimiento de sus gastos electorales. Como puede comprobarse en el cuadro 20, en las generales del año 2000 IU contó con la tasa de ventaja financiera más alta de los partidos parlamentarios.

CUADRO n. 20
EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LA TASA DE VENTAJA FINANCIERA DE LOS PARTIDOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES

	Elecciones 1986	Elecciones 1989	Elecciones 1993	Elecciones 1996	Elecciones 2000
PSOE	1,35	1,32	1,06	0,98	1,05
PP	1,04 ^(*)	1,18	1,06	0,97	0,84
PSC	1,18	1,20	0,94	0,98	0,84
IU	0,33	0,45	1,62	1,62	2,29
CiU	1,01	1,10	1,04	1,17	1,17
PNV	1,44	1,30	1,41	1,57	1,50
ERC	—	—	0,25	0,25	0,26
UPN-PP	—	1,80	1,03	1,06	0,78
CC	—	—	0,72	0,84	1,19
UV	0,65	0,65	0,36	0,42	—
PA	—	0,42	—	—	0,13
IC	—	0,60	0,37	0,37	0,35
PAR	0,52	0,51	0,29	0,78	—

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas.

(*) En 1986 las subvenciones electorales las recibió Coalición Popular.

CUADRO n. 21
SUBVENCIÓN ELECTORAL POR VOTO (euros de valor corriente)

	Elecciones 1986	Elecciones 1989	Elecciones 1993	Elecciones 1996	Elecciones 2000
PSOE	1,53	1,45	1,61	1,34	1,52
PP	1,18 ^(*)	1,30	1,61	1,33	1,21
PSC	1,33	1,31	1,43	1,13	1,21
IU	0,38	0,50	2,45	1,85	3,31
CiU	1,15	1,20	1,58	1,59	1,69
PNV	1,64	1,43	2,12	2,15	2,16
ERC	—	—	0,37	0,34	0,37
UPN-PP	—	1,98	1,56	1,45	1,13
CC	—	—	1,09	1,14	1,71
UV	—	0,72	0,55	0,57	—
PA	—	0,45	—	—	0,18
IC	0,73	0,66	0,55	0,51	0,50
PAR	0,59	0,56	0,45	1,07	—

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas y el Ministerio del Interior.

(*) En 1986 las subvenciones electorales las recibió Coalición Popular.

El cuadro número 21, que recoge los fondos públicos por voto que recibe cada partido, sigue señalando a la coalición IU como la fuerza política más beneficiada por las reformas de la financiación electoral de los años 1990. También los partidos de ámbito autonómico del País Vasco, Cataluña y Canarias figuran entre los favorecidos. No así los grandes partidos nacionales, que mantuvieron en las generales del año 2000 una tasa de retorno por voto equivalente a las de 1989 (últimas elecciones generales anteriores a la reforma).

¿Por qué aceptaron entonces los partidos mayoritarios un cambio normativo que empeoraba su posición relativa cuando con sus votos podían haberlo impedido? La respuesta puede encontrarse, en parte, en el cuadro número 22, que permite apreciar los efectos del cambio normativo sobre la cobertura del gasto electoral de los partidos parlamentarios. Las reformas de 1991 y 1994 supusieron, como puede verse en el cuadro, una mejora de Pareto para el conjunto de las formaciones políticas que contaban con grupo parlamentario. La principal ventaja que obtuvieron los dos partidos mayoritarios del cambio en las normas de financiación electoral fue que las elecciones generales dejaron de ser para ellos la pesada carga económica que habían supuesto en el pasado.

CUADRO n. 22
GASTO ELECTORAL CUBIERTO CON SUBVENCIONES PÚBLICAS (porcentajes)

	Elecciones 1986	Elecciones 1989	Elecciones 1993	Elecciones 1996	Elecciones 2000
PSOE	60,2	73,5	90,9	100	100
PP	41,8 ^(*)	54,3	97,4	100	100
PSC	65,0	69,7	89,9	100	71,8
IU	8,4	30,5	69,8	98,6	71,8
CiU	41,6	45,6	90,2	89,8	82,7
PNV	47,7	32,7	50,0	86,3	90,9
ERC	—	—	7,0	9,3	23,1
UPN-PP	—	90,87	73,44	99,6	100
CC	—	—	21,6	51,1	84,4
UV	28,0	19,5	22,1	26,3	—
PA	—	20,0	—	—	92,58
IC	—	90,0	18,8	83,13	17,36
PAR	10,2	15,2	17,3	98,5	—

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal de Cuentas.

(*) En 1986 las subvenciones electorales las recibió Coalición Popular.

¿Por qué el pacto entre los grandes partidos nacionales para poner un techo al gasto electoral tuvo lugar en los años 1990 y no antes? A contestar esta pregunta dedicamos la sección siguiente.

V. UNA INTERPRETACIÓN DEL CAMBIO DE LAS NORMAS DE FINANCIACIÓN ELECTORAL BASADA EN LA TEORÍA DE JUEGOS

La evolución normativa de la financiación electoral se puede interpretar utilizando el aparato analítico de la teoría de juegos.

La situación en que se encontraban los partidos políticos que concurrieron a las elecciones generales de 1977 se puede ver como un estado de naturaleza, en el que ninguna formación política conocía la fuerza propia ni la de los demás. En este escenario, aproximadamente válido para



los diez años que tardó en configurarse un mapa político estable, podemos suponer que el interés prioritario de cada partido era situarse en el espacio político y maximizar su cuota electoral utilizando una función de votos como la siguiente:

$$V_1 = f(G_1, G_2, \dots, G_n)$$

Donde V_1 , los votos del partido 1, es una función del gasto electoral propio, G_1 , y el de los demás partidos, G_2, \dots, G_n . En esta etapa en la que el mapa político no está aun asentado podemos suponer que cada partido considera que su resultado electoral depende positivamente de su gasto y negativamente del gasto de los demás, y que éstos no reaccionarán ante un aumento unilateral del gasto por parte de cualquiera de ellos. Es decir, suponemos que el signo de las derivadas parciales significativas sería:

$$\frac{\partial V_1}{\partial G_1} > 0$$

$$\frac{\partial V_1}{\partial G_i} < 0, \quad \forall i \neq 1$$

$$\frac{\partial G_i}{\partial G_1} = 0, \quad \forall i \neq 1 \text{ (elección paramétrica)}$$

Con estos supuestos, las preferencias de cada partido respecto al gasto electoral serían las siguientes: (1.^a) no restringir el gasto propio si los demás deciden limitar el suyo; (2.^a) aceptar la limitación del gasto electoral siempre que sea observada por todos; (3.^a) no limitar el gasto propio cuando los demás deciden no limitar el suyo, y (4.^a) ser el único partido que restringe su gasto electoral cuando los demás optan por no hacerlo. Esta estructura de preferencias corresponde a un dilema del prisionero. La matriz de rendimientos del juego para cada partido sería la siguiente:

CUADRO n. 23

MATRIZ DE RENDIMIENTOS DEL JUEGO. DILEMA DEL PRISIONERO (utilidades ordinales)

Los demás (columnas)	Restringe el gasto electoral	No restringe el gasto electoral
Un partido (filas)		
Restringe el gasto electoral	(2. ^a , 2. ^a)	(4. ^a , 1. ^a)
No restringe el gasto electoral	(1. ^a , 4. ^a)	(3. ^a , 3. ^a)

El equilibrio de Nash de este juego se encuentra en la casilla inferior derecha y es la única situación que no es un óptimo de Pareto³³. La estructura del juego permite las ganancias generales de bienestar, la consecución de una mejora de Pareto, al pasar del equilibrio de Nash a la casilla superior izquierda. Parece poco probable, sin embargo, que el acuerdo que requiere esta iniciativa sea viable en un marco político inestable en el que los partidos están luchando por establecerse y defender su posición. En los últimos años 70 y primeros 80 los partidos políticos españoles estaban probablemente más preocupados por su consolidación electoral que por llegar a compromisos para limitar el gasto en las campañas electorales, compromisos que no sabían bien cómo les iban a afectar. Una dificultad añadida para el acuerdo es que, con la estructura de las preferencias del cuadro número 23, la no cooperación es la estrategia dominante del juego, porque cada partido encuentra ventajoso aumentar el gasto electoral con independencia de lo que hagan los demás.

Las sucesivas convocatorias electorales fueron aclarando el mapa político. Pero no fue hasta finales de los años 1980 cuando se configuró el bipartidismo imperfecto que caracteriza el sistema actual. Esta etapa de ordenación y asentamiento de las preferencias políticas, con un gasto electoral desbocado, dejó a los partidos fuertemente endeudados. La montaña de deuda electoral que acumularon las formaciones políticas consolidadas abrió paso a un nuevo escenario.

³³ Un conjunto de estrategias constituye un equilibrio de Nash cuando cada agente elige la que le resulta más favorable dada la conducta de los demás. Un óptimo de Pareto es una situación en la que no resultan posibles las mejoras generales de bienestar.

La nueva fase se caracteriza por las elecciones competitivas de los años 1990 entre dos contendientes, PSOE y PP, que son los únicos capaces de conformar una mayoría de Gobierno. Aunque el endeudamiento y los problemas de corrupción que llevó asociados fueron más apremiantes para el PSOE³⁴ que para el PP, ambos partidos aparecen en la primera mitad de la década aquejados por escándalos de financiación irregular, de los que los casos Filesa y Naseiro son los más conocidos³⁵. En este escenario los partidos, temiendo las consecuencias electorales de los casos de corrupción en los que se vieron envueltos, estuvieron dispuestos a aceptar acuerdos para contener el gasto electoral; en particular tras haber llegado a la conclusión de que, por encima de un determinado nivel, el gasto propio dejaba de ser productivo y se limitaba a contrarrestar el del adversario.

La ordenación de las preferencias de cada uno de los partidos respecto al gasto electoral podría ser entonces la siguiente: (1.^a) limitar el gasto si el otro también lo hace; (2.^a) no limitarlo si el otro no acepta limitar el suyo, y (3.^a) limitarlo unilateralmente. Esta estructura de preferencias corresponde al juego de las garantías, cuya matriz de rendimientos figura a continuación.

CUADRO n. 24

MATRIZ DE RENDIMIENTOS DEL JUEGO. JUEGO DE LAS GARANTÍAS (utilidades ordinales)

Partido B (columnas)	Restringe el gasto electoral	No restringe el gasto electoral
Partido A (filas)		
Restringe el gasto electoral	(1. ^a , 1. ^a)	(3. ^a , 2. ^a)
No restringe el gasto electoral	(2. ^a , 3. ^a)	(2. ^a , 2. ^a)

Una función de voto que puede generar estas preferencias es la siguiente:

$$V_A = f(G_A, G_B, \sigma_A, G_A) \quad (1)$$

Donde V_A son los votos obtenidos por el partido A, G_A es su gasto electoral, G_B es el gasto electoral del partido B, y σ representa el riesgo de escándalos asociado a la financiación electoral irregular.

La ecuación (1) expresa que los votos de cada uno de los dos partidos mayoritarios dependen de su propio gasto electoral, que, a su vez, es una función del gasto del otro. Por ejemplo, A aumentaría su gasto electoral si anticipara que B lo iba a hacer para no verse desbordado por su rival. También cabe esperar que conforme aumenta el nivel de gastos, la ganancia marginal de votos para el partido gastador disminuya y que, a partir de cierto nivel de gasto crítico, m , la ganancia de votos es nula.

Asimismo podemos suponer que a partir de cierto nivel de gasto o endeudamiento, los resultados electorales de un partido se verían perjudicados al entrar en acción la variable σ , que representa el riesgo de que los electores no voten al partido que asocian con prácticas de corrupción. Como el riesgo de incurrir en financiación irregular aumenta con el gasto, podemos suponer que por debajo de un cierto nivel, n , el valor de σ es nulo mientras que pasa a ser positivo cuando se rebasa ese nivel.

³⁴ Los problemas financieros del PSOE en la segunda mitad de los años 80 se agravaron debido al coste que comportó la campaña del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN en 1986. El Partido Socialista gastó en esta campaña, según Guillermo Galeote, entre 2.000 y 2.500 millones de pesetas (entre 12 y 15 millones de €), por los que no recibió subvención alguna, ya que no hay resarcimiento de gastos por celebración de referéndum. Ver la intervención de Guillermo Galeote en la comisión parlamentaria que investigó la financiación de los partidos políticos en 1994 y 1995 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, 28 de noviembre de 1994, página 11.181).

³⁵ A finales de la década de los 80, las sociedades del grupo Filesa recibieron pagos de grandes empresas, por informes técnicos inexistentes, fondos que se utilizaron para financiar la campaña electoral del PSOE en las generales de 1989. Lo que se conoce como caso Naseiro ocurrió en torno a la misma época y consistió en el cobro de comisiones por parte del Ayuntamiento de Valencia a empresas concesionarias de servicios públicos con el objetivo de financiar al PP.



Con estos supuestos, el signo de las derivadas parciales sería el siguiente:

$$\frac{\partial G_A}{\partial G_B} > 0 \quad (\text{interdependencia estratégica})$$

$$\frac{\partial V_A}{\partial G_A} = 0, \quad \forall G_A > m$$

$$\frac{\partial V_A}{\partial G_A} > 0, \quad \forall G_A < m$$

$$\frac{\partial \sigma_A}{\partial G_A} > 0, \quad \forall G_A > n$$

$$\frac{\partial \sigma_A}{\partial G_A} = 0, \quad \forall G_A < n$$

$$\frac{\partial V_A}{\partial \sigma_A} < 0$$

Si diferenciamos totalmente la función (1), obtenemos:

$$dV_A = \frac{\partial V_A}{\partial G_A} \frac{dG_A}{dG_B} dG_B + \frac{\partial V_A}{\partial \sigma_A} \frac{d\sigma_A}{dG_A} \frac{dG_A}{dG_B} dG_B$$

En un escenario en el que el gasto electoral de cada partido fuera alto y estuviera destinado en buena parte a contrarrestar el de su rival ($G_A > m$), y los problemas de endeudamiento y casos de corrupción pusieran en riesgo la credibilidad de las formaciones políticas ante los votantes ($G_A > n$), cada partido estaría interesado en limitar su gasto siempre que el otro también lo restringiera ($dV_A = 0$ si $dG_B = 0$), pero no lo limitaría si no contara con la reciprocidad del otro ($dV_A < 0$ si $dG_B > 0$)

Esto explica los dos equilibrios de Nash del juego. Uno no cooperativo, que se encuentra en la casilla inferior derecha; otro, cooperativo, situado en la casilla superior de la izquierda. Este último es el único resultado del juego que es un óptimo de Pareto. Salir del equilibrio no cooperativo a través del acuerdo es, como en el dilema del prisionero, ventajoso para ambos jugadores. Pero, a diferencia de lo que ocurre en el dilema del prisionero, el equilibrio cooperativo es ahora estable, porque ningún partido puede derivar ventajas unilaterales de la ruptura del acuerdo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD LÓPEZ, M. A. (1994): "Intervención en el debate", en AUTORES VARIOS (1994), 101-102.
- AUTORES VARIOS (1994): "La financiación de los partidos políticos", *Cuadernos y Debates*, 47, Centro de Estudios Constitucionales.
- DEL CASTILLO, P. (1985): *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- (1986): "La financiación de las elecciones legislativas de 1982", en LINZ, J. J. y MONTERO, J. R. (eds.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años 80*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: Varios números.
- ESPÍN, E. (1979): "Los medios de la campaña: la organización partidista", DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. (dirs.): *Las elecciones legislativas de 1 de marzo de 1979*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- INFORME NEILL (1998): *Standards in public life: The funding of political parties in the United Kingdom*, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4057>.
- JUNTA ELECTORAL CENTRAL (1978): "Resolución de 13 de julio de 1978", *BOE*, 18 de julio de 1978.
- LIJPHART, A. (1994): *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- LITON, M. (1994): *Money and votes*, Institute for Public Policy Research, London.
- TAAGAPERA, R. y SHUGART, M. S. (1989): *Seats and votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (1987): "Informe sobre la regularidad de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones generales al Congreso de los Diputados y al Senado, celebradas el día 22 de junio de 1986", *BOE*, 4 de junio de 1987.
- (1991): "Informe sobre las elecciones generales al Congreso de los Diputados y al Senado de 29 de octubre de 1989", *BOE*, 23 de enero de 1991.
- (1994): "Resultados de la fiscalización de las cuentas electorales de las formaciones políticas concurrentes a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 6 de junio de 1993", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 25, 8 de junio de 1994.
- (1997): "Informe de fiscalización de las contabilidades electorales. Elecciones a Cortes Generales de 3 de marzo de 1996", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 103, 2 de julio de 1997.
- (2001): "Informe de fiscalización de las contabilidades electorales de las elecciones a Cortes Generales de 12 de marzo de 2000", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, número 146, 17 de mayo de 2001.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autores: M.^a Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaíta.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.ª Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autoras: Rocío Sánchez Lissén y M.ª José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autores: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al Convenio Modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.
Autores: M.ª del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.
Autores: Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.
Autor: Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 8/04 Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el Derecho Comunitario.
Autora: Gabriela González García.
- 9/04 Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica 1991-1999.
Autor: Iván Moreno Torres.
- 10/04 Ética fiscal.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 11/04 Las normas antiparaiso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a la Unión Europea.
Autores: José Manuel Calderón Carrero y Adolfo Martín Jiménez.
- 12/04 La articulación de la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo con las políticas de comercio exterior.
Autor: Ángel Esteban Paul.
- 13/04 Tributación internacional de profesores y estudiantes.
Autor: Emilio Aguas Alcalde.
- 14/04 La convergencia entre contabilidad financiera pública y contabilidad nacional: una aproximación teórica con especial referencia a los criterios de valoración.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 15/04 Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos de la Unión Europea.
Autores: Juan José Rubio Guerrero y Begoña Barroso Castillo.
- 16/04 La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 17/04 El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España.
Autores: Francisco Adame Martínez, José Ignacio Castillo Manzano y Lourdes López Valpuesta.
- 18/04 Discriminación fiscal de la familia a través del IRPF. Incidencia de la diversidad territorial en la desigualdad de tratamiento.
Autora: M. Carmen Moreno Moreno
- 19/04 Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública.
Autora: María Cadaval Sampedro.
- 20/04 La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Santiago Álvarez García, Antonio Aparicio Pérez y Ana Isabel González González.

- 21/04 Neutralidad del Impuesto sobre Sociedades español en el contexto europeo. Análisis del Informe "Fiscalidad de las empresas en el Mercado Interior (2001)".
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 22/04 El impuesto de Sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de las principales partidas.
Autores: José Félix Sanz, Desiderio Romero, Santiago Álvarez, Germán Chocarro y Yolanda Ubago.
- 23/04 La cooperación administrativa en la Unión Europea: el programa FISCALIS 2007.
Autor: Ernesto García Sobrino.
- 24/04 La financiación de las elecciones generales en España, 1977-2000.
Autores: Enrique García Viñuela y Joaquín Artés Caselles.