

DR HAB. ANDRZEJ JACKIEWICZ
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0001-6957-3139

HISZPAŃSKIE SUBWENCJE WYBORCZE: STUDIUM PRZYPADKU SYSTEMU, KTÓRY POTRZEBUJE REFORMY

STRESZCZENIE

Artykuł analizuje hiszpański system subwencji wyborczych jako kluczowy element finansowania partii politycznych. System ten opiera się głównie na finansowaniu publicznym (80% wszystkich środków), a fundamentem prawnym subwencji wyborczych jest ustawa organiczna o reżimie wyborczym. Subwencje przyznawane są w oparciu o liczbę uzyskanych mandatów oraz głosów w wyborach do obu izb Korteżów Generalnych. System przewiduje także specjalną subwencję na komunikację z wyborcami (mailing) oraz mechanizmy zaliczkowe. Charakterystyczną cechą systemu jest jego degresywność, która teoretycznie ma wyrównywać szanse między partiami. W praktyce jednak system faworyzuje partie średnie i duże, utrudniając wejście na scenę polityczną nowym podmiotom. Kontrolę nad finansowaniem sprawuje głównie Trybunał Obrachunkowy. Pomimo kompleksowych regulacji i transparentności, system nie ustrzegł się przed skandalami finansowymi (np. afera Gürtel, Barcenas czy Koldo). Artykuł konkluduje, że choć hiszpański model stanowi interesujący przykład równoważenia interesów publicznych z potrzebami partii politycznych, wymaga reform w kierunku zapewnienia większej równości szans oraz skuteczniejszego nadzoru.

Słowa kluczowe: Hiszpania, prawo wyborcze, partie polityczne, subwencje wyborcze, finansowanie wyborów, Trybunał Obrachunkowy.

1. WPROWADZENIE

System finansowania partii politycznych stanowi jeden z fundamentalnych elementów współczesnych demokracji przedstawicielskich, wpływając bezpośrednio na jakość procesu demokratycznego oraz możliwości realnego uczestnictwa podmiotów politycznych w życiu publicznym. Jako że wybory są kluczowym procesem w funkcjonowaniu każdego państwa demokratycznego, transparentność i uczciwość kampanii wyborczych staje się fundamen-

tem demokratycznego państwa prawa. W Hiszpanii, gdzie kampanie wyborcze stanowią intensywny okres rywalizacji politycznej, fundamentalne znaczenie odgrywają subwencje publiczne. Niniejszy artykuł koncentruje się zatem na analizie roli i efektywności subwencji publicznych w zakresie hiszpańskiego systemu finansowania kampanii wyborczych.

Hiszpański model subwencjonowania działalności wyborczej, uregulowany przede wszystkim w ustawie organicznej o reżimie wyborczym (dalej powoływana jako LOREG)¹, zasługuje na szczególną uwagę ze względu na swoją kompleksowość oraz dostosowanie do złożonej struktury terytorialnej państwa². Kwestie związane z subwencjami są o tyle kluczowe, że o ile finansowanie partii politycznych w Hiszpanii opiera się na modelu mieszanym³, dzieląc się na część publiczną i prywatną, to tylko 20% pochodzi ze środków prywatnych, a 80% ze środków publicznych – subwencji⁴.

W kontekście przyjętego modelu finansowania partii politycznych podkreślić należy, że oprócz subwencji wyborczych, będących przedmiotem niniejszego opracowania, partie polityczne otrzymują corocznie z budżetu

¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985.

² Uwagę należy zwrócić również na przepisy ustawy organicznej o partiach politycznych. Ponadto, ze względu na specyfikę ustroju terytorialnego państwa, istotne są regulacje poszczególnych wspólnot autonomicznych. Natomiast ustawa nr 38/2003 o subwencjach ogólnych nie może być bezpośrednio uwzględniana względem subwencji wyborczych, ponieważ art. 4 tej ustawy wyłącza je z zakresu jej stosowania. Zob. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, BOE núm. 276, de 18/11/2003. Mimo to, należy mieć na uwadze, że ustawa o subwencjach ogólnych reguluje podstawowe aspekty subwencji jako instytucji typowo administracyjnej i dlatego analogiczne jej stosowanie do subwencji wyborczych jest uzasadnione i konieczne, ponieważ zawiera ona ogólne zasady wspólne dla wszystkich form pomocy publicznej. A. González-Juliana Muñoz, *Las subvenciones electorales a los partidos políticos en España*, „Revista jurídica de Castilla y León” 2015, nr 36, s. 7–8. Autor ten przyznaje jednak, że w nauce hiszpańskiej obecny jest także pogląd, zgodnie z którym subwencje wyborcze nie są „prawdziwymi” subwencjami, zob. G. Fernández Farreres, *El concepto de subvención y los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley*, [w:] *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, red. G. Fernández Farreres, Navarra 2005, s. 44. O naturze subwencji wyborczej zob. pkt 6 tego opracowania.

³ O modelu mieszanym finansowania partii politycznych zob. A.C. Santano, *Partidos políticos, campañas electorales y mecanismos de financiación en el derecho comparado*, „Revista de derecho público” 2015, vol. 82, s. 289–291.

⁴ Ó. Segura i San Juan, *Algunas reflexiones sobre la financiación de los partidos políticos en España y su control externo*, „Auditoría Pública” 2018, nr 71, s. 12; Borja Carbajosa Pérez, *Transparencia y financiación de los partidos políticos*, „Revista Española de Control Externo” 2012, Vol. XIV, nr 42, s. 201–202. Por. M. Díez-Garrido, *Los partidos políticos abiertos: aplicación de los principios del Gobierno abierto a las formaciones política*. *Doxa Comunicación*, „Revista Interdisciplinar De Estudios De Comunicación Y Ciencias Sociales” 2020, nr 31, 63–86.

państwa subwencje na podstawie art. 3 ustawy organicznej o partiach politycznych⁵ w celu pokrycia ich kosztów funkcjonowania (*subvenciones para gastos de funcionamiento*), a ponadto w ogólnym budżecie państwa może zostać uwzględniona roczna alokacja na pokrycie wydatków na bezpieczeństwo (*subvenciones para sufragar los gastos de seguridad*), ponoszonych przez partie polityczne w celu utrzymania ich działalności politycznej i instytucjonalnej⁶. Ponadto, należy mieć na uwadze, że grupy parlamentarne w obu izbach otrzymują z budżetów izb subwencję stałą, jednakową dla wszystkich grup parlamentarnych, a także subwencję zmienną, zależną od liczby deputowanych w każdej z grup parlamentarnych (zob. art. 28 Regulaminu Kongresu Deputowanych oraz art. 34 Regulaminu Senatu). Pozostają one poza zakresem niniejszego opracowania, którego przedmiot badawczy koncentruje się na subwencjach wyborczych (*subvenciones por gastos electorales*).

Podjęcie analizy hiszpańskiego systemu finansowania kampanii wyborczych, a w szczególności efektywności subwencji publicznych, wydaje się szczególnie istotne w kontekście komparatystycznym. Przykłady kontrowersji związanych z finansowaniem kampanii wyborczych w innych krajach, takich jak te obserwowane w Polsce podczas ostatnich wyborów parlamentarnych, pokazują, że problem ten ma charakter uniwersalny i wymaga pogłębionej analizy. Analiza hiszpańskich regulacji może dostarczyć cennych wniosków także dla polskiego prawa wyborczego, wskazując zarówno na skuteczne rozwiązania, jak i określone słabości, których świadectwem były i są liczne skandale korupcyjne i finansowe wokół finansowania hiszpańskich partii politycznych, takie jak afera Gürtel (*caso Gürtel*, 2007), afera Barcenasa (*los papeles de Bárcenas*, 2013), czy afera Koldo (*caso Ábalos/caso Koldo*, 2024), które wstrząsnęły hiszpańskim systemem politycznym, doprowadzając m.in. do dymisji rządu Mariano Rajoy'a w 2018 r. oraz potężnie osłabiając urzędującego aktualnie premiera Pedro Sancheza⁷.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest omówienie hiszpańskiego prawa dotyczącego subwencji wyborczych jako środka finansowania kampanii wyborczych do Kortezów Generalnych. Praca podejmuje próbę oceny, w jakim stopniu subwencje te przyczyniają się do wyrównywania szans między kandydatami, zwiększania uczestnictwa wyborczego oraz podnoszenia jakości debaty publicznej. Niniejszy artykuł argumentuje, że pomimo potencjalnych

⁵ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, BOE núm. 160, de 5 de julio de 2007.

⁶ E. Pajares Montolío, *La financiación de los partidos políticos*, „Eunomía. Revista En Cultura De La Legalidad” 2016, nr 11, 180–181.

⁷ Zob. szerzej: B. Torralbo Muñoz, *Financiación de los partidos políticos y corrupción. Una visión histórico-jurídica (1931–2015)*, „Anuario de historia del derecho español” 2021, nr 91, s. 562–572.

korzyści, hiszpański system subwencji wyborczych nadal boryka się z wyzwaniami związanymi z egzekwowaniem prawa, zapewnieniem transparentności i ograniczaniem wpływu interesów prywatnych.

Analiza hiszpańskiego modelu finansowania kampanii wyborczych ujawnia istotną współzależność normatywną między wynikami wyborczymi a systemem finansowania partii politycznych. Z jednej strony, uzyskane w wyborach poparcie społeczne, wyrażone w liczbie mandatów oraz głosów, stanowi fundamentalne kryterium określające wysokość środków publicznych przyznawanych partiom politycznym. Z drugiej strony, to właśnie kampanie wyborcze pochłaniają znaczącą część budżetów partyjnych, stając się głównym kierunkiem wydatkowania otrzymanych funduszy. Sukces wyborczy determinuje poziom finansowania, a otrzymane środki są następnie inwestowane w kolejne kampanie wyborcze, tworząc mechanizm cyrkularności. Szczególnie istotne jest zbadanie, w jaki sposób przyjęte rozwiązania prawne wpływają na równość szans w procesie wyborczym.

2. ZASADY USTALANIA WYSOKOŚCI SUBWENCJI WYBORCZYCH W ODNIESIENIU DO WYBORÓW DO KORTEZÓW GENERALNYCH

Jak wspomniano we wprowadzeniu, fundamentem prawnym hiszpańskiego systemu subwencji wyborczych jest wspomniana ustawa LOREG, która w sposób niezwykle szczegółowy reguluje zasady przyznawania środków finansowych podmiotom uczestniczącym w procesie wyborczym. System ten opiera się na kilku kluczowych założeniach, wśród których należy wymienić wielopoziomowość finansowania (odpowiadającą strukturze terytorialnej państwa), proporcjonalność z elementami regresji (mającą na celu wyrównywanie szans politycznych), uzależnienie wysokości subwencji od wyników wyborczych oraz zróżnicowanie kwot w zależności od rodzaju wyborów. Punktem wyjścia dla systemu subwencji wyborczych jest art. 127 LOREG, który stanowi, że państwo subwencjonuje partie polityczne, federacje⁸, koalicje lub ugrupowania wyborców w zakresie wydatków poniesionych w związku z ich udziałem w wyborach zarówno do Kongresu Deputowanych i Senatu, jak i do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach samorządowych. Beneficjentami subwencji wyborczych są, zgodnie z artykułem 127 ust. 1 LOREG, partie polityczne, federacje, koalicje oraz ugrupowania wybor-

⁸ Federacje partii politycznych posiadają wspólną organizację dla wszystkich partii tworzących federację i ich działalność nie ogranicza się do udziału w jednej konkretnej kampanii wyborczej. W związku z tym, że federacje partii politycznych są wpisane do Rejestru Partii Politycznych (*Registro Partidos Políticos*), można stwierdzić, że posiadają osobowość prawną.

ców. Federacje i koalicje⁹ to w istocie mniej lub bardziej trwałe związki partii politycznych, natomiast ugrupowania wyborców różnią się od partii politycznych brakiem stałej i trwałej organizacji w czasie, choć mają wspólny cel – zdobycie władzy poprzez wybory.

Analizując system subwencji w wyborach do Kortezów Generalnych oraz do Senatu, trzeba na wstępie zaznaczyć, że obliczana w ten sposób subwencja wypłacana jest corocznie, uwzględniając wyniki z ostatnich przeprowadzonych wyborów parlamentarnych. Punktem wyjścia dla określenia zasad obliczania wysokości tej subwencji jest art. 175 LOREG, który zwraca uwagę precyzyjnym określeniem konkretnych kwot. Ustawa przewiduje wypłatę 21 167,64 euro za każdy mandat uzyskany w Kongresie Deputowanych lub Senacie oraz dodatkowo 0,81 euro za każdy głos w wyborach do Kongresu Deputowanych (dla list, które uzyskały co najmniej jeden mandat) i 0,32 euro za każdy głos w wyborach do Senatu (dla kandydatów, którzy uzyskali mandat). Jednak LOREG w art. 175 ust. 4 upoważnia Ministra Gospodarki i Finansów do aktualizacji tych kwot na potrzeby określonych wyborów, w terminie 5 dni od ich zarządzenia. W ostatnich wyborach, w 2023 r.¹⁰, podobnie jak w wyborach przeprowadzanych w kwietniu 2019 r.¹¹, stawki za zdobycie mandatu służące wyliczeniu tej subwencji określone w ten sposób były identyczne ze wskazanymi w ustawie.

Jednak w powtórzonych wyborach w listopadzie 2019 r. stawka spadła do 14 817,35 euro, co stanowi najniższy poziom od 2004 r. (wcześniej kwoty były wyrażane w pesetach). Było to bezpośrednią konsekwencją wydarzeń z 2016 r., kiedy to również wybory do Kortezów odbywały się dwukrotnie. W 2016 r., pomimo tego, że wybory były powtarzane, stawki się nie zmieniły. Stało się to jednak impulsem do nowelizacji LOREG¹², uzasadniającej

⁹ Koalicje partii politycznych są tymczasowym związkiem kilku sił politycznych, utworzonym w celu wspólnego udziału w konkretnych wyborach. Koalicje wyborcze powstają wyłącznie na potrzeby określonych wyborów i istnieją jako takie do momentu zakończenia mandatu organu przedstawicielskiego, którego dotyczyły wybory, chyba że wcześniej nastąpi ich rozwiązanie lub rozpad. Ze względu na swój tymczasowy charakter koalicje nie są wpisywane do Rejestru Partii Politycznych i dlatego nie posiadają osobowości prawnej.

¹⁰ Orden HFP/546/2023, de 30 de mayo, por la que se fijan las cantidades de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 23 de julio de 2023, BOE núm. 130, de 1 de junio de 2023.

¹¹ HAC/268/2019, de 7 de marzo, por la que se fijan las cantidades de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 28 de abril de 2019, BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2019.

¹² Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución, BOE núm. 264, de 1 de noviembre de 2016.

zmniejszenie ogólnej kwoty subwencji w przypadku wyborów, które są następstwem niepowodzenia w procesie powoływania rządu (zob. art. 99 ust. 5 Konstytucji Królestwa Hiszpanii), co zdarzyło się po raz pierwszy w Hiszpanii w 2016 r. właśnie po raz pierwszy. Nowelizacją wprowadzono zatem m.in. skrócenie okresów wyborczych (dni kampanii, zgłaszania kandydatur, rejestracji koalicji list itp.) oraz zmniejszenie subwencji przyznawanych partiom na podstawie ich wyników wyborczych. Wprowadzono zatem zasadę, że stawki ulegają zmniejszeniu o 30%, zarówno te dotyczące subwencji uzależnionej od liczby zdobytych mandatów, jak i te dotyczące liczby głosów.

O ile stawki za zdobycie mandatu służące wyliczeniu subwencji są identyczne w odniesieniu do mandatu deputowanego oraz mandatu senatora, to LOREG różnicuje stawki za głosy zdobyte w wyborach do obu izb, co odzwierciedla ich odmienną pozycję ustrojową i znaczenie polityczne. Szczególnie istotnym elementem systemu jest nie tylko to, że różnicuje stawki za głosy, ale również to, że uzależnia on prawo do subwencji za głosy od uzyskania mandatu. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie stabilności systemu politycznego przy jednoczesnym zachowaniu pluralizmu politycznego. Warto podkreślić, że system ten został skonstruowany w sposób premiujący partie, które są w stanie uzyskać rzeczywistą reprezentację parlamentarną, co może być interpretowane jako mechanizm przeciwdziałający nadmiernemu rozdrobnieniu sceny politycznej¹³. Kwoty te są niemalże na identycznym poziomie od 20 lat, uwzględniając odstępstwo w wyborach z listopada 2023 r, do czego odnosiła się wspomniana nowelizacja LOREG, obniżająca stawki o 30%.

Praktyczne zastosowanie systemu subwencji, ujawniające jego umiarkowanie degresywny charakter, można prześledzić na przykładzie wyników uzyskanych w ostatnich wyborach parlamentarnych do Kongresu Deputowanych. W wyniku wyborów z 2023 r. PP otrzyma niemal 2,9 mln euro subwen-

¹³ Jak pisze Ó. Sánchez Muñoz, warunki ustanowione w hiszpańskim ustawodawstwie dotyczące dostępu do różnych subwencji są znacząco restrykcyjne. W rzeczywistości subwencje zarezerwowane są wyłącznie dla partii z reprezentacją parlamentarną. Z pewnością, jeśli finansowanie publiczne partii jest powiązane z pełnieniem przez nie funkcji w procesie wyborczym, rozsądne jest, aby tylko te, które rzeczywiście pełnią tę funkcję z minimalną skutecznością, miały do niego dostęp. Tak wydaje się rozumieć to Trybunał Konstytucyjny (STC 3/1981), łącząc dostęp do finansowania nie tylko z samym istnieniem partii, ale z ich uczestnictwem w wyrażaniu woli ludu, to znaczy z ich aktywnym udziałem w procesach wyborczych. Jednakże wymaganie nie tylko udziału w grze, ale i sukcesu w niej (uzyskanie reprezentacji parlamentarnej), jest zdaniem tego autora nieproporcjonalne, zwłaszcza w systemie wyborczym takim, jak hiszpański, w którym wskaźnik proporcjonalności jest bardzo niski w zdecydowanej większości okręgów wyborczych. Ó. Sánchez Muñoz, *La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate*, „Revista española de derecho constitucional” 2013, nr 99, s. 176.

cji wyborczych za 136 mandatów do Kongresu Deputowanych, które owa partia zdobyła w tych wyborach powszechnych, oraz około 6,5 mln euro za głosy; PSOE otrzyma ponad 2,5 mln euro za 122 mandaty oraz około 6,2 mln za głosy; trzeci VOX otrzyma niemal 700 tys. euro za 33 mandaty oraz ponad 2,4 miliona za głosy; zaś czwarty Sumar otrzyma ponad 650 tys. euro po zdobyciu 31 mandatów oraz 2,4 miliona za głosy. Warto dodać do tego zestawienia również jedną z mniejszych partii – np. regionalna baskijska Partido Nacionalista Vasco (PNV) otrzymuje subwencję 105 838 euro za pięć mandatów oraz 225 tys. euro za głosy. O ile system D'Hondta premiuje większe partie, biorąc pod uwagę liczbę uzyskiwanych mandatów, to system obliczania subwencji działa już inaczej i preferuje partie średnie. Mandaty największych partii są więc „nagradzane” podobnie – mandat zdobyty przez PP jest więc warty niecałe 70 tys. euro rocznie, a mandat PSOE ponad 71 tys. euro. Jednak w przypadku mandatów VOX zauważalna jest już znaczna progresja – każdy z nich jest warty niemal 94 tys. euro. Podobnie w przypadku Sumar – każdy z nich przekłada się na subwencję w wysokości ponad 98 tys. euro. W przypadku najmniejszych, regionalnych partii, które zdobywają mandaty dzięki poparciu w poszczególnych wspólnotach autonomicznych (w Hiszpanii obowiązuje regionalny próg wyborczy), sposób, w jaki mandaty przekładają się na subwencje, jest zbliżony do partii najmniejszych – w przypadku wspomnianej PNV jest to ponad 66 tys. euro. Podobnie wygląda to w przypadku innych partii, takich jak Esquerra Republicana (ERC) i Junts per Catalunya (JXCAT) czy EH Bildu.

Podobnie wnioski wynikają z analizy wyników wyborów parlamentarnych z listopada 2019 r. Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE), która zdobyła 120 mandatów i około 6,8 miliona głosów, otrzymała łącznie około 8 mln euro (2,54 miliona euro za mandaty i 5,51 miliona euro za głosy). Partia Ludowa (PP) z 89 mandatami i około 5 milionami głosów uzyskała niemal 6 mln euro (1 883 863 za mandaty i 4 050 000 za głosy), partia VOX z 52 mandatami i 3,6 miliona głosów – nieco ponad 4 mln euro (1 100 684 za głosy oraz 2 916 000 za mandaty), a Unidas Podemos, zdobywając 35 mandatów i około 3 miliony głosów uzyskała subwencję w wysokości niemal 3,2 mln euro (740 845 oraz 2 430 000 za głosy). Oznacza to, że mandat zdobyty przez PSOE przekładał się na 66,6 tys. euro subwencji, mandat PP – na 67,4 tys. euro subwencji, ale już mandat VOX przekładał się na 77 tys. euro subwencji, a Unidas Podemos nawet na 91 tys. euro subwencji.

3. SUBWENCJE NA POKRYCIE KOSZTÓW BEZPOŚREDNIEJ KOMUNIKACJI Z WYBORCAMI (*SUBVENCIÓN POR MAILING*)

W hiszpańskim systemie finansowania partii politycznych istnieje szczególny rodzaj dodatkowego wsparcia, który koncentruje się na pokryciu kosztów bezpośredniej komunikacji z wyborcami. Zgodnie z artykułem 175, punkt 3 LOREG, państwo przyznaje partiom politycznym (federacjom, koalicjom lub grupom wyborców) dodatkowe środki w wysokości 0,18 euro za każdego zarejestrowanego wyborcę w okręgach wyborczych, gdzie dana formacja wystawiła swoje listy. Jednak jak już to było wspomniane w odniesieniu do stawek określających wyliczenie subwencji, również stawka służąca wyliczeniu subwencji na pokrycie kosztów bezpośredniej komunikacji podlega aktualizacji w ciągu 5 dni od zarządzenia każdych wyborów. W tym przypadku stawka ustawowa została zaktualizowana w odniesieniu do wyborów w 2023 r. do wysokości 0,23 euro¹⁴, natomiast w odniesieniu do wyborów przeprowadzonych w 2019 r. było to 0,21 euro¹⁵. Dotyczy to również wyborów do Senatu. O ile stawki służące wyliczaniu subwencji za mandaty i głosy nie podlegały aktualizacji, co w tym przypadku miało miejsce, to przedmiotowa subwencja, zgodnie ze stanowiskami kolejnych ministrów właściwych w tej kwestii, a wyrażanych w kolejnych zarządzeniach (preambuły), podlega aktualizacji na podstawie zmian indeksu sektora „Działalność pocztowa i kurierska”, zintegrowanego ze wskaźnikiem cen sektora usług¹⁶.

Te dodatkowe środki są przeznaczone wyłącznie na konkretne działania związane z bezpośrednią i osobistą komunikacją z wyborcami, obejmują wysyłkę kopert i kart wyborczych oraz materiałów propagandowych i reklamowych. Wysyłka materiałów tradycyjną pocztą traci na znaczeniu, pozwala ona bowiem zwłaszcza mniejszym partiom dotrzeć do konkretnych wyborców, podczas gdy większe partie mogą sobie pozwolić na inne formy reklamy, takie jak np. plakaty wyborcze.

Aby otrzymać to finansowanie, formacja polityczna musi spełnić istotny warunek: jej kandydaci muszą uzyskać mandaty deputowanych lub senatorów w liczbie pozwalającej na utworzenie własnej grupy parlamentarnej. Jest to istotne ograniczenie, które zapewnia, że środki publiczne są kierowane do ugrupowań mających realne poparcie społeczne i zdolność do efektywnego uczestnictwa w pracach parlamentu. Jest to tym samym wyraźna

¹⁴ Art. 3a zarządzenia HFP/546/2023.

¹⁵ Art. 3a zarządzenia HAC/268/2019.

¹⁶ Indeksy dostępne na stronie Narodowego Instytutu Statystyki (*Instituto Nacional de Estadística*): https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176864&menu=resultados&idp=1254735576778# [dostęp: 21.02.2025].

preferencja systemowa na rzecz większych i średnich podmiotów politycznych, przyjmująca formułę dyskryminacji mniejszych ugrupowań¹⁷. W praktyce ta specjalna pomoc przynosi korzyści tylko partiom większościowym i tym formacjom politycznym, które mają większość swoich wyborców skupionych w określonych okręgach wyborczych, a więc regionalnym partiom politycznym, rozumianym jako te, które biorą udział w wyborach tylko w danej wspólnocie autonomicznej lub prowincji, a karze te partie polityczne, które mają szerokie – ale rozproszone – poparcie wyborcze na całym terytorium państwa. Jest to to bowiem konsekwencja zasad tworzenia grup politycznych, które zgodnie z Regulaminem Kongresu Deputowanych¹⁸ mogą być tworzone przez co najmniej 15 deputowanych, ale również przez 5 deputowanych, pod warunkiem, że uzyskali co najmniej 15% głosów w okręgach wyborczych, w których startowali. Skutki tej dyskryminacji łągodzi nieco fakt, że 5 deputowanych również może stworzyć grupę parlamentarną, jeżeli podmiot polityczny, z którego list startowali, przekroczył 5-procentowy próg wyborczy w skali kraju¹⁹.

Warto zwrócić uwagę, że art. 175 ust. 3 LOREG zastrzega, że uzyskanie liczby mandatów w liczbie pozwalającej na utworzenie własnej grupy parlamentarnej w obu izbach nie uprawnia danego podmiotu do otrzymania podwójnej subwencji. Co również istotne, zgodnie z art. 175 ust. 3 LOREG, ta forma subwencji nie jest wliczana do ogólnego limitu wydatków wyborczych, co daje partiom dodatkową przestrzeń finansową na działania komunikacyjne. Jednak, co należy podkreślić, wypłata środków jest ściśle uzależniona od udokumentowania faktycznego przeprowadzenia deklarowanych działań komunikacyjnych. Musi zostać przedstawiony dowód rzeczywistej realizacji tych działań, co tak jak w pozostałych przypadkach podlega kontroli Trybunału Obrachunkowego (*Tribunal de Cuentas*). Warto jednak mieć na uwadze, że jedną z powtarzających się propozycji zmniejszenia subwencji publicznych jest wyeliminowanie subwencji za mailing i powierzenie samej administracji wyborczej wysyłki kart do głosowania i kopert wszystkich partii w jednej przesyłce. Rozważa się nawet rezygnację z wysyłki kart do gło-

¹⁷ Por. A. González-Juliana Muñoz, op. cit., s. 31–32; Ò. Segura i San Juan, *Algunas reflexiones sobre la financiación de los partidos políticos en España y su control externo*, „Auditoría Pública” 2018, nr 71, s. 10; Ó. Sánchez Muñoz, op. cit., s. 177–178.

¹⁸ Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el „Boletín Oficial del Estado” del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, BOE núm. 55, de 05/03/1982.

¹⁹ Por. A. González-Juliana Muñoz, *Las subvenciones electorales a los partidos políticos en España*, „Revista jurídica de Castilla y León” 2015, nr 36, s. 32, E. Pajares Montolío, *La financiación de los partidos políticos*, „Eunomia. Revista En Cultura De La Legalidad” 2016, nr 11, s. 183–184.

wania i kopert pocztą, ograniczając ich dostępność wyłącznie do lokali wyborczych w dniu głosowania. Zniesienie dotacji za mailing uzasadnia się tym, że kanały komunikacji między politykami a obywatelami uległy zmianie. Kluczowe dla decyzji wyborców stały się nowe technologie, takie jak telefony komórkowe, Twitter czy Facebook. Ponadto proces wyborczy odbywa się na podstawie zamkniętych list wyborczych, a wyborcy głosują na listę wyborczą partii, a nie na kandydata (z wyjątkiem wyborów do Senatu). Dlatego dla wyborców nie ma znaczenia otrzymanie kart do głosowania każdej partii z listą kandydatów przed pójściem na wybory²⁰.

4. SUBWENCJE WYBORCZE – OGRANICZENIA

Pierwszoplanową zasadę wyznaczającą wysokość subwencji wyborczych określa art. 127 ust. 1 *in fine* LOREG. Zgodnie z tym przepisem, subwencja wyborcza przypadająca każdej grupie politycznej nie może w żadnym wypadku przekroczyć kwoty zadeklarowanych wydatków wyborczych, potwierdzonych przez Trybunał Obrachunkowy w ramach wykonywania jego funkcji nadzorczej. Należy ponadto zwrócić uwagę, że na podstawie artykułu 127 ust. 2–4 LOREG, państwo nie wypłaca subwencji (na żadnym poziomie), gdy partie wyborcze nie są w stanie udowodnić, że ich wybrani przedstawiciele faktycznie objęli i sprawują mandaty deputowanych, senatorów, członków Parlamentu Europejskiego lub członków odpowiednich władz lokalnych oraz gdy partie dopuszczają się w swojej działalności zachowań antydemokratycznych przewidzianych jako podstawa delegalizacji partii politycznych w artykule 9 ustawy organicznej nr 6/2022 z 27 czerwca 2002 r. o partiach politycznych. Dotyczy to sytuacji, gdy naruszenia nie są na tyle poważne lub powtarzające się, by wszcząć procedurę delegalizacji, ale są wystarczające do wstrzymania finansowania. Ponadto, subwencji na wydatki nie wypłaca się, gdy w organach kierowniczych partii, w grupach parlamentarnych lub nawet na listach wyborczych znajdują się osoby skazane wyrokiem (nawet nieprawomocnym) za przestępstwa rebelii, terroryzm lub poważne przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym. Co dość osobliwe, kwoty te mogą być jednak wypłacone, jeśli te osoby publicznie odrzuciły cele i środki, za których użycie zostały skazane²¹.

²⁰ Ò. Segura i San Juan, op. cit., s. 11. Autor ten podaje przykład, że w wyborach do Kortezów Generalnych, które odbyły się 26 czerwca 2016 r., liczba uprawnionych do głosowania wyniosła 36 518 000 osób, a partie polityczne wysłały 127 957 035 przesyłek z kartami do głosowania, co zostało rozliczone jako podstawa do uzyskania dotacji za mailing w wysokości 18,45 miliona euro, zgodnie ze sprawozdaniem Trybunału Obrachunkowego nr 1216.

²¹ A. González-Juliana Muñoz, op. cit., s. 19–20.

5. MECHANIZMY ZALICZKOWE

Analizując naturę prawną subwencji wyborczej na tle systemu finansowania kampanii wyborczych w Hiszpanii, trzeba odnieść się do wprowadzonego w 2003 r.²² mechanizmu zaliczkowego finansowania wydatków wyborczych przewidzianego w art. 127 bis LOREG. Jego głównym celem jest zapewnienie partiom politycznym możliwości efektywnego prowadzenia kampanii wyborczych przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności fiskalnej i skutecznego nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych. System ten opiera się na dwóch podstawowych filarach: zaliczce wstępnej w wysokości 30% oraz późniejszej zaliczce wynoszącej 90% przewidywanej subwencji (art. 133 LOREG).

Pierwszy mechanizm zaliczkowy pozwala uprawnionym podmiotom politycznym na otrzymanie do 30% kwoty subwencji uzyskanej w poprzednich analogicznych wyborach²³. Wnioski o taką zaliczkę należy składać między 21 a 23 dniem po zarządzeniu wyborów, a wypłata następuje od 29 dnia po zarządzeniu. Co istotne, z tego mechanizmu mogą korzystać wyłącznie partie, federacje i koalicje, które otrzymały subwencje w poprzednich odpowiednich wyborach i nie zostały później zdyskwalifikowane. Grupy wyborców są wyraźnie wykluczone z możliwości otrzymania tej zaliczki, co stanowi pierwsze poważne ograniczenie systemowe, dyskryminujące nowe inicjatywy obywatelskie. Kontrowersyjne jest również ustalenie terminu składania wniosków o zaliczkę, ograniczone do zaledwie trzydniowego okna (między 21 a 23 dniem po zarządzeniu wyborów). Co istotne, LOREG nie przewiduje żadnej elastyczności w tym zakresie.

Drugi filar systemu stanowi możliwość otrzymania zaliczki w wysokości 90% przewidywanej całkowitej subwencji, obliczanej na podstawie wyników wyborczych (art. 133 LOREG), oczywiście po odliczeniu, w stosownych przypadkach, zaliczki, o której mowa w art. 127 bis LOREG. Ten mechanizm charakteryzuje się większą złożonością proceduralną. Warunkiem jego uruchomienia jest przedstawienie szczegółowego rozliczenia kampanii wyborczej Trybunałowi Obrachunkowemu w okresie między 100 a 125 dniem po wyborach. Formacje polityczne muszą przy tym albo przedstawić gwarancję bankową na 10% kwoty, albo zaakceptować zmniejszoną wypłatę w wyso-

²² Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, BOE núm. 60, de 11 de marzo de 2003.

²³ Krytycznie wobec tego mechanizmu jako zamkniętego *inter alia* M. Iglesias, *Dinero y Votos. Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos en España*, [w:] *Participación, representación y democracia*, red. J.L. Sascajo, A. Martín de la Vega, Valencia, 2016, s. 131.

kości 81% bez konieczności przedstawiania gwarancji²⁴. Termin rozliczenia, ale także wymóg przedstawienia gwarancji bankowej, może stanowić istotną barierę dla mniejszych podmiotów politycznych, które nie dysponują odpowiednim zapleczem administracyjnym i prawnym. Warto bowiem podkreślić, że w przypadku tej zaliczki LOREG nie wyklucza ugrupowań wyborców.

Kontrowersyjnym aspektem systemu zaliczkowego jest uzależnienie wysokości pierwszej zaliczki od wyników poprzednich wyborów. Takie rozwiązanie może utrwalac istniejący układ sił politycznych, utrudniając wejście na scenę polityczną nowym podmiotom. Partie, które osiągnęły dobry wynik w poprzednich wyborach, otrzymują większe zaliczki, co daje im przewagę w kolejnej kampanii wyborczej. Tworzy to swoiste błędne koło, w którym sukces w przeszłości przekłada się na lepsze warunki startowe w przyszłości.

Hiszpański system zaliczek wyborczych, mimo że stanowi próbę zrównoważenia potrzeby zapewnienia dostępu do środków na prowadzenie kampanii wyborczej z wymogami odpowiedzialnego zarządzania środkami publicznymi, wykazuje istotne niedoskonałości. Faworyzuje on partie już obecne na scenie politycznej, tworzy bariery administracyjne dla mniejszych podmiotów i może przyczyniac się do utrwalania istniejącego układu sił politycznych. Reforma systemu powinna zmierzac w kierunku większej inkluzyjności, uproszczenia procedur oraz zapewnienia rzeczywistej równości szans wszystkim podmiotom uczestniczącym w procesie wyborczym²⁵.

6. PROCEDURA PRYZNAWANIA DOTACJI

Jak już wspomniano, subwencje wyborcze są przyznawane uprawnionym podmiotom nie tyle za udział w wyborach, ale za zdobycie co najmniej jednego przedstawiciela. Jak wcześniej podkreślono, subwencje wyborcze są przyznawane po zakończeniu wyborów, ponieważ dopiero wtedy administracja może mieć pewność co do tego, które siły polityczne uzyskały reprezentację, jaka jest jej skala oraz ile głosów faktycznie otrzymały. Oczywiście, zgodnie z tym, co wskazano w poprzednim punkcie, nie stoi to jednak na przeszkodzie wypłaceniu zaliczek na poczet wypłat, które partie polityczne prawdopodobnie otrzymają w wyniku przewidywanego uzyskania reprezentacji. Oczywiście takie zaliczki muszą zostać zwrócone, jeśli ich wysokość

²⁴ Art. 21 ust. 1b Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas, BOE núm. 298, de 14 diciembre de 1995.

²⁵ Zob. A.C. Santano, *Por una democracia inclusiva: Respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España*, „Revista General de Derecho Constitucional” 2016, nr 22, ss. 1–23.

przekroczy kwotę dotacji, która po wyborach faktycznie przysługuje danej formacji politycznej.

Jednak niezależnie od tego, czy uprawnione podmioty wystąpią o załączki, muszą one między 100 a 125 dniem po wyborach przedstawić Trybunałowi Obrachunkowemu szczegółowe i udokumentowane sprawozdanie dotyczące swoich dochodów i wydatków (art. 133 ust. 1 LOREG). LOREG ustanawia również szczególny obowiązek dla instytucji finansowych każdego rodzaju, które udzieliły kredytu partiom, aby przesłały szczegółowe informacje o nich do Trybunału Obrachunkowego, oraz dla przedsiębiorstw, które wystawiły faktury tym partiom na wydatki wyborcze przekraczające 10 000 euro, aby poinformowały o tym Trybunał (art. 133 ust. 5).

LOREG reguluje kwestie subwencji wyborczych (oraz wydatków), ale także przewiduje procedurę kontroli. Odbywa się ona głównie poprzez audyt księgowości wyborczej przeprowadzany przez Trybunał Obrachunkowy, od którego wyniku ostatecznie zależy otrzymanie dotacji lub ich zmniejszenie, lub nieprzyznanie. W celu ułatwienia tej kontroli i zapewnienia większej przejrzystości w księgowości wyborczej, LOREG zobowiązuje każdą kandydaturę do posiadania administratora wyborczego kandydatur (odpowiednik pełnomocnika finansowego), odpowiedzialnego za jej przychody i wydatki, a także administratora generalnego w przypadku partii, federacji lub koalicji, które przedstawiają kandydatury w więcej niż jednej prowincji. Księgowość w każdym przypadku musi być zgodna z ogólnymi zasadami zawartymi w Ogólnym planie rachunkowości (*Plan General de Contabilidad*), a administratorzy generalni i administratorzy wyborczy kandydatur muszą powiadomić Centralną i Prowincjonalne komisje wyborcze o otwartych rachunkach w celu zbierania funduszy. Wszystkie fundusze przeznaczone na pokrycie wydatków wyborczych muszą być wpłacane na wspomniane rachunki, a wszystkie wydatki muszą być opłacane z tych rachunków. Warto przy tym zaznaczyć, że o ile kontrola Trybunału Obrachunkowego ma przede wszystkim charakter następczy, to LOREG przyznaje kompetencje w sprawie finansowania kampanii wyborczych Centralnej i Prowincjonalnym komisjom wyborczym, które, zgodnie z artykułem 132 LOREG, od daty ogłoszenia wyborów do setnego dnia po ich przeprowadzeniu, czuwają nad przestrzeganiem prawa wyborczego również w sprawach finansowych, mogąc w każdej chwili zażądać od instytucji kredytowych i administratorów wyborczych potrzebnych informacji, mogą w tych kwestiach zwracać się do Trybunału Obrachunkowego, a jeżeli w toku ich dochodzenia zostaną ujawnione dowody zachowań stanowiących przestępstwa wyborcze, mają obowiązek powiadomić prokuraturę w celu podjęcia odpowiednich działań. Komisje wyborcze informują również Trybunał Obrachunkowy o wynikach swoich działań nadzor-

czych. Zgodnie z art. 153 LOREG, komisje te mogą ponadto nakładać kary grzywny. Niemniej jednak w praktyce komisje nie dysponują środkami pozwalającymi na sprawowanie rygorystycznej kontroli w zakresie dochodów i wydatków wyborczych, w związku z czym kompetencje w tej dziedzinie pozostają wyłącznie w rękach Trybunału Obrachunkowego. Sama Centralna Komisja Wyborcza w swoim stanowisku z dnia 22 września 1986 r. wskazała, że kontrola wydatków powinna podlegać kompetencjom, które LOREG przyznaje Trybunałowi Obrachunkowemu²⁶.

Trybunał Obrachunkowy, zgodnie z art. 134 LOREG, w ciągu 200 dni od wyborów, po zebraniu wyjaśnień i dodatkowych dokumentów, które uzna za konieczne, wydaje raport na temat prawidłowości sprawozdań finansowych związanych z kampanią wyborczą. Jeśli Trybunał stwierdzi nieprawidłowości w sprawozdaniach finansowanych z wyborów składanych przez poszczególne podmioty, może wszcząć procedurę sankcjonującą uregulowaną w ustawie organicznej 8/2007 o finansowaniu partii politycznych, a więc uwzględnić to w swoim sprawozdaniu i proponuje odmowę przyznania dotacji lub jej zmniejszenie²⁷. Niezależnie od tego, jeśli Trybunał stwierdzi ponadto poszlaki wskazujące na czyny stanowiące przestępstwo, informuje o tym prokuraturę.

Sprawozdanie trybunalskie jest następnie przekazywane Rządowi i Korteżom Generalnym, które zatwierdzają go za pośrednictwem Komisji Mieszanej ds. relacji z Trybunałem Obrachunkowym. W ciągu miesiąca następującego po przedłożeniu sprawozdania przez Trybunał Obrachunkowy Rząd przedstawia Korteżom Generalnym projekt nadzwyczajnego kredytu na kwotę subwencji (które mają zostać przyznane), który powinien zostać wprowadzony w życie w ciągu stu dni od zatwierdzenia przez Korteży Generalne (134 ust. 3–5 LOREG)²⁸.

²⁶ B. Carbajosa Pérez, op. cit., s. 203; L. Delgado del Rincón, *El control económico-financiero de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora*, „Revista de Derecho Político” 2016, nr 1(97), ss. 49–88.

²⁷ Jak wskazywał sam Trybunał Obrachunkowy, przepisy wyborcze ustanawiają ograniczenia dotyczące różnych mechanizmów finansowania w ustalaniu maksymalnego limitu wydatków wyborczych i specyficznych podlimitów, a także w strukturze rachunków, zasad rachunkowości, które należy stosować, terminów składania sprawozdań i innych kwestii związanych z ich opracowaniem i przekazywaniem do Trybunału. Jednakże tym ograniczeniom nie towarzyszy klasyfikacja wartościująca naruszeń i sankcji, które należy proponować w każdym przypadku, przewidując jedynie możliwe zmniejszenie lub brak przyznania dotacji publicznej, która by przysługiwała, bez wyjaśniania kryteriów, które należy stosować w każdej sytuacji. Tribunal de Cuentas: Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, 2001. Zob. B. Carbajosa Pérez, op. cit., s. 204.

²⁸ Zob. szerzej: A. González-Juliana Muñoz, op. cit., s. 23, B. Carbajosa Pérez, op. cit., s. 205; E. Pajares Montolio, *La financiación de las elecciones*, Madrid 1998, s. 393.

7. KONKLUZJE

Hiszpański system finansowania kampanii wyborczych, oparty na subwencjach publicznych, jest kluczowym filarem tamtejszej demokracji, ale jednocześnie ujawnia wiele wyzwań i kontrowersji. Z jednej strony, mechanizm ten wspiera pluralizm polityczny i równowagę szans poprzez ograniczenie dominacji prywatnych interesów w procesie wyborczym. Subwencje publiczne, których znaczącą częścią są subwencje wyborcze, stanowią około 80% finansowania partii, co teoretycznie zmniejsza zależność od prywatnych darczyńców i potencjalne ryzyko korupcji. W praktyce system subwencji publicznych nie chroni jednak przed patologiami, a wspomniane we wprowadzeniu skandale finansowe dowodzą²⁹, że nawet najlepiej skonstruowany system subwencji wyborczych nie może być remedium, jako że potrzeby finansowe partii politycznych mają tendencję do bycia nieograniczonymi³⁰, a jak pisze Ana Claudia Santano, zarówno podczas wyborów, jak i wewnątrz samych partii politycznych, brakuje dużych bodźców do przyjmowania racjonalnego zachowania ekonomicznego³¹.

Analiza praktycznego funkcjonowania systemu pozwala na identyfikację jego mocnych i słabych stron. Do niewątpliwych zalet należy zaliczyć kompleksowość regulacji prawnej na poziomie ustawy organicznej, uwzględnienie wielopoziomowej struktury państwa oraz wprowadzenie mechanizmów wyrównywania szans poprzez regresję. System przyznawania subwencji charakteryzuje się również wysoką przejrzystością kryteriów ich wyliczenia. Mimo wspomnianej regresji, system subwencji w praktyce faworyzuje większe i średnie partie polityczne, premiując partie już obecne na scenie poli-

²⁹ Ó. Sánchez Muñoz zwraca jednak uwagę, że choć przypadki korupcji związane z nielegalnym finansowaniem partii przyczyniły się do wzrostu świadomości potrzeby reform, nie należy ograniczać ich wyłącznie do walki z korupcją. Reforma powinna umożliwić partiom lepsze wypełnianie ich konstytucyjnej roli: wyrażania pluralizmu politycznego, kształtowania woli ludu i zapewniania obywatelom uczestnictwa politycznego (art. 6 i 9.2 CE). Autor ten pisze, że jednocześnie istnieje społeczne oczekiwanie, by partie stały się bardziej otwarte, demokratyczne, przejrzyste i odpowiedzialne wobec obywateli. Samo powoływanie się na funkcje partii w systemie reprezentatywnym nie wystarcza – potrzebny jest nowy model finansowania, który wesprze transformację partii zgodnie z oczekiwaniami społecznymi. Ó. Sánchez Muñoz, op. cit., s. 167.

³⁰ H.P. Schneider, *Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos*, „Revista de las Cortes Generales” 1995, nr 36, s. 224; podobnie Ó. Sánchez Muñoz, op. cit., s. 168; E. García Viñuela, C. González de Aguilar, *Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007*, „XVIII Encuentro de economía pública” 2011, s. 6; G. Ariño Ortiz, *La Financiación de los Partidos Políticos*, „Documentos del Foro de la Sociedad Civil” 2009, nr 1, s. 35.

³¹ A.C. Santano, *Partidos políticos...*, s. 276.

tycznej, a utrudniając start nowym podmiotom, co dodatkowo jest wzmocnione systemem subwencji pokrywającej koszty bezpośredniej komunikacji z wyborcami³². Warto zwrócić uwagę również na to, że wymóg uzyskania mandatów jako warunku otrzymania tych środków ogranicza ich dostępność dla nowych inicjatyw politycznych, dla których mogłyby stanowić znaczące wsparcie, umożliwiające lepsze przygotowanie się do kolejnej kampanii wyborczej. Wydaje się zatem, że ustawodawca systemowo wspiera kwestię alokacji mandatów ułatwiającą budowanie stabilnej większości parlamentarnej, co nie jest zresztą niczym osobliwym, w szczególności biorąc pod uwagę specyfikę aktualnego hiszpańskiego systemu partyjnego, w którym poza dwoma dominującymi partiami istotną rolę zaczęły odgrywać partie średnie oraz – będące wyrazem specyfiki terytorialnej państwa – partie regionalne. Niewątpliwie jednym z ciekawszych rozwiązań jest wprowadzona w 2016 r. swoista sankcja, polegająca na obniżeniu subwencji o 30% w przypadku konieczności powtarzania wyborów w okolicznościach braku uzyskania inwestytury parlamentarnej.

Analiza hiszpańskiego systemu pokazuje również jego wpływ na zadłużenie partii politycznych. Choć subwencje publiczne miały zmniejszyć zależność od banków i prywatnych darczyńców, w praktyce zwiększyły zadłużenie partii, które często zaciągają kredyty z założeniem ich spłaty po otrzymaniu subwencji. To prowadzi do ryzyka nadmiernego uzależnienia partii od instytucji finansowych³³.

Podsumowując, hiszpański model finansowania kampanii wyborczych stanowi interesujący przykład równoważenia interesu publicznego z potrzebami partii politycznych. Jednakże wymaga on dalszych reform w kierunku zapewnienia rzeczywistej równości szans wszystkim uczestnikom procesu wyborczego. Wprowadzenie bardziej inkluzywnych mechanizmów finansowania mogłoby przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do systemu politycznego oraz wzmocnienia zasady pluralizmu politycznego. Wspomniane afery finansowe dowodzą natomiast, że system ten, pomimo że w teorii dość zrównoważony i rozsądny, wymaga wzmocnionego nadzoru.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el „Boletín Oficial del Estado” del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, BOE núm. 55, de 05/03/1982.

³² Por. Ó. Sánchez Muñoz, op. cit., s. 176.

³³ Ó. Sánchez Muñoz, op. cit., s. 187.

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985.
- Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas, BOE núm. 298, de 14 diciembre de 1995.
- Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, BOE núm. 60, de 11 de marzo de 2003.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, BOE núm. 276, de 18/11/2003.
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, BOE núm. 160, de 5 de julio de 2007.
- Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución, BOE núm. 264, de 1 de noviembre de 2016.
- HAC/268/2019, de 7 de marzo, por la que se fijan las cantidades de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 28 de abril de 2019, BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2019.
- Orden HFP/546/2023, de 30 de mayo, por la que se fijan las cantidades de las subvenciones a los gastos originados por actividades electorales para las elecciones generales de 23 de julio de 2023, BOE núm. 130, de 1 de junio de 2023.

LITERATURA

- Ariño Ortiz G., *La Financiación de los Partidos Políticos*, „Documentos del Foro de la Sociedad Civil” 2009, nr 1.
- Carbajosa Pérez Borja, *Transparencia y financiación de los partidos políticos*, „Revista Española de Control Externo” 2012, Vol. XIV, nr 42.
- Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, red. G. Fernández Farreres, Navarra 2005.
- Delgado del Rincón L., *El control económico-financiero de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas: su potestad sancionadora*, „Revista de Derecho Político” 2016, nr 1(97).
- García Viñuela E., González de Aguilar C., *Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007*, „XVIII Encuentro de economía pública” 2011.

- Los partidos políticos abiertos: aplicación de los principios del Gobierno abierto a las formaciones política.* *Doxa Comunicación*, „Revista Interdisciplinar De Estudios De Comunicación Y Ciencias Sociales” 2020, nr 31.
- González-Juliana Muñoz A., *Las subvenciones electorales a los partidos políticos en España*, „Revista jurídica de Castilla y León” 2015, nr 36, s. 7–8.
- Iglesias M., *Dinero y Votos, Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos en España*, [w:] *Participación, representación y democracia*, red. J.L. Sascajo, A. Martín de la Vega, Valencia, 2016.
- Pajares Montolio E., *La financiación de las elecciones*, Madrid 1998.
- Pajares Montolío E., *La financiación de los partidos políticos*, „Eunomía. Revista En Cultura De La Legalidad” 2016, nr 11.
- Sánchez Muñoz Ó., *La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate*, „Revista española de derecho constitucional” 2013, nr 99.
- Santano A.C., *Partidos políticos, campañas electorales y mecanismos de financiación en el derecho comparado*, „Revista de derecho público” 2015, vol. 82.
- Santano A.C., *Por una democracia inclusiva: Respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España*, „Revista General de Derecho Constitucional” 2016, nr 22.
- Segura Ò., Juan San, *Algunas reflexiones sobre la financiación de los partidos políticos en España y su control externo*, „Auditoría Pública” 2018, nr 71.
- Schneider H.P., *Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos*, „Revista de las Cortes Generales” 1995, nr 36.
- Torrallbo Muñoz B., *Financiación de los partidos políticos y corrupción. Una visión histórico-jurídica (1931–2015)*, „Anuario de historia del derecho español” 2021, nr 91.

SPANISH ELECTORAL SUBSIDIES: A CASE STUDY OF A SYSTEM IN NEED OF REFORM

ABSTRACT

The article analyses the Spanish electoral subsidy system as a key element of political party financing. The system is primarily based on public funding (80% of all funds), with the Representation of the People Institutional Act 5/1985, of June 19 serving as the legal foundation for electoral subsidies. Subsidies are granted based on the number of seats obtained and votes in elections to both chambers of the Cortes Generales. The system also provides for a special subsidy for voter communication (mailing) and advance payment mechanisms. A characteristic feature of the system is its degressivity, which theoretically should level the playing field between parties. In practice, however, the system favours medium and large parties, making it difficult for new entities to enter the political scene. Control over financing is mainly exercised by the Court of Audit. Despite comprehensive regulations and transparency,

the system has not been immune to financial scandals (e.g., Gürtel, Barcenas, or Koldo affairs). The article concludes that while the Spanish model represents an interesting example of balancing public interests with the needs of political parties, it requires reforms to ensure greater equality of opportunity and more effective oversight.

Keywords: electoral subsidies, political party financing, Spanish electoral law, Court of Audit, political parties.