

DR 28 43

Buenas noches. Aquí comienza Revista de Derecho Político, que realiza el Departamento de Derecho Político de la UNED. Todos los lunes, a esta hora, 25 minutos para comentar, analizar y opinar sobre aspectos relacionados con la ciencia política.

Revista de Derecho Político es un programa de radio dirigido a los alumnos de primero y segundo cursos de Derecho y a todos aquellos oyentes que estén interesados en estos temas. Comenzamos. Hoy traemos dos temas a nuestro programa.

Pilar del Castillo hablará de la financiación pública de los partidos en España y la publicidad de sus gastos e ingresos. Y en la segunda página, Yolanda Gómez hablará del poder constituyente. La semana pasada hablamos de las diferentes formas de subsidios estatales que reciben los partidos políticos de las democracias europeas.

Hoy seguimos con este tema refiriéndonos al caso español. La solución de Centro Derecha. Estas músicas utilizadas por los partidos como propaganda electoral nos sirven de introducción.

En los próximos minutos vamos a analizar la financiación pública de los partidos españoles y la publicidad de sus gastos e ingresos. El comentario corre a cargo de la profesora Pilar del Castillo. En un anterior espacio radiofónico comentamos los distintos sistemas de financiación pública de los partidos políticos en diversas democracias occidentales y la publicidad de sus gastos e ingresos a que estaban obligados según las distintas legislaciones.

Hoy vamos a comentar los mismos aspectos en el caso español. Los partidos políticos españoles pueden obtener subvenciones estatales para financiar sus actividades electorales y sus actividades ordinarias o permanentes. En el primero de los casos se encuentran financiadas con fondos públicos las campañas de las elecciones legislativas autonómicas y municipales.

Las subvenciones permanentes por su parte pueden ser recibidas en dos conceptos, en tanto que partidos políticos y como grupos parlamentarios. Las subvenciones estatales que se conceden con ocasión de las campañas de las elecciones generales se distribuyen de acuerdo con los siguientes criterios. A un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado, B. 45 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos hubiera obtenido escaño de diputado y C. 15 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera conseguido escaño de senador.

La primera consecuencia de este sistema de distribución de las subvenciones es la discriminación entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios. Toda vez que los partidos que no alcancen algún escaño en el Congreso, hay que señalar que para ser tenido en cuenta en el reparto de escaños a esta Cámara es necesario que la lista electoral haya obtenido por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos en el Distrito o en el Senado, no serán en ningún

supuesto recompensados económicamente por los votos que representan. El problema reviste particular agudeza en el caso del Senado dado el carácter mayoritario del sistema electoral por el que tienen lugar las elecciones a esta Cámara, siendo por consiguiente superior el número de partidos y de votos por ellos representados que resultan discriminadamente tratados.

Si los mencionados criterios de distribución de los subsidios electorales tienen efectos discriminatorios para los partidos extraparlamentarios, otro tanto ocurre, si bien en menor medida, con los partidos parlamentarios minoritarios. En efecto, dado que el sistema electoral para el Congreso, aun cuando es proporcional, tiene efectos fuertemente mayoritarios, producidos tanto por existir un gran número de circunscripciones de tamaño pequeño, seis o menos, como por la corrección de la proporcionalidad que resulta de la aplicación de la fórmula D'ont para la asignación de escaños, al distribuirse una parte de las subvenciones en base a los escaños alcanzados se premia a los partidos parlamentarios mayoritarios. Las subvenciones repartidas entre los partidos tras las elecciones legislativas de 1982 alcanzaron una cantidad global de 1.183.449.000 millones de pesetas, de las que aproximadamente 1.024 correspondieron al PSOE, 490 millones Alianza Popular y 28 millones al PCE.

Las subvenciones que el Estado concede a los partidos con ocasión de las campañas electorales de las elecciones autonómicas se distribuyen de acuerdo con criterios generales similares a los que acabamos de ver para el supuesto de las elecciones legislativas. El sistema fue establecido por primera vez por el decreto 112.980 de 22 de enero por el que se dictaban las normas de aplicación a las elecciones al Parlamento Vasco y por el decreto 113.980 de 22 de enero para las elecciones al Parlamento Catalán. El mismo sistema ha sido posteriormente aplicado a las elecciones a otros parlamentos de comunidades autónomas.

Según lo establecido en ambos decretos los criterios de distribución son los siguientes. A. Se concede una cantidad por escaño igual al de dividir el millón de pesetas que corresponde a cada escaño en las elecciones legislativas al Parlamento de la Nación multiplicado por el número total de escaños que en esas elecciones le correspondan a las provincias que constituyen la comunidad autónoma dividido por el número de miembros del Parlamento Autónomo y 45 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Parlamento Autónomo. En este supuesto resultan igualmente discriminados los partidos extraparlamentarios.

Sin embargo los efectos discriminatorios sobre los partidos parlamentarios minoritarios son ahora menores al resultar más elevado el carácter proporcional del sistema electoral aplicado a las elecciones a los parlamentos autónomos como consecuencia de ser superior el número de diputados que han de ser elegidos por cada circunscripción en estas elecciones. Por último los subsidios electorales para las campañas de las elecciones locales se distribuyen de acuerdo a los siguientes criterios. A. 10.000 pesetas por concejal electo y B. 10 pesetas por cada uno de los votos de cada candidatura uno de cuyos miembros al menos hubiera sido proclamado concejal.

Criterios de distribución que tienen efectos de discriminación sobre los partidos extraparlamentarios y parlamentarios minoritarios de carácter similar a los que acaban de señalarse en el supuesto de las elecciones autonómicas. Veamos ahora la financiación pública de las actividades permanentes de los partidos. Las cantidades anuales que se conceden a los partidos políticos para la financiación de sus actividades permanentes se distribuyen con los mismos criterios que las subvenciones concedidas para gastos electorales, es decir, se utiliza el doble criterio de los escaños y votos alcanzados en las elecciones legislativas para asignar a los partidos políticos una cantidad que ha ido elevándose desde que en la ley de partidos políticos de 4 de diciembre de 1978 se estableciera la concesión de subvenciones estatales a los partidos sobre bases anuales.

La discriminación sobre los partidos extraparlamentarios y en cierta medida sobre los partidos parlamentarios minoritarios se mantiene por consiguiente cuando se trata de la financiación de las actividades permanentes de los mismos. En 1981 la cantidad distribuida entre los partidos parlamentarios en concepto de subvención estatal fue, a modo de ejemplo, de 1.925 millones de pesetas, cifra que se elevaría a 2.081 millones de pesetas en 1982 y a 2.431 millones en 1983. Los grupos parlamentarios, por su parte, y de acuerdo con lo establecido en los reglamentos del Congreso y del Senado reciben una cantidad fija igual para todos y una cantidad variable en función del número de miembros de cada uno de ellos con cargo a los presupuestos de ambas cámaras, siendo las cuantías establecidas por las mesas respectivas.

En 1983 los grupos parlamentarios del Congreso recibieron una cantidad mensual igual a un millón de pesetas y una cantidad por diputado de 90.720 pesetas, mientras que los grupos parlamentarios del Senado recibirían la misma cantidad por senador y una cantidad total de 6 millones de pesetas anuales. Por lo que se refiere a la publicidad de los gastos ingresos de los partidos, éstos tienen obligación de poner en conocimiento de las juntas electorales provinciales cuando se trata de candidaturas que se presentan en un solo distrito y de la Junta Electoral Central en los restantes casos, el número de cuentas o cuentas abiertas con el fin de recaudar fondos para sufragar los gastos electorales. Es preceptivo, por otra parte, que quienes efectúen imposiciones a dichas cuentas hagan costar su nombre, domicilio y cuantía de la aportación y en todo momento las juntas podrán recabar cualquier información sobre el estado de las cuentas.

Finalizada la campaña, las juntas electorales habrán de pronunciarse sobre la regularidad de las mismas. Los representantes de las candidaturas se encuentran, además, obligados a llevar contabilidad detallada y documentada de los gastos electorales que habrán de presentar ante las juntas competentes antes de la fecha de proclamación de electos. La publicidad de esta información es, sin embargo, sumamente insuficiente.

En primer lugar porque la propia normativa legal define de forma excesivamente general cuál ha de ser el contenido de los informes que sobre las rendiciones de cuentas de los partidos han de hacer pública a las juntas, limitándose a señalar que en ellos se ha de especificar la cuantía de los fondos recaudados, el destino de los mismos, su juicio sobre las cuentas y cuántos datos

estimen oportunos. En segundo lugar porque por parte de la propia Junta Electoral Central se ha hecho una interpretación muy restrictiva del principio de publicidad. Así, por lo que se refiere a las elecciones legislativas del 15 de junio de 1977, la Junta Electoral Central hizo pública un año y dos meses después de celebradas las elecciones una breve resolución en la que se limitaba a informar de los gastos totales de cada entidad política y en la que escuetamente se señalaba que dichos fondos habían sido destinados a las correspondientes atenciones electorales derivadas de la presentación de candidaturas.

Por otra parte, en cuanto a la regularidad de las cuentas presentadas, se hacía exclusivamente una mención de los partidos en cuya contabilidad fueron encontradas irregularidades, sin que en ningún momento se especificaran cuáles fueron éstas y cómo se subsanaron en los casos en los que se señala que así ocurrió. Sobre las elecciones del 1 de marzo de 1974 y 28 de octubre de 1982, no se ha llegado a hacer pública ninguna resolución. La ley de partidos políticos de 1978 no establece, por otra parte, ningún sistema de publicidad de gastos e ingresos.

Por consiguiente, la contabilidad de los partidos políticos españoles escapa, aun cuando son parcialmente financiados con fondos públicos, de todo control, salvo en periodos electorales y, en ese caso, a los ciudadanos españoles se les permite conocer, cuando así se hace, datos tan generales que resultan de escasa utilidad. Mientras que la publicidad de los gastos e ingresos no sea efectiva, el estudio de la financiación de los partidos políticos españoles se encontrará con limitaciones de muy difícil superación. Pilar del Castillo ha tratado de la financiación pública de los partidos políticos españoles y la publicidad de sus gastos e ingresos.

Pasamos ya a la segunda página de la revista de hoy. En ella vamos a hacer un estudio de la teoría del poder constituyente. El comentario corre a cargo de la profesora Yolanda Gómez.

La teoría del poder constituyente, sin duda de gran trascendencia e importancia dentro del estudio del derecho político en general, debe ponerse en relación, para su mejor comprensión, con otros conceptos y principios. En este sentido, podemos decir que la conceptualización del poder constituyente hace referencia muy principalmente a la idea de constitución. En principio, y como definición de acercamiento, podríamos decir que es constituyente el poder capaz de crear o modificar el conjunto de normas fundamentales de una comunidad política.

Es decir, capaz de dar origen o de transformar la constitución de un estado. Tanto la teoría del poder constituyente como el propio concepto de constitución, en el sentido este último de conjunto de normas fundamentales de una comunidad política organizada, no han existido desde siempre en las comunidades políticas, sino que ambos han surgido a través de una determinada filosofía política, nacida a finales del siglo XVIII y principios del XIX, y estuvieron en estrecha relación principal, aunque no exclusivamente, con la revolución francesa. Efectivamente, aunque se puede reconocer la teoría del poder constituyente en la Declaración de Independencia de Norteamérica, fue Sieyès, en Francia, quien elaboró doctrinalmente esta teoría.

Entre los puntos básicos de la teoría francesa del poder constituyente, bien podríamos destacar

los siguientes. En primer lugar, se hace una distinción entre poder constituyente y poderes constituidos. El primero hace referencia, como ya dijimos, a la fuerza capaz de dar origen o transformar una constitución, mientras que los segundos se relacionan con el principio de división de poderes y se identifican con los tres clásicos, poder legislativo, ejecutivo y judicial.

En segundo lugar, se señala que el poder constituyente lo posee la nación, que no puede ejercerlo directamente, sino a través de unos representantes. En este sentido, también se indica que estos representantes de la nación que ejercen el poder constituyente adquieren un compromiso, son comisionados para esta función. En tercer lugar, se establece una absoluta separación entre el ejercicio del poder constituyente y el de los poderes constituidos, de forma que ninguno de los representantes del poder constituyente pueda ocuparse de funciones propias de los poderes constituidos.

La diferencia fundamental entre esta elaboración doctrinal de la teoría del poder constituyente en Francia y la práctica norteamericana de aquella época, radicó en que mientras que, como hemos visto, la teoría francesa consideraba básico la existencia de unos representantes que ejercieran el poder constituyente, en Norteamérica no se aceptó tal representación, acentuándose notablemente en nuestra opinión el principio de soberanía popular. Bien, el poder constituyente es esa voluntad política, como afirmaba Smith, capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y la forma de la propia existencia política. Pero al plasmarse esa decisión de cómo organizar la comunidad política en una constitución, cabría preguntarse, como hace Pérez Serrano, si sólo existe poder constituyente en aquellos estados que se han dotado de una constitución escrita, o si bien también lo hay en los países donde la constitución es un proceso continuo de elaboración permanente que no ha llegado a plasmarse en un texto escrito, como por ejemplo sucede en Inglaterra.

La contestación que estimamos correcta es que en ambos casos existe poder constituyente, y que éste es propio tanto de los estados cuya constitución responde a la idea de proceso continuo, como es el caso de Inglaterra ya citado, como de los que plasman sus normas fundamentales en un texto escrito. Con todo, no podemos dejar de hacer notar que, de forma habitual en nuestra disciplina, la teoría del poder constituyente ha sido definida en relación con la elaboración o modificación de una constitución escrita normalmente de carácter rígido. Para terminar, en cuanto a la definición de poder constituyente, nos gustaría decir lo que sobre él opina el profesor Lucas Verdu.

Poder constituyente, dice el profesor Lucas Verdu, es la voluntad originaria, extraordinaria y soberana de una comunidad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política. De esta definición, bien podríamos obtener los principales caracteres del poder constituyente. Veamos.

El primero de ellos es ser un poder originario o instituido, en los términos que más adelante vamos a señalar. En segundo lugar, se trata de un poder extraordinario, que tiene como único fin estructurar la comunidad política de que se trate. Es también un poder permanente, porque

no se agota en el acto mismo de crear o modificar la constitución.

Es un poder unitario e indivisible, en tanto que no se encuentra vinculado ni coordinado con ningún otro poder. Y es también soberano, ya que no hay tampoco ningún otro poder creado por la comunidad que sea superior a él. Pero además, el poder constituyente ha sido clasificado, principalmente en cuanto a su actividad, como poder constituyente originario y como poder constituyente instituido, lo que se corresponde, como ya hemos indicado, con uno de sus caracteres.

Hablamos de poder originario cuando la comunidad se dota de una constitución que antes no poseía, mientras que entendemos que se ha ejercido un poder constituyente instituido cuando esa comunidad política ya estaba organizada por una constitución, produciéndose en este caso una modificación del texto constitucional que regía en ella hasta ese momento. Diremos, para concluir, que hoy la teoría del poder constituyente goza de un gran prestigio y que avala normalmente la organización democrática de los estados. Yolanda Gómez ha centrado su intervención en la teoría del poder constituyente.

Y en nuestra primera página hablamos de la financiación pública de los partidos españoles. Lo hizo la profesora Pilar del Castillo. Pues hasta aquí ha llegado el tiempo de nuestro programa.

El próximo lunes, día 6, no habrá revista de derecho político, ya que se celebran las primeras pruebas presenciales en la UNED. Veremos entonces el lunes 13 de febrero. Gracias por su atención y buenas noches.