

# Anuario Jurídico de La Rioja

11

2006



UNIVERSIDAD  
DE LA RIOJA



PARLAMENTO  
DE LA RIOJA

NOTA:

*Las subvenciones electorales*

Pedro Samaniego Riaño



# LAS SUBVENCIONES ELECTORALES

PEDRO SAMANIEGO RIAÑO

**SUMARIO: I. Financiación de los partidos políticos y financiación electoral: las aportaciones públicas a los partidos y candidaturas electorales.** — 1. Introducción. — 2. Las terminologías doctrinales. — 3. Figuras de la financiación pública electoral. — **II. Las teorías de las subvenciones públicas.** — 1. Teoría de la discrecionalidad. — 2. Teoría amplia del concepto de subvención. — 3. Teoría estricta del concepto de subvención. — *A. Elementos patrimoniales.* — *B. Elementos personales.* — *C. El elemento finalista de la subvención.* — 4. La definición legal de subvención. — 5. El principio de legalidad. — **III. Adecuación al concepto estricto de subvención.** — 1. Objeto de la subvención es la entrega de una cantidad de dinero. — 2. No existe contraprestación del beneficiario. — 3. El fin de la subvención: utilidad pública. — **IV. La exclusión de La Ley General de Subvenciones.**

## PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Financiación política, financiación de partidos políticos, financiación electoral, subvención, subvención electoral, teorías sobre la subvención, Ley General de Subvenciones.

## RESUMEN/ABSTRACT

La regulación de la financiación política en España se inició desde la confusión, respaldada en parte por la propia normativa, entre la naturaleza de la financiación electoral y la financiación de la actividad ordinaria de los partidos políticos. Sin embargo la financiación electoral tiene una naturaleza que se trata desde el punto de vista de las subvenciones, poniendo de manifiesto las distintas posiciones doctrinales sobre la figura subvencional. La reciente Ley General de Subvenciones ha realizado un tratamiento normativo que no resuelve el problema de la naturaleza, subvencional o no, de las subvenciones electorales.

The regulation of the financial side of politics in Spain started in a state of confusion between the nature of the funding of elections and the funding of political parties' regular activities, something which was partly caused by the regulation itself. However, the funding of elections is of a nature that is dealt with from the point of view of subsidies and taking into account the different established legal views on subsidies. The recent Law of Subsidies treats them in a way which does not solve the issue of the subsidy or non-subsidy nature of the subsidies for elections.

## I. Financiación de los partidos políticos y financiación electoral: las aportaciones públicas a los partidos y candidaturas electorales

### 1. Introducción

La financiación pública de los partidos surge como una variante de la financiación de carácter electoral que sólo más tarde cubrirá el funcionamiento y gastos permanentes de los partidos.<sup>1</sup> Esta raíz común inicial se mantiene todavía en el plano normativo en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de financiación de los partidos políticos (en adelante LOFPP) –dos años posterior a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante LOREG)–, en cuyo artículo 2, a propósito de los recursos procedentes de la financiación pública abre la lista con «las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos establecidos en la LOREG (artículo 2.1.a)).<sup>2</sup>

Esta convivencia inicial no sólo les ha hecho compartir parcialmente el contenedor normativo (con la remisión de unas leyes –las de partidos– a otras –las electorales–, y viceversa), sino que ha favorecido que la inicial catalogación de la financiación electoral como subvención pública se extienda igualmente a la financiación pública no condicionada de la actividad de los partidos.

Así, la LOFPP califica la financiación estatal de los partidos políticos como «subvenciones anuales no condicionadas»,<sup>3</sup> por lo que habría que entender, «sensu contrario», que las subvenciones públicas por gastos electorales serían subvenciones condicionadas.<sup>4</sup>

---

1 Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que posibilitó celebrar las elecciones constituyentes el 15 de junio de 1977 (RDLNE).

2 El artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987 relaciona las distintas vías de financiación pública a las que pueden acceder las formaciones políticas, que se concretan en las subvenciones para gastos electorales, en las subvenciones para la actividad parlamentaria y en las subvenciones para la actividad ordinaria. En cuanto a su cuantificación, la normativa electoral contempla los importes a abonar por cada cargo electo y por voto, importes que son actualizados en cada convocatoria electoral; por el contrario, la cuantía global de la subvención parlamentaria y de la destinada a la financiación de la actividad ordinaria no está sometida a la aplicación de criterios específicos, salvo los que pudieran seguirse en la determinación del crédito presupuestario correspondiente a consignar en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio. Tampoco está prevista ninguna limitación o referencia para los sucesivos incrementos anuales.

3 La misma expresión se mantiene en el artículo 3 de la reciente LO 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (BOE 160, 5 de julio).

4 El carácter no condicionado de la financiación de la actividad ordinaria de los partidos explica que el Tribunal de Cuentas deba limitar su fiscalización a la regularidad de los

## 2. Las terminologías doctrinales

Hay que advertir, sin embargo, que esta primera diferenciación conceptual en el seno de la subvención pública no asegura una cómoda lectura de la doctrina científica, en lo que se refiere a la financiación de las candidaturas electorales y la financiación de las formaciones políticas.

La distinción entre *subvenciones condicionadas y no condicionadas* efectuada por la LOFPP cambia de objeto cuando María Holgado<sup>5</sup> habla de las segundas para referirse a las subvenciones públicas destinadas a todos tipo de gastos electorales, para distinguirlas de las subvenciones condicionadas a la financiación de los envíos electorales (papeletas y propaganda electoral). Ambas, en cambio, son calificadas como *subvenciones directas* para separarlas de las *subvenciones indirectas* que, en la obra de la citada autora, se corresponderían con el conjunto de ventajitas, ayudas o privilegios para los partidos en materia electoral que no suponen una transferencia material de dinero.<sup>6</sup>

Esta distinción entre subvenciones directas e indirectas ha cosechado un amplio consenso doctrinal, prácticamente mayoritario. Serían subvenciones directas aquellas atribuciones patrimoniales pecuniarias, consistentes exclusivamente en sumas dinerarias, y subvenciones indirectas las no pecuniarias, en el sentido más amplio posible. Aunque, a mi juicio, sería más correcto hablar de financiación directa y financiación indirecta para referirse a estos extremos sin más intención que la meramente expositiva.

Por su parte, Emilio Pajares,<sup>7</sup> sin entrar en el debate que ahora nos ocupa, evita calificar este último tipo de acciones como subvenciones y prefiere nominarlas, sin intención sistemática, como «vías de ayuda o prestaciones».<sup>8</sup> Para este autor, además, la calificación de subvención se extiende tanto a las subvenciones electorales como a las «anuales concedidas a los partidos o a los grupos parlamentarios», que serían ambos supuestos de financiación directa.<sup>9</sup>

---

estados contables y al cumplimiento de la normativa general o específica que sea de aplicación a los partidos.

5 HOLGADO GONZÁLEZ, María. *La financiación de los partidos políticos en España*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2003.

6 HOLGADO GONZÁLEZ, María. *Op. cit.* p.74.

7 PAJARES MONTOLÍO, Emilio. *La financiación de las elecciones..* Colección Monografías. Congreso de los Diputados. Madrid. 1998.

8 PAJARES MONTOLÍO, Emilio. *Op. cit.* pp. 164-165.

9 PAJARES MONTOLÍO, Emilio. *Ibidem.* p. 232

La doctrina científica en general no se ha ocupado de tratar la financiación pública de los partidos desde la óptica de las subvenciones públicas, manteniéndose un estado de confusión que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS) no se ha decidido a resolver. La citada ley excluye de su ámbito objetivo *«las subvenciones electorales y a partidos políticos o grupos parlamentarios, por disponer éstas últimas de su propia regulación, sin perjuicio de que se complete el régimen establecido por su propia normativa regulado:»*.<sup>10</sup> El legislador fue cauto al mencionar este tipo de «subvenciones» en la ley para excluirlas por entero de su aplicación, aunque ha tenido que renunciar a ofrecer una mínima justificación para tal proceder.<sup>11</sup>

### 3. Figuras de la financiación pública electoral

El marco normativo que regula la financiación de la actividad electoral de las formaciones políticas en España está formado por la LOREG<sup>12</sup> y las distintas leyes electorales aprobadas por las Comunidades Autónomas, a las que hay que añadir tres leyes que ordenan la publicidad electoral en los medios audiovisuales imponiendo el deber de respetar el pluralismo político y la igualdad de oportunidades de las distintas fuerzas políticas que se presentan a las elecciones: la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, de publicidad electoral en emisoras de televisión privada; la Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión; y la Ley Orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres.

La LOREG continua con la dualidad público-privada de las fuentes de financiación de la actividad electoral de los partidos establecida en las normas electorales de 1977,<sup>13</sup> introduciendo sin embargo nuevas restricciones en lo referido a la financiación privada,<sup>14</sup> que no es objeto de este trabajo.

<sup>10</sup> Apartado II de la exposición de motivos y artículo b),c) y d) de la LGS.

<sup>11</sup> Obsérvese la dificultad interpretativa que provoca la expresión «sin perjuicio de que se complete el régimen establecido por su propia normativa reguladora».

<sup>12</sup> Modificada por las Leyes Orgánicas 8/1991, de 13 de marzo y 13/1994, de 30 de marzo.

<sup>13</sup> Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

<sup>14</sup> Así, mantuvo la prohibición de las donaciones con origen en organismos o empresas públicas y las procedentes del extranjero, y limitó además a un millón de pesetas la cantidad máxima que cualquier persona física o jurídica podía donar en período electoral a un mismo partido.

Brevemente, la LOREG, a la que siguen las normativas de las CCAA, establece subvenciones electorales para las candidaturas electorales en razón de cada escaño obtenido, en razón de cada uno de los votos obtenido, por los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, a razón de una cantidad fija por elector, y ello siempre que la candidatura de referencia haya obtenido al menos un número mínimo de escaños.<sup>15</sup> Se mantiene, por tanto, el criterio de la representación parlamentaria y el doble concepto votos-escaños para el reparto de los fondos.

Junto a estas subvenciones públicas de carácter dinerario, las normas electorales definieron una serie de mecanismos de financiación en «especie», que la doctrina ha denominado, en general, como una forma de financiación pública indirecta. Nos estamos refiriendo a la posibilidad de utilizar locales públicos para la realización de actos electorales, la cesión por parte de los ayuntamientos de espacios gratuitos para publicidad exterior, acceso de las candidaturas a los medios de comunicación de titularidad pública (espacios gratuitos en las televisiones y radios públicas para propaganda electoral), tarifas postales especiales para el envío de propaganda electoral y acceso gratuito a datos censales. La financiación pública indirecta consiste, por tanto, en un conjunto de prestaciones materiales llevadas a cabo por los poderes públicos en favor de los partidos o formaciones políticas que presentan candidaturas a las elecciones.

## II. Las teorías de las subvenciones públicas

Hasta este momento hemos anotado cómo comparten espacio normativo la LOFPP y la LOREG, provocando confusiones técnicas entre financiación electoral y financiación de partidos; hemos comprobado la renuncia de la más moderna LGS a tratar esta confusión y, al fin, hemos podido constatar cómo la doctrina no se ha puesto de acuerdo para calificar jurídicamente las diferentes figuras de financiación electoral (directa e indirecta).

Repasaremos a continuación las diferentes corrientes doctrinales en materia de subvenciones con el fin de catalogar las figuras de la financiación

---

15 En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja el límite mínimo es la consecución de al menos dos escaños por la candidatura (Ley 3/1991, de 21 marzo, de elecciones a la Diputación General de la Rioja, en la versión dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero).

electoral, y acotar, en lo que sea posible, el ámbito de las «subvenciones electorales».

### 1. Teoría de la discrecionalidad

La profesora Pilar Cortés Bureta se planteó en 2002, y por tanto un año antes de la publicación de la actual Ley General de Subvenciones, si la mención que hace la LOFPP al enumerar las fuentes de financiación pública de los partidos (las cantidades económicas que los partidos políticos reciben de manos del Estado, unas veces con cargo directo a los Presupuestos Generales del Estado, y otras con cargo al presupuesto de las Cortes Generales o a los presupuestos de las distintas Asambleas Autonómicas) a las «subvenciones estatales», lo hace en términos estrictamente jurídicos.<sup>16</sup> Si estas ayudas económicas son subvenciones, y en el caso de que no lo sean, bajo qué concepto deberíamos encuadrarlas.

Para esta autora, la ayudas mencionadas en el artículo 3 de la LOFPP como «subvenciones no condicionadas» no pueden ser calificadas como tales pues falta una nota fundamental definitoria del concepto de subvención, y es el carácter discrecional de su otorgamiento, es decir, su carácter de producto o resultado del ejercicio de una potestad discrecional por parte de la Administración. La Administración es libre de conceder subvenciones o no, y en el caso de que las conceda es libre para determinar el *quantum* de la subvención.

Es aquí donde se plantea el interrogante de si la decisión de conceder las cantidades de dinero que reciben los partidos para hacer frente a sus gastos de funcionamiento ordinario tienen carácter discrecional, de manera que estaríamos ante una auténtica subvención, o si, –por el contrario– poseen carácter reglado, en cuyo caso, se trataría de una figura distinta. Quizá nos encontraríamos ante una prima, ya que en el caso de las primas el acto administrativo por el cual se concede la cantidad no es un acto constitutivo sino que la Administración se limita a cumplir con el acto debido, con una previsión legal.

La autora deriva el carácter reglado de la financiación ordinaria de los partidos de la literalidad del artículo 3.1 LOFPP, que utiliza el tiempo futuro

---

<sup>16</sup> CORTÉS BURETA, Pilar. «Aproximación al concepto de subvención y su adecuación a la Ley 3/1978, de 2 de julio, de financiación de los partidos políticos». En *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. 2002. N° 38-39. pp. 219-225.

«el Estado otorgará a los partidos políticos...» en sentido imperativo. La Administración debe conceder –transferir– la ayuda, sin que tenga ningún margen de discrecionalidad.

En segundo lugar, la autora requiere un acto administrativo previo que determine y concrete la atribución económica para que se pueda calificar la ayuda como subvención. En este caso, tampoco se cumpliría el requisito porque las cargas que asume el beneficiario lo hace por imperio directo de la ley, ya que las actuaciones «administrativas» necesarias para efectuar el pago y fijar la cifra definitiva son simples cálculos aritméticos.

Pilar Cortés concluye que la financiación ordinaria de los partidos políticos debe ser considerada como una «prima», puesto que es la no exigencia de ese acto administrativo previo la nota que identifica la prima y la diferencia de la subvención.

De acuerdo con esta conceptualización de la «subvención», y la interpretación que la citada autora hace del concepto de discrecionalidad y de «acto previo», deberíamos concluir con ella que las sumas de dinero que los partidos reciben para cubrir gastos electorales son igualmente primas y no subvenciones, pues en ellos también falta la nota de discrecionalidad y tampoco necesitan de un acto previo administrativo donde se fije su cuantía ni las cargas que asume el beneficiario de la concesión.<sup>17</sup> En ambos casos la LOREG regula tanto su concesión como los criterios para su cálculo, en función de los resultados electorales.

## 2. Teoría amplia del concepto de subvención

Entre la doctrina administrativista, se ha abierto paso un criterio amplio de subvención, representado por Díaz Lema,<sup>18</sup> en el que se calificarían como subvenciones todos los tipos de apoyo público contemplados en la LOFPP y la LOREG (y desarrollo normativos realizados por las Comunidades Autónomas). Esta corriente incluye en el concepto cualquier beneficio económico contenido en la legislación de dirección y promoción económica: entregas de dinero a fondo perdido (subvenciones en sentido estricto), créditos oficiales, beneficios fiscales, etc. Los problemas que unas y otros plantean y las solu-

<sup>17</sup> Los actos administrativos contables necesarios para la determinación del «quantum» y para proceder al pago no serían sino actos debidos.

<sup>18</sup> DÍAZ LEMA, José Manuel. «Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre», en *Justicia Administrativa*. 2005. N° 127. p. 8.

ciones que tanto desde un punto de vista teórico como de Derecho positivo se ofrecen son los mismos, y por esto cabría hablar de un «derecho de subvenciones» que englobaría el conjunto de normas y principios por los que se rigen las subvenciones en sentido amplio detectables a lo largo y ancho del ordenamiento, y de una «Administración de subvenciones» que, consciente de la homogeneidad de este sector normativo, aplica análogamente las distintas regulaciones de subvenciones. Lo que da unidad al conjunto normativo estudiado es precisamente la finalidad de las ayudas. Pero debe repararse en que con la expresión «subvenciones a la economía», por ejemplo, se está acotando mediante un criterio material o teleológico una parte del ordenamiento jurídico-administrativo, caracterizado por la finalidad de promover y dirigir la economía, sin prejuzgar las distintas formas jurídicas que se usan (públicas, privadas, actos, contratos, etc.).

Esta corriente, en su interés por construir un bloque jurídico homogéneo, ha favorecido la confusión entre figuras diferentes que, si bien pudieran compartir un fin genérico común, su naturaleza jurídica, vistas una a una creemos que poseen distinta naturaleza.

El profesor Díaz Lema precisa, tras la publicación de la LGS, que el concepto amplio de subvención tuvo su defensa en la anterior Ley General Presupuestaria,<sup>19</sup> artículos 81 y siguientes. En efecto, como afirma este autor, en un «aspecto crucial la LGS se aparta radicalmente de las nociones que se habían plasmado en los mencionados artículos 81 y 82 de la Ley General Presupuestaria. Así, en los artículos 1 y siguientes de la LGS se establece su ámbito de aplicación a partir de un concepto estricto de subvención, entendida como disposición dineraria que se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios y esté sujeta al cumplimiento de un objetivo o finalidad».<sup>20</sup>

### 3. Teoría estricta del concepto de subvención

El profesor Germán Fernández Farreres, ya propugnaba en 1983 un concepto estricto de subvención.<sup>21</sup> La subvención sería la atribución patrimonial, principalmente entrega de dinero, que se recibe de la Administración a fondo

<sup>19</sup> Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, el cual tiene a su vez origen en la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria.

<sup>20</sup> DÍAZ LEMA, José Manuel. *Op. cit.* p. 8.

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid .1983. p. 78.

perdido y que debe ser aplicado a una determinada finalidad. La entrega de fondos públicos no es nota esencial del instituto de la subvención. Basta –afirma el expresado autor– con que se produzca un desplazamiento patrimonial efectivo de los bienes que constituyen la ayuda sin necesidad de que sea siempre una ayuda dineraria. Por esta vía se produce un ensanchamiento del concepto –excesivo a la luz de la regulación de la actual LGS– ya que no se constriñe necesariamente a la entrega de fondos públicos. No obstante las diferencias con el concepto amplio son notables, y en lo que a nosotros afecta introduce serias dudas sobre algunas de las calificaciones que hemos visto hasta ahora respecto a las ayudas de la LOFPP.

Pasaremos a analizar los diferentes elementos definidores de esta teoría estricta del concepto de subvención.

#### A. Elementos patrimoniales

Al quedar definida la subvención como atribución patrimonial no devolutiva, comprendiendo tanto las atribuciones dinerarias como las simplemente patrimoniales –en especie o «in natura –, quedan claramente excluidas del concepto aquellas otras figuras como las exenciones, con fines de incentivo, más allá de las estrictamente fiscales. Esa exclusión se produce como consecuencia de no darse en tales supuestos un efectivo desplazamiento patrimonial, una efectiva salida, en su caso, de fondos públicos presupuestarios o, en otras palabras, por no mediar una traslación financiera material.

La subvención, en efecto, implica un enriquecimiento en el patrimonio del beneficiario, un incremento patrimonial, que se manifiesta más exactamente en un desplazamiento patrimonial. Este desplazamiento, para la corriente restrictiva, no exige sin embargo que tenga naturaleza monetaria, como ya veremos que sí lo exige la LGS. Esta corriente entiende que la subvención puede consistir en atribuciones dinerarias o en cualquier atribución patrimonial evaluable económicamente.

Por lo que al tema de la financiación electoral respecta, este primer criterio pondría en solfa la consideración como subvenciones de la cesión de espacios en los medios de comunicación públicos –a menos que la Administración los adquiera para cederlos a las candidaturas–, la reducción de tarifas postales y demás exenciones fiscales. Más dudas ocasiona la cesión de espacios gratuitos de propaganda electoral, cuya variedad de supuestos es tal que

habría que ver caso por caso si se produce o no esta atribución patrimonial con el consecuente empobrecimiento de la entidad otorgante.

En tercer lugar, la subvención se concede «a fondo perdido», es una atribución patrimonial a título no devolutivo.

#### B. Los elementos personales

Las Administraciones Públicas son los únicos sujetos activos de la relación que surge del otorgamiento de subvenciones. Otorgante de la atribución patrimonial «a fondo perdido», calificable como subvención, sólo pueden ser las entidades jurídico-administrativas, ya sean estatales, institucionales, regionales o locales. La personalidad jurídico-administrativa del otorgante, del sujeto activo de la subvenciones es, en efecto, requisito esencial e inexcusable del concepto jurídico de subvención y así lo ha entendido la doctrina mayoritariamente. Tanto es así que personalidad jurídico-administrativa y subvención son términos correlativos, de manera que sin la concurrencia de aquella personalidad en el otorgante de la atribución patrimonial «a fondo perdido» no habrá subvención. Lo cual significa que las personas o entidades jurídico-públicas sólo pueden otorgar atribuciones patrimoniales «a fondo perdido» calificables como subvenciones, es decir, los entes administrativos no pueden otorgar donaciones –atribuciones patrimoniales gratuitas, como sabemos–, al igual que los particulares no pueden otorgar subvenciones.

Esta característica tiene un reflejo en el tema de la financiación electoral. El artículo 128.1 LOREG prohíbe taxativamente que las formaciones políticas candidatas (beneficiarias o no de las subvenciones electorales) reciban fondos provenientes de cualquier administración o corporación pública, organismo público o entidad paraestatal, de las comunidades autónomas, de las provincias o de los municipios en concepto distinto del de subvención. Y a mayor abundamiento, en el ámbito de la LOREG y de la LOFPP, no es discrecional para cualquier administración pública conceder o no conceder subvenciones; se trata, en contra de lo sostenido por Pilar Cortés, de subvenciones completamente regladas en la ley.

En segundo lugar, en lo que respecta al receptor de la citada atribución patrimonial, el beneficiario, puede serlo cualquier persona privada, ya sea jurídica o física, nacional o extranjera, existente o en vías de creación –en el caso de las jurídicas –dependiendo cada caso, obviamente, del fin y de los requisitos que fije la norma reguladora de la subvención. La naturaleza de los partidos políticos es privada o no pública si se quiere, lo que hace que se les

califique de «órganos casi públicos»<sup>22</sup> o «formas especiales de asociación», que en cualquier caso les habilita para ser beneficiarios típicos de la actividad subvencional de los poderes públicos.

### C. El elemento finalista de la subvención

En tercer lugar, con la subvención la Administración, o la Ley directamente, busca o persigue la acción u omisión del destinatario o beneficiario, y con ellas, en términos de la propia LGS, «el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública» (artículo 2.2.c) LGS).

Por ello mismo, la subvención es origen inmediato y directo de la acción del particular en la manera en que se desarrolla, por lo que sin la subvención aquél no realizaría la actividad, o, de hacerla, no se ajustaría necesariamente a los fines y objetivos más adecuados para el interés público y general.

La subvención, pues, permite a través del ofrecimiento y otorgamiento de un beneficio económico-patrimonial a los particulares, la adecuación de éstos en el ejercicio de sus actividades privadas propias a los fines públicos cuya plena actualización trata de conseguir, garantizar y tutelar la Administración precisamente a través de la subvención. De ahí que se excluyan del concepto de subvención todos aquellos supuestos en los que la atribución patrimonial no devolutiva cubre, compensa o indemniza ciertas cargas que por imperativo legal los particulares deben cumplir.

No es este el caso de las cargas que los partidos asumen durante una campaña electoral, pues los gastos en los que incurren son libremente decididos por ellos, dado que la presentación de las candidaturas es un acto libre –el ejercicio de un derecho fundamental–, y por más que la inauguración del proceso electoral sea un acto ajeno a los mismos decidido por la Administración (en el Decreto de convocatoria de las elecciones). Al contrario, los poderes públicos establecen límites para estos gastos.

De calificar como subvenciones las atribuciones patrimoniales a los partidos, y en este caso no distinguiremos la finalidad, se trataría de «subvenciones de actividad», y no «de resultado»– que tratan de imprimir una determinada dirección a la actividad o al ejercicio de los derechos de los par-

---

<sup>22</sup> STC 3/1981, de 23 de febrero, Fundamento Jurídico 1.

ticulares beneficiarios–, pues se trata de ayudas patrimoniales a fondo perdido que el Estado otorga a los particulares –los partidos– para permitirles el libre desarrollo de sus derechos fundamentales –asociación, libertad de expresión, participación, manifestación, etc.–, y con las cuales no puede pretender constreñir la libre decisión del beneficiario. En términos del Profesor Fernández Farreres, con el otorgamiento de la subvención no se pueden establecer «obligaciones que vengán a restringir, a condicionar, más allá del mero control del destino dado a las subvenciones percibidas, la esencia del derecho fundamental».<sup>23</sup>

Siguiendo a Fernández Farreres, la subvenciones de actividad, que posibilitan y buscan la realización del ejercicio de actividades y conductas juzgadas de interés general y público, aparecen perfectamente aplicables a estos supuestos de potenciación y desarrollo del contenido esencial de los derechos fundamentales. La acción de incentivo aquí no va, por tanto, más lejos, no busca el «indirizzo» de la actividad de los particulares porque precisamente colisionaría con la naturaleza de los derechos del individuo. Y, sin embargo, no se trata de ayudas, auxilios o atribuciones patrimoniales que caigan fuera del concepto de subvención y deban integrarse en el conjunto de atribuciones no afectadas, porque, aunque tenue, también aquí hay afectación. Esta afectación no es equiparable, ciertamente, al supuesto de la subvención de resultado, pero es afectación al fin y al cabo en la medida en que el beneficiario no es libre de dar el destino que estime oportuno a la subvención percibida, sino que debe invertirse o destinarse estrictamente a la actividad por la que se ha otorgado, lo cual es meridianamente claro en el caso de las subvenciones electorales.

En este punto quiebra la consideración como subvención pública de las atribuciones patrimoniales contempladas en la LOFPP –excepción hecha de la electorales contempladas en el artículo 2.1.a)–, pues en este caso la relación que existe entre la atribución patrimonial pública y el partido político receptor habrá que buscarla, si procede, en las características constitucionales de este último. El carácter «no condicionado» que cita el artículo 3 de la LOFPP expresa esta idea, pues evita el concepto de gasto subvencionable, sin que la desluzca el final del precepto cuando vincula esta ayuda a la atención de sus gastos de funcionamiento ordinario, pues es lo mismo que decir para cualquier actividad lícita. Ello tiene consecuencias prácticas tales como que el

---

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Op. cit.* p. 244.

pago no está sujeto a justificación o que la fiscalización del Tribunal de Cuentas se limita a la establecida en la propia LOFPP.

En términos de la STC 13/1992, podríamos estar en el caso de las llamadas «subvenciones-dotación», frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo impropia, o en una acepción muy genérica, pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto.

#### 4. La definición legal de subvención

La LGS define la subvención como todo acto de disposición «dineraria» y a ella responde el resto de su articulado, debiendo entenderse la referencia al dinero como equivalente a fondos públicos de las entidades concedentes.

Las donaciones en especie se rigen por unas normas distintas, las reguladoras del patrimonio de las Administraciones Públicas, por lo que su régimen jurídico difiere del aplicable a las subvenciones. No obstante esta restricción, en la disposición adicional quinta de la Ley, tras remitirse a la legislación patrimonial en lo referente a las entregas a título gratuito de bienes y derechos, se contiene una importante matización, al disponer que se aplicará la Ley, en los términos que reglamentariamente se establezcan, cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero.

El artículo 3 del Reglamento de la LGS, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio sujeta al régimen jurídico de las subvenciones las entregas de bienes, derechos o servicios que habiendo sido adquiridos con la finalidad exclusiva de ser entregados a terceros, cumplan con los requisitos previstos en el artículo 2.1 de la LGS, a saber:

- que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios,
- que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales o formales que se hubieran establecido, y,

– que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Esta normativa relaja sin duda la caracterización del contenido de la prestación como disposición dineraria, y da entrada a la posibilidad, al menos teórica, de que la realización práctica de alguna de las acciones que se han denominado como financiación indirecta electoral, tales como la cesión de locales, espacios o presencia en los medios públicos, sean calificadas como subvenciones electorales, en este caso «in natura».

De momento no parece, sin embargo, que ello sea posible, pues las administraciones otorgantes no realizan una adquisición de tales servicios o bienes para cederlos después a los partidos, sino que utilizan medios de su titularidad cuya cesión estará sometida a la normativa patrimonial de la administración concernida.

## 5. El principio de legalidad

En este camino deductivo hemos procurado separar, a la luz de la doctrina estricta del concepto de subvención y de la nueva ley de subvenciones, unas aportaciones patrimoniales de otras, lo que sin duda, como se dijo, trae unas consecuencias que están por determinar.

No obstante, la regulación de la financiación de los partidos y de la financiación de los gastos electorales, con las diferentes naturalezas que hemos visto y que están en juego, en sendas leyes orgánicas, ha congelado el rango normativo de la materia, y también la posibilidad de reflexionar sobre si opera, y cómo opera, la reserva de ley en esta materia.

En principio ni de la Constitución ni de la Ley General de Subvenciones<sup>24</sup> se deriva una reserva de ley específica para la concesión de subvenciones públicas. Ciertamente, y tratándose de actos favorables para el ciudadano, no opera el concepto clásico de reserva de ley como garantía de que la Administración no realice una intromisión ilegítima en las esfera de los derechos individuales. Pero, aún cuando la subvención pueda comportar ciertas

---

<sup>24</sup> La Ley General de Subvenciones se limita a mencionar «las normas que establezcan las bases reguladoras», sin prejuzgar si estas normas deben formalizarse mediante Ley, Decreto, Orden o Resolución.

cargas en el beneficiario, que actúan como presupuesto de la eficacia de la atribución no devolutiva, y, por tanto, pudiera considerarse que sí afecta e incide en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles situaciones gravosas, no se puede olvidar que la subvención se articula como un acto necesitado de aceptación del propio beneficiario. En este caso, el fundamento jurídico que justificaría la no necesidad de apoderamiento específico por Ley sería el mismo que se aportará en el caso de las relaciones especiales de sujeción, en las que opera el aforismo «*volenti non fit iniuria*». El acceso voluntario se estima como una sumisión a las condiciones de la relación de sujeción especial y como una conformidad con las intervenciones en la libertad y propiedad de carácter habitual, es decir, sobre todo necesarias y convenientes.<sup>25</sup> Bastaría, en estos casos, una vez reconocida la potestad reglamentaria de la Administración Pública por la propia CE, con precisar que la actuación administrativa mediante subvenciones no siempre y en todo caso necesitará de una habilitación legal, y que el Reglamento independiente o, al menos teóricamente, es posible.

Conforme a esta teoría se pueden justificar una gran parte de las subvenciones públicas cuyas normas reguladoras se ubican en Reales Decretos, Ordenes Ministeriales o Decretos y Órdenes en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

No parece que sea este, sin embargo, el caso que nos ocupa. En efecto, las subvenciones electorales –y las atribuciones patrimoniales a los partidos– se desenvuelven en un ámbito nuclear del derecho de participación y se vinculan con la especial naturaleza tanto de los partidos como del proceso electoral.

La reserva de ley del artículo 53.1 CE ampararía el desarrollo mediante ley de los derechos fundamentales que inciden en la campaña electoral (expresión, reunión, asociación, participación y acceso a los cargos públicos..etc.). Al respecto, tiene interés recordar, por un lado, que las subvenciones electorales las hemos calificado como subvenciones de actividad por atenuar al máximo las obligaciones de las candidaturas en relación con los fondos concedidos en tanto que conexas con el proceso electoral, y específicamente con la campaña electoral. Y en este sentido, debe ser la propia ley, en un concepto clásico de reserva de ley formal, la que asegure la perfecta

---

25 FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Op. cit.* p. 481.

mediación entre los derechos fundamentales implicados, la pureza de la contienda electoral y las obligaciones administrativas que puedan imponerse. Por eso mismo, con relación a las subvenciones directamente vinculadas al desarrollo y a la facilitación del efectivo ejercicio de los derechos fundamentales, es razonable que se prevean inicialmente por una regulación legal que venga de esa forma a garantizar la compatibilidad entre el carácter afectado de toda subvención y el ejercicio pleno de los derechos objeto de dichas ayudas.

### III. Adecuación al concepto estricto de subvención

Conviene cerrar esta reflexión con una breve recapitulación de las ideas que se han ido desprendiendo del análisis realizado hasta el momento. En este punto se trata de aquilatar conceptualmente la parte de la financiación pública de los partidos que encuentra su causa, y con ella su naturaleza de subvención pública en concepto estricto, en el proceso electoral.

Nos servirá para precisar este punto de vista la declaración que realizó en su día el Tribunal Constitucional en su STC 3/1981, FJ 2:

«... Así, en nuestra legislación, los partidos políticos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado con motivo de su participación tanto en las elecciones generales como en las que afectan a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales. Tienen también derecho a utilizar gratuitamente con fines electorales los medios de comunicación social de titularidad pública. Pero tales derechos no se les reconocen por su simple existencia como partidos sino en cuanto concurren a la manifestación de la voluntad popular. Para exigirlos es necesario que tomen parte en las elecciones; en las subvenciones públicas se tienen en cuenta el número de votos y escaños, y los mismos elementos se ponderan al determinar el grado de acceso a los medios de comunicación social. Precisamente porque esos derechos se conceden a un partido no por existir sino por servir de cauce de expresión a un sector del electorado, gozan también de ellos las simples coaliciones o meras agrupaciones de electores».

En efecto, la financiación pública electoral, las subvenciones públicas electorales a las candidaturas, encuentran su causa –su fin– en la concurrencia de éstos al proceso electoral, lo cual no es característica necesaria para su existencia. Baste recordar para ilustrar esta aseveración que en nuestro país algunos partidos regionalistas no concurren a determinadas elecciones y que

otros partidos «antisistema» hacen los propio, por más que se deba a diferentes motivos.

Establecida esta nota inicial que deja fuera del concepto de subvención la financiación pública no condicionada establecida en la LOFPP, destinada al sostenimiento de la actividad y de la organización de aquellos partidos políticos que cumplan determinados requisitos de presencia institucional, pasaremos a aplicar la técnica «*check-list*» a las subvenciones electorales conforme al artículo 2.1 de la LGS.

### 1. Objeto de la subvención es la entrega de una cantidad de dinero

La definición legal, matizada tanto por la Disposición Adicional quinta de la LGS (Ayudas en especie), como por el Reglamento ejecutivo de la citada ley en su artículo 3, ampara las atribuciones patrimoniales dinerarias de la Administración Pública dirigidas a subvencionar los gastos electorales y los envíos de papeletas y propaganda electorales.<sup>26</sup>

La cesión de espacios para la colocación de publicidad electoral exterior o de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública podrían ser calificados como subvenciones («*in natura*»), y someter su realización al régimen que esta consideración exige, siempre y cuando se produjera una adquisición previa de la Administración otorgante para su posterior cesión a los partidos. A mi juicio, esto sería posible si la gestión de los espacios físicos destinados a la colocación de publicidad comercial fuera de gestión privada y la cesión de los espacios a la propaganda electoral representara un coste dinerario cierto para la Administración.

Más controvertida puede ser la calificación como subvención «*in natura*» de la cesión de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública, pues la gestión directa del servicio público determina una cierta confusión entre el ente que adquiere el servicio y el que lo presta. No estaríamos, realmente, ante una adquisición de un servicio para su entrega posterior a las candidaturas.

Por último, se escapan del concepto de subvención la cesión de locales públicos para actos electorales, que se someterá a la normativa patrimonial de la administración cedente; la aplicación de tarifas postales reducidas, que

---

<sup>26</sup> Reglamento aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

es un simple beneficio o privilegio, así como el acceso de las formaciones políticas a los datos censales y demás exenciones fiscales.

## **2. No existe contraprestación del beneficiario**

En ninguna de las atribuciones vistas se obliga a las candidaturas a realizar una contraprestación en beneficio de la Administración concedente, ya que la actividad se realiza por cuenta y en beneficio del beneficiario. No obstante lo anterior, si me parece importante destacar que la actividad del beneficiario produce un beneficio que trasciende a la Administración concedente para afectar al sistema político en su conjunto, contribuyendo a renovar su legitimación democrática. Pero esta característica me parece que despliega sus consecuencias en un campo de juego distinto a este de la teoría de las subvenciones públicas.

## **3. El fin de la subvención: utilidad pública**

Las subvenciones así descritas en el punto anterior traen su causa en el interés de los poderes públicos por hacer posible el desenvolvimiento del proceso electoral, y en él, de la campaña electoral. Los partidos, y todas las candidaturas en general, deben realizar la campaña electoral con el fin de que esta sirva a la formación de una opinión política libre y a la potenciación de la participación política a través del ejercicio del derecho de sufragio, lo que redunda a su vez en la legitimidad del sistema político, lo que resulta de la competencia en que el proceso electoral en su conjunto consiste.

Estas atribuciones patrimoniales no son incondicionadas. La LGS exige que los beneficiarios cumplan las obligaciones materiales y formales que se establezcan, y en nuestro caso se resumen en dos: la definición de los gastos electorales «subvencionables» y la necesaria justificación del gasto para permitir el cobro (a reserva de los adelantos y anticipos que la normativa electoral establece y que LGS también permite en su artículo 34). Así, el artículo 130 de la LOREG establece una relación de siete supuestos concretos de gastos electorales que se complementa con una remisión genérica a «cuantos gastos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones» (gastos en confección de sobres y papeletas, propaganda y publicidad, alquiler de locales para celebración de actos de campaña, remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente de la candidatura o partido, gastos en medios de transporte y gastos de desplazamiento, gastos en correspondencia y franqueo e intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral).

Además, la LOREG ha introducido límites cuantitativos del gasto total que las formaciones políticas pueden realizar en los procesos electorales que son de su competencia (Cortes Generales –artículo 175.2–, Municipales –193.2– y Parlamento Europeo –227.2–). Las CCAA también han seguido el ejemplo de la LOREG y establecen límites legales a los gastos electorales, que se calculan igualmente a partir del número de habitantes (multiplicándolo por una cantidad que varía de unas Comunidades a otras), añadiéndose, en algunos casos, como ocurre en las municipales, una cantidad fija por provincia.

#### IV. La exclusión de la Ley General de Subvenciones

La LGS excluye de su ámbito de aplicación, mediante su artículo 4:

- Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario.
- Las subvenciones previstas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio de Régimen Electoral General.
- Las subvenciones reguladas en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de financiación de los Partidos Políticos.
- Las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Asambleas Autonómicas y a los grupos políticos de las Corporaciones Locales, según establezca su propia normativa.

Obsérvese que, de acuerdo con lo mantenido hasta ahora, la Ley no incluye estas atribuciones patrimoniales en el artículo 2.4,<sup>27</sup> que relata supuestos que no disfrutaban del carácter de subvenciones. No obstante, hay que tener en cuenta que la relación del artículo 2.4, aunque tenga una intención restrictiva, no puede ser sino una relación abierta. Defiende esta afirmación recordar que en nuestro país se está abriendo paso la definición de derechos subjetivos de naturaleza económica, verdaderas atribuciones patrimoniales, ajenos al sistema de la seguridad social, y que no se relacionan en este listado citado.<sup>28</sup> Ello no les otorga, por supuesto, la naturaleza de subvenciones públicas.

<sup>27</sup> Artículo 2.4. LGS.

<sup>28</sup> Por ejemplo, las ayudas para la víctimas de la violencia de género de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género o las que se prevén en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de Las subvenciones electorales.

Pues bien, y con independencia de la decisión que se tome sobre la naturaleza concreta de las prestaciones patrimoniales públicas para la financiación de los Partidos Políticos, de los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de los grupos parlamentarios de las Asambleas Autonómicas o de los grupos políticos de las Corporaciones Locales, la exclusión que hace la ley de las subvenciones electorales la entenderemos como una decisión coyuntural, es decir, de política legislativa. Parece más la consecuencia de una abstención táctica de oportunidad por parte del legislador –la inconveniencia de abrir en la LGS el debate de la financiación de los partidos políticos, que arrastra indubitablemente la financiación electoral– que de una consideración teórica-conceptual o de congruencia material.

### Selección bibliográfica

- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPO, Manuel. *Código Electoral. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. La Ley - Actualidad. Madrid. 2003.
- BASSOLS COMA, Martín. «El sistema electoral español: balance y perspectivas». En *Parlamento y Sistema Electoral, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi. Madrid. 1999. pp. 27-60.
- CASTILLO VERA, Pilar Del. «La financiación de los partidos políticos: 1977-1997» En *Revista de las Cortes Generales*. 1997. Nº 41. pp. 153-167.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo. «Régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón». En *Derecho público aragonés. Estudios sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Ed. Justicia de Aragón e Ibercaja. Zaragoza. 1990.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo. «La quiebra de la representación política». En *Fundamentos: cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*. .2004. Nº 3 (versión digital). pp. 1-62.
- CORTES BURETA, Pilar. «Los recursos económicos de los partidos políticos: una perspectiva histórica de su regulación». En *Revista Aragonesa de Administración Pública*. 2003. Nº 22. pp. 107-148
- CORTÉS BURETA, Pilar. «Aproximación al concepto de subvención y su adecuación a la Ley 3/1978, de 2 de julio, de financiación de los partidos políticos». En *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. 2002. Nº 38-39. pp. 219-225.
- CUÑADO AGUSTÍN, Gregorio. «La fiscalización de los partidos políticos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas». En *Revista Española de Control Externo*. Tribunal de Cuentas, 2001. Vol. III. Nº 9. pp. 151-172.
- DÍAZ LEMA, José Manuel. «Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre», en *Justicia Administrativa*. 2005. Nº 127 pp. 5-34.

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid .1983.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Alianza Editorial. Madrid. 1996.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María. *La financiación de los partidos políticos en España*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2003.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. «La financiación de los partidos políticos y de las elecciones. La legislación interminable». En *Revista Vasca de Administración Pública* (RVAP). 1999. N° 53. pp. 21-55.
- MARTÍNEZ CUEVAS, María Dolores. «La financiación de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español. Algunas consideraciones de derecho comparado». En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*. 2005. N° 8. pp 447-469.
- MORAL MORAL, Maria Del Carmen. «El control de la financiación de los partidos políticos». En *Revista Española de Control Externo*. 1999. Vol. 1. N° 3. pp. 143-162.
- PAJARES MONTOLÍO, Emilio. *La financiación de las elecciones*. Colección Monografías. Congreso de los Diputados. Madrid. 1998.
- SERRANO MAILLO, Isabel. «La financiación de los partidos políticos en España». En *Teoría y Realidad Constitucional*. 2003. N° 12-13. pp. 449-470.

# SUMARIO

## ESTUDIO

MANUEL CONTRERAS CASADO	
Las reformas de los Estatutos de autonomía	11

---

## NOTAS

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU	
La campaña electoral en las elecciones autonómicas de La Rioja 2007	37

---

PEDRO SAMANIEGO RIAÑO	
Las subvenciones electorales	65

---

RENÉ SANTAMARÍA ARINAS	
La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja	87

---

## INFORME

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ	
Primeros pasos de la Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja	117

---

## CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO	
Crónica del Parlamento de La Rioja	187

---

ANTONIO FANLO LORAS	
Crónica legislativa de La Rioja	215

---

IGNACIO GRANADO HIJELMO	
Crónica del Consejo Consultivo de La Rioja	229

---

ALFONSO MELÓN MUÑOZ	
Crónica de Tribunales	251

---

## RECENSIÓN

IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ	
<i>El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional</i>	277

---

