

*Resolución de 11 de junio de 2002, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación a la moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los Partidos Políticos.*

**MOCION**



#### MOCIÓN DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS RELATIVA A LA MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE FINANCIACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 30 de octubre de 2001, la Moción relativa a la modificación de la normativa

sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

#### Introducción

La Constitución española configura a las formaciones políticas como instrumento fundamental para la participación política, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular. La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, partiendo de este reconocimiento constitu-

cional, estableció el marco jurídico básico en relación con las fuentes de financiación pública y privada de su actividad ordinaria y con las obligaciones que en materia contable y de control han de cumplir. Respecto a la actividad electoral, la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General, junto con las Leyes Electorales de las Comunidades Autónomas, han ido perfilando, a través de sucesivas modificaciones, el régimen financiero y contable de las formaciones políticas que participan en los distintos procesos electorales.

En la normativa vigente se contempla la fiscalización externa como garantía de regularidad, transparencia y publicidad de la actividad económico-financiera de los partidos políticos. La Ley Orgánica 3/1987, completando las competencias asignadas por la normativa electoral al Tribunal de Cuentas y a distintos Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, atribuye exclusivamente al Tribunal de Cuentas el control externo de la actividad económico-financiera ordinaria de los partidos políticos. En el ejercicio de sus competencias, el Tribunal de Cuentas ha venido analizando las cuentas anuales y la contabilidad electoral de las formaciones políticas y elevando a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los correspondientes informes con los resultados de la fiscalización, en los que, junto a las deficiencias y posibles irregularidades detectadas, ha dejado constancia del avance observado en la normalización contable de la práctica totalidad de los partidos políticos, así como de las carencias e insuficiencias observadas en el marco regulador, recomendando reiteradamente la incorporación de las necesarias modificaciones para su subsanación.

En este sentido, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a partir de los informes de fiscalización de la contabilidad anual de los partidos políticos de los ejercicios 1995, 1996 y 1997, en sesión del día 17 de octubre de 2000, adoptó la resolución de emplazar al Tribunal «a establecer los criterios que considere necesarios y que sería oportuno considerar en una futura modificación del actual marco jurídico que regula la financiación de los partidos políticos», así como «instar al Tribunal de Cuentas a que presente ante la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas una moción que contemple las posibles modificaciones normativas necesarias que permitan eliminar las actuales lagunas normativas y dificultades de interpretación existentes en la actual normativa sobre financiación de los partidos políticos que en definitiva permitan mejorar la rendición de las cuentas de éstos en España».

El reconocimiento de la necesidad de una reforma legislativa se aprecia también en la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con los informes de fiscalización de las contabilidades de las distintas elecciones celebradas el 13 de junio de 1999, en la que se conviene adoptar las medidas tendentes a alcanzar la

armonización de las normativas electorales, tanto de carácter estatal como autonómico; establecer legalmente un adecuado régimen sancionador, y adoptar una regulación más precisa de la subvención a percibir por las formaciones políticas por los envíos de propaganda electoral.

Al cumplimiento del requerimiento explícitamente efectuado por la Comisión Mixta al Tribunal de Cuentas responden las consideraciones y criterios que se exponen en los sucesivos apartados, así como las correspondientes propuestas, con la finalidad de impulsar un nuevo marco jurídico que, superando planteamientos voluntaristas y formales, pueda ofrecer suficientes garantías de que las actividades ordinaria y electoral de las formaciones políticas se adecuan a los mencionados principios de regularidad, transparencia y publicidad.

#### I. Los partidos políticos desde la perspectiva del control

La naturaleza jurídica de los partidos políticos, en cuanto antes privados sujetos a un régimen jurídico especial, unida a la circunstancia de que las subvenciones públicas otorgadas son no condicionadas y que el derecho a su percepción surge por el cumplimiento previo de los requisitos legalmente exigidos, relacionados en todos los casos con los resultados electorales alcanzados, presentan dificultades para su fiscalización como meros perceptores de subvenciones de los contemplados en el artículo 4.2. de la LOTCu. Estas dificultades quedaron básicamente solventadas con la promulgación de la normativa específica actualmente vigente, que contempla la atribución expresa de competencias fiscalizadoras al Tribunal de Cuentas sobre la actividad económico-financiera, ordinaria y electoral, de los partidos políticos. No obstante, ante la ausencia de desarrollo normativo, el Tribunal de Cuentas ha venido aplicando el procedimiento fiscalizador previsto en su propia legislación para el examen de las entidades públicas, aun reconociendo la conveniencia de que la normativa específica de los partidos políticos hubiese definido, entre otros, el alcance subjetivo y objetivo de aplicación de la actividad fiscalizadora, la identificación del «cuentadante» dentro de la representación política, así como las relaciones con terceros en el ejercicio de la función fiscalizadora, ya que el deber de colaboración exigible a los representantes de las entidades públicas, en los términos previstos en la Ley Orgánica y en la de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, no resulta trasladable a las entidades privadas relacionadas con la actividad de las formaciones políticas. Asimismo, se considera insuficientemente desarrollada en la actual normativa la regulación de las consecuencias de los incumplimientos de la normativa, al no haberse normado un régimen sancionador definido. Por otra parte, se destacan las dificultades para exigir la res-

ponsabilidad contable, prevista en la legislación del Tribunal de Cuentas, dado el carácter no finalista de la financiación pública percibida.

Con independencia de la naturaleza jurídica de las formaciones políticas y de la necesidad de una regulación específica sobre su actividad económico-financiera y su control, y dado que la Ley 54/1978 de partidos políticos y la legislación sobre esta materia no ofrecen una definición jurídica precisa de los mismos, el Tribunal de Cuentas ha dejado constancia, en sus sucesivos informes sobre los estados financieros anuales, de la concepción de los partidos políticos como una única realidad económico-financiera en la que se integra toda su organización territorial e institucional. Esta misma concepción se deduce de la literalidad de la Ley 3/1987, cuando incluye entre la financiación de los partidos políticos las subvenciones percibidas por los Grupos parlamentarios, así como de la resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas adoptada el 25 de abril de 1990, cuando se iniciaban las actuaciones fiscalizadoras en cumplimiento de las atribuciones otorgadas por la Ley 3/1987. En esta resolución se requiere al Tribunal para que ejerza su actividad fiscalizadora, entre otros extremos, sobre las subvenciones a Grupos parlamentarios y la financiación obtenida por los Grupos Políticos en las Entidades Locales, con independencia de que se les haya podido reconocer una identificación fiscal diferenciada, valorando si los estados contables reflejan la situación financiera de los partidos.

La eficacia del control requiere que su ejercicio se extienda sobre toda la organización política y sobre todas las áreas de su actividad económico-financiera. En consecuencia, desde esta concepción del control sería una significativa limitación restringir el ámbito de la fiscalización a determinadas actuaciones económico-financieras, excluyendo las mantenidas por la organización territorial de ámbito menor o por grupos institucionales de representación parlamentaria o de cargos electos en las Corporaciones Locales, con independencia de que esta representación institucional pueda estar obligada a rendir cuentas de su actividad a su propia organización. Asimismo, el alcance de la actividad fiscalizadora sobre los ingresos y gastos de las formaciones políticas tampoco puede quedar restringido por el carácter reservado de la afiliación política o por la naturaleza y características de determinados gastos.

Por otra parte, en el entorno de las formaciones políticas se han creado distintas fundaciones, cuya actividad económico-financiera puede estar vinculada con la de aquéllas, así como sociedades de naturaleza mercantil mayoritariamente participadas por los partidos, lo que aconseja una nueva normativa que defina qué ha de entenderse por actividad propia de los partidos políticos, regule la participación de éstos, a través de fundaciones o sociedades mercantiles, en el desarrollo de otras actividades económico-financieras, y prevea

expresamente mecanismos de control sobre la incidencia de esta nueva realidad organizativa en la financiación y gestión mantenida por los partidos políticos.

#### Propuesta:

En consonancia con los criterios precedentes, se propone una revisión de la vigente normativa relativa a la fiscalización de la actividad ordinaria y electoral de las formaciones políticas, atendiendo a los siguientes extremos:

1. La naturaleza de las formaciones políticas, en cuanto entes privados sujetos a un régimen jurídico especial, y el carácter no condicionado de la financiación pública que perciben dificultan que les sea de aplicación directa la legislación del Tribunal de Cuentas en la que se regula el ejercicio de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, por lo que se estima necesario que la normativa sobre los partidos políticos, en beneficio de los principios de regularidad y transparencia exigibles a su actividad, regule con suficiente desarrollo el procedimiento fiscalizador específico de sus cuentas y de su gestión económico-financiera, tanto en lo referente a su actividad ordinaria como a la electoral.

2. La Ley de partidos políticos y la legislación referente a su organización, funcionamiento o control no contempla una delimitación precisa del ámbito subjetivo y objetivo de la fiscalización. No obstante, desde la perspectiva de la eficacia del control, el partido político ha de concebirse, y así se viene pronunciando reiteradamente el Tribunal de Cuentas en los informes aprobados y remitidos a las Cortes Generales, como una única realidad económico-financiera en la que se integra toda su organización territorial e institucional, incluyendo, por lo tanto, toda la organización local y los grupos de representación política en los distintos Parlamentos y en las Corporaciones Locales, de modo que no quede excluida del alcance fiscalizador ninguna de sus actuaciones en materia económico-financiera.

3. La creación por los partidos políticos de fundaciones y su participación mayoritaria en el capital social de sociedades mercantiles, requieren una regulación adecuada sobre lo que ha de entenderse como actividad propia de los partidos políticos y de su posible participación en otras actividades, así como de sus relaciones con fundaciones y sociedades mercantiles, estableciendo mecanismos de control sobre la incidencia que dichas relaciones puedan presentar en la financiación y actividad de los partidos políticos.

#### II. La financiación pública de las formaciones políticas

La Ley Orgánica 3/1987 establece el otorgamiento a los partidos políticos de una subvención estatal anual, no condicionada, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario con la finalidad de potenciar su inde-

pendencia, y cuya percepción es compatible con las previstas en la normativa específica para la actividad electoral y funcionamiento de los Grupos parlamentarios. El artículo segundo de esta Ley efectúa una enumeración pretendidamente taxativa de los recursos procedentes de la financiación pública, que se extiende a las subvenciones para gastos electorales, a las subvenciones a los Grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas Autonómicas y a las subvenciones estatales anuales para funcionamiento ordinario, cuya percepción se declara incompatible con cualquier otra ayuda económica o financiera incluida en los Presupuestos Generales del Estado.

En el análisis de la regulación de los fondos públicos percibidos por los partidos políticos cabe diferenciar la referida a la financiación de la actividad ordinaria, incluyendo en la misma la otorgada a los Grupos parlamentarios, de la relativa a las campañas electorales.

#### II.1 La financiación pública de la actividad ordinaria

Con independencia de que en la regulación de la concesión de subvenciones públicas a la actividad ordinaria, restringida a las formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados, no se establece ningún criterio para la determinación del crédito presupuestario correspondiente y de los sucesivos incrementos anuales, y de que su distribución, al igual que para las distintas modalidades de financiación pública, se realiza según la estricta proporcionalidad de los resultados electorales obtenidos, se estima oportuno efectuar, previa a la correspondiente propuesta, una referencia a las sucesivas modificaciones introducidas en el marco normativo, acompañada de otras consideraciones sobre su regulación.

Financiación de los grupos políticos de las Corporaciones Locales.

Para la financiación de la actividad de representación política, la mencionada Ley prevé, en la enumeración de los recursos públicos que recoge su artículo dos, las subvenciones a los Grupos parlamentarios de las Cortes Generales y Asambleas Legislativas Autonómicas, y más adelante, en el artículo 5.2, incorpora una referencia a las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo. En ningún momento contempla la financiación directa a los grupos de cargos electos en las Corporaciones Locales, a pesar de que esta modalidad de financiación fue objeto de un análisis expreso durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley.

En el cuerpo normativo específico de las Corporaciones Locales no se preveía una aportación directa a los grupos políticos constituidos. Cabe citar únicamente la ayuda contemplada en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamen-

to de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, que en su artículo 27 establece que la Corporación pondrá a disposición de los grupos políticos una infraestructura mínima de medios materiales y personales.

No obstante, la Ley 11/1999, de 21 de abril, modificó la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, autorizando que el Pleno de la Corporación pudiera otorgar con cargo a los presupuestos anuales una dotación económica dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. De este modo, la nueva redacción del apartado 3 del artículo 73 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, reconoce, de forma expresa, la posible financiación directa de la actividad de los grupos políticos, además de los medios materiales y personales anteriormente previstos, sin atender al carácter taxativo de los recursos públicos enumerados en el artículo dos de la Ley Orgánica 3/1987, sobre financiación de partidos políticos, a la especialidad de la materia normativa atribuida a ésta, ni a su carácter de Ley Orgánica.

Esta modificación legislativa, además de fragmentar la unidad normativa con la consiguiente inseguridad jurídica, incorpora un elevado margen de indeterminación en el límite cuantitativo de esta modalidad de financiación en cada Corporación Local, ya que sólo contempla la posibilidad de que las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado establezcan un límite, con carácter general, limitación que no se ha visto recogida en ninguna de las Leyes aprobadas con posterioridad. Por otra parte, no se prevé ningún procedimiento de fiscalización externa de su aplicación, principalmente por lo que se refiere a las subvenciones otorgadas a las formaciones políticas sin representación en el Congreso de los Diputados.

Financiación de los Grupos parlamentarios.

El artículo dos de la Ley Orgánica 3/1987, al citar las subvenciones a los Grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y de las Asambleas Autonómicas, remite a su propia normativa para la cuantificación de la dotación presupuestaria y los criterios aplicables en su distribución.

Debe señalarse, en primer lugar, que en la regulación vigente de la actividad económico-financiera de los partidos únicamente están obligados a rendir cuentas al Tribunal las formaciones políticas que reciben subvenciones públicas por tener representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, no contemplándose ningún procedimiento de fiscalización externa para los partidos políticos que percibieran subvenciones públicas por tener representación política únicamente en el Senado o en alguna de las Asambleas Legislativas autonómicas.

Por otra parte, cualesquiera que sean los criterios previstos en la normativa de los distintos Parlamentos, en el ejercicio de la función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha venido observando el frecuente traspaso a la actividad ordinaria de las formaciones políticas de importes significativos de recursos provenientes de las subvenciones percibidas para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Aun reconociendo que las subvenciones a los Grupos parlamentarios están amparadas en su propio régimen normativo y que los trasposos pudieran responder, como contrapartida, a la asistencia técnica recibida de los servicios de la correspondiente formación política, se considera conveniente que cada subvención se aplique estrictamente a la finalidad para la que ha sido concedida y que su presupuestación responda a una evaluación de todos los costes de la actividad a subvencionar.

Por otra parte, se estima necesario que la normativa incluya, de forma expresa, dentro de las vías de financiación pública, los recursos percibidos por la representación de cada formación política en el Parlamento Europeo.

Otras vías de financiación pública no contempladas en la Ley 3/1987.

En la relación de recursos procedentes de la financiación pública, incorporada en el artículo dos de la Ley Orgánica 3/1987, se incluye la subvención que el Estado anualmente otorga a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados para atender sus gastos de funcionamiento ordinario, sin que se prevea la utilización de otras vías de financiación pública para esta actividad.

Sin embargo, en la fiscalización de los estados contables anuales de las formaciones políticas, el Tribunal de Cuentas ha observado, y así se recoge en los informes aprobados, que el Gobierno autonómico del País Vasco otorga a los partidos políticos con representación en su Parlamento subvenciones para su funcionamiento ordinario en cumplimiento de la previsión incorporada en las sucesivas Leyes de Presupuestos Anuales de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, en un reciente acuerdo del Parlamento de Cataluña sobre transparencia y autolimitación de gastos electorales y de financiación de los partidos políticos, que no goza de la naturaleza de acto normativo, se contempla, entre otras consideraciones, la incorporación en el presupuesto anual de la Generalidad de Cataluña de una partida específica, que se incorporará en el presupuesto del Parlamento autonómico, destinada a los Grupos parlamentarios, que la podrán asignar a los partidos políticos que concurran a las elecciones al Parlamento de Cataluña y que éstos podrán contabilizar como subvención anual no condicionada, entendiéndose otorgada para sus gastos de funcionamiento ordinario. En dicho acuerdo el otorgamiento de esta

financiación pública va acompañado del reconocimiento de competencias fiscalizadoras a la Sindicatura de Cuentas sobre la actividad ordinaria de dichas formaciones políticas, competencias que están atribuidas de forma exclusiva al Tribunal de Cuentas en la citada Ley 3/1987.

De nuevo se aprecia una falta de correspondencia entre la regulación exclusiva y taxativa que se desprende de la Ley 3/1987 y estas actuaciones legislativas y parlamentarias singulares que, además de quebrar la unidad normativa y suscitar problemas de jerarquía y competencia legislativa, podrían incorporar un grado de indeterminación en la cuantificación global de la financiación pública a percibir por las formaciones políticas, y un trato desigual, dependiendo de su implantación geográfica, a la vez que podrían originarse disfunciones en su control, en perjuicio de la transparencia y publicidad exigibles.

## II.2 La financiación pública de la actividad electoral

El cuerpo normativo de la actividad electoral está conformado por la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General y por las Leyes Electorales de las distintas Comunidades Autónomas, a excepción de Cataluña, cuyo Parlamento, en el momento de redactar esta Moción, aún no ha aprobado la Ley Electoral prevista en su Estatuto de Autonomía. Según la legislación vigente, la obligación de remitir la contabilidad electoral al Tribunal de Cuentas, para su posterior fiscalización, se circunscribe a las formaciones políticas que hayan recibido adelante de las subvenciones públicas o que, de acuerdo con los resultados obtenidos, tengan derecho a su posterior percepción.

El análisis del marco jurídico de la actividad electoral, desde la perspectiva de la cuantificación de la financiación pública, se centra básicamente en el alcance de la obligación de rendir cuentas, en la conveniencia de armonizar la normativa electoral y revisar el ámbito de la fiscalización externa, en los efectos derivados de algunas de las modificaciones incorporadas a la misma, principalmente las referidas a los gastos por envío directo y personal de propaganda electoral, y en las consecuencias que pueden originarse por carecer de una norma específica, suficientemente desarrollada, para determinados procesos electorales.

### Obligación de rendir cuentas.

La normativa electoral vigente, si bien establece para todas las formaciones políticas que participan en los distintos procesos electorales, una serie de obligaciones relacionadas con la actividad económico-financiera derivada de los mismos, limita la obligación de rendir al Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada de los ingresos y gastos electorales a las formaciones que han solicitado anticipo de subvenciones públicas o que, en función de los resultados obtenidos, han

resultado acreedoras a las mismas. En virtud de esta previsión legal, no están obligadas a rendir información de su actividad económico-financiera aquellas formaciones políticas que no se encuentran en los citados supuestos, lo que se valora como una restricción a la transparencia y publicidad que debe guiar todo proceso electoral.

Ha de tenerse, además, en cuenta, como se señala posteriormente al analizar el régimen sancionador, que la normativa vigente no contempla la posibilidad de que el Tribunal proponga, respecto a las formaciones que, estando obligadas, no han rendido sus cuentas, ninguna otra sanción, salvo la de la no concesión de subvenciones públicas, cualquiera que haya sido el grado de incumplimiento de la actual regulación, principalmente en la financiación de la campaña, mientras que, en relación con los partidos políticos que no tienen derecho a subvenciones públicas no se prevé ningún tipo de sanción, con independencia de que pudieran haber perturbado la organización electoral al no respetar los requisitos legalmente exigidos en cuanto a los ingresos y gastos de la campaña. En consecuencia, se estima conveniente extender la obligación de rendir cuentas a todos los partidos que participan en los procesos electorales, con independencia de los resultados que en cada caso se hubiesen obtenido.

Armonización de la normativa sobre la financiación electoral.

El análisis de la normativa electoral autonómica, dictada en el ámbito de las respectivas competencias, pone de manifiesto significativas diferencias en el marco normativo a aplicar en los correspondientes procesos electorales, así como en la determinación de las subvenciones a abonar a las formaciones políticas en función de los resultados obtenidos. En la cuantificación por voto y por escaño de las subvenciones para atender los gastos electorales ordinarios se observan importantes divergencias que no resultan suficientemente explicadas por su diferente situación demográfica. La constatación de estas divergencias ha llevado al Tribunal de Cuentas a recomendar reiteradamente en sus informes la armonización de la normativa electoral, tanto de las distintas Comunidades Autónomas entre sí como con la normativa estatal.

La cuantificación de las subvenciones ha de estar directamente relacionada con el límite máximo de gastos autorizado en cada caso. Sin embargo, como consecuencia de sucesivas modificaciones de la normativa electoral, principalmente por la incorporación de la subvención de los gastos por envío personal y directo de propaganda electoral, con frecuencia la subvención que correspondería percibir en función de los resultados obtenidos es muy superior al límite de gastos autorizado. Esta circunstancia, calificable de incongruencia técnica, ha originado que, en ocasiones, las formacio-

nes políticas hayan percibido inicialmente el importe derivado de los resultados electorales alcanzados, en contra del principio general de que las subvenciones nunca han de superar los gastos soportados, lo que ha implicado la posterior devolución del exceso indebidamente recibido como resultado de la fiscalización del Tribunal de Cuentas.

En otro sentido, la falta de congruencia técnica entre subvención y límite de gastos se aprecia, de modo inmediato, en las elecciones locales respecto a las formaciones políticas de reducida implantación, cuyo exiguo límite de gastos, definido exclusivamente por el número de habitantes de las localidades donde se presentan, al no poder agregar el sumando provincial, queda superado por el importe de la subvención a percibir en el caso de que alguno de sus candidatos haya resultado elegido.

Nueva regulación de la subvención de los gastos por envío directo y personal de propaganda electoral.

A partir de la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, incorporada inicialmente por la Ley Orgánica 8/1991 y ampliada en posteriores reformas de la normativa, se estableció una nueva subvención electoral para los gastos por envío directo y personal de propaganda electoral en las elecciones a Cortes Generales, subvención que se ha ido legalmente extendiendo a todos los procesos electorales regulados en la normativa estatal, y a la mayor parte de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras su incorporación a las Leyes electorales autonómicas,

Sin embargo, estas incorporaciones no han estado acompañadas de una mayor precisión en su regulación, sino que han mantenido la falta de mecanismos efectivos de control sobre su ejecución y la indeterminación en el cálculo previo del límite general de gastos, por cuanto los gastos por envíos que no resulten subvencionables, en función de los resultados electorales obtenidos, han de tomarse en cuenta a efectos del cumplimiento del límite.

Esta insuficiente regulación ha dado lugar a sucesivos acuerdos de las Juntas Electorales y del Tribunal de Cuentas exigiendo el cumplimiento de determinados requisitos mínimos en la justificación de la realización de los envíos. Se ha observado, no obstante, que la ausencia de un límite previo para los gastos de esta naturaleza y los escasos requisitos exigidos para adquirir el derecho a su subvención, unido a la dificultad para verificar la remisión personal y directa a cada uno de los electores, ha favorecido el incremento de estos gastos, aproximándose al total de la subvención a percibir por cada formación política por este concepto, en muchos casos muy superior a la deducida de los resultados electorales obtenidos.

Carencia de normativa electoral o insuficiente desarrollo de la misma en relación con determinados procesos electorales.

De entre los numerosos procesos electorales han de señalarse, por la insuficiencia de su regulación, los relativos a las elecciones al Consejo General de Arán, a las elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco y a las elecciones al Parlamento de Cataluña. Así, respecto a los dos citados en primer lugar, su normativa específica no contempla un límite para los gastos electorales, con la consiguiente discriminación entre procesos electorales y formaciones políticas que de esta carencia pudiera derivarse. Asimismo, su fiscalización por el Órgano de control externo de la respectiva Comunidad Autónoma no está amparada por norma de adecuado rango jurídico.

Por lo que se refiere a las elecciones al Parlamento de Cataluña, su celebración y posterior fiscalización está afectada por la carencia de una Ley electoral autonómica, regulándose mediante Decreto, dictado por el Departamento de Gobernación de la Generalidad en cada una de las elecciones convocadas, los extremos relativos al límite de gastos electorales y a la cuantificación de las subvenciones, así como las competencias fiscalizadoras de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Esta insuficiente regulación desde el punto de vista de la jerarquía y competencias normativas ha permitido que la Sindicatura de Cuentas haya manifestado, con ocasión de su fiscalización de las últimas elecciones al Parlamento Catalán, que no tiene una competencia expresa para fiscalizar las contabilidades electorales ni para proponer la no adjudicación o reducción de la subvención ante incumplimientos de la normativa electoral, como la superación del límite del gasto electoral detectada en el examen de la contabilidad electoral de alguna formación política.

La carencia de una propuesta de sanción podría originar que infracciones como las señaladas no resultasen penalizadas con la no adjudicación o reducción de la correspondiente subvención, únicas sanciones previstas en la normativa vigente, situación que este Tribunal valora como un quebrantamiento de los principios generales de igualdad y transparencia que han de regir todo proceso electoral democrático, tal como se proclama en el artículo 8 de la LOREG, que implicaría injustificadamente que no se discriminase entre formaciones políticas, y entre distintos procesos electorales, cualquiera que fuese el respectivo grado de cumplimiento de la normativa electoral, otorgando a ésta un alcance meramente formal sin la eficacia formal pretendida por el ordenamiento.

Propuesta:

Las consideraciones efectuadas sobre las distintas carencias o insuficiencias detectadas en el análisis de la

actual normativa en relación con la financiación pública de las formaciones políticas impulsan la propuesta de su revisión, atendiendo a los criterios siguientes:

1. Con la finalidad de potenciar la transparencia en los procesos electorales y la no discriminación entre formaciones políticas, se propone vincular la obligación de rendir la contabilidad electoral a su participación en los correspondientes procesos, en lugar de al derecho a la percepción de subvenciones públicas por los gastos electorales incurridos, de forma que el Tribunal de Cuentas pueda también efectuar, en su caso, una fiscalización selectiva de las formaciones políticas sin derecho a la percepción de subvenciones públicas.

2. El artículo dos de la Ley Orgánica 3/1987 sobre financiación de los partidos políticos relaciona, con un alcance pretendidamente exhaustivo, las distintas fuentes de financiación pública, restringida a las subvenciones de los gastos electorales, a las subvenciones a los Grupos parlamentarios y a las subvenciones para el funcionamiento ordinario. No obstante, a través de posteriores disposiciones legislativas o meros acuerdos parlamentarios se ha previsto expresamente la concesión de dotaciones económicas para la financiación de la actividad ordinaria de los grupos políticos en las Corporaciones Locales, así como de subvenciones por parte de algún Gobierno autonómico para el funcionamiento ordinario de las formaciones políticas con representación en su Asamblea Legislativa. Estas últimas vías de financiación, no previstas en la Ley Orgánica 3/1987, además de desvirtuar el carácter específico otorgado a esta Ley por razón de la materia, quiebran la unidad normativa e incorporan un inadecuado grado de indeterminación en la cuantificación total de la financiación pública a percibir por las formaciones políticas, junto a un tratamiento dispar entre las mismas. Por todo ello, se considera necesaria, para una mayor seguridad jurídica, una regulación explícita y taxativa de las distintas fuentes a través de las que las formaciones políticas pueden acceder a la financiación pública y de los requisitos exigibles, así como, en cada caso, de los mecanismos de control pertinentes.

3. En la fiscalización de la contabilidad anual de los partidos políticos se observa el traspaso a la actividad ordinaria, como entrega de los Grupos parlamentarios, de parte de las subvenciones recibidas por su representación y actividad parlamentaria. Con independencia del apoyo normativo y de la justificación que pudieran amparar estos traspasos, se considera conveniente que cada subvención específica atienda la finalidad para la que fue creada y que su cuantificación presupuestaria sea consecuencia de la correcta evaluación de los costes originados por la actividad subvencionable.

4. El análisis comparativo del bloque de normativa electoral, conformado por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y las distintas Leyes Autonómicas,

ofrece significativas diferencias tanto en la regulación de la campaña electoral como en los criterios a aplicar para la cuantificación de las subvenciones de ellas derivadas. Por ello, se considera necesario armonizar, desde el respeto a la distribución competencial, estas normativas para una mayor homogeneización en la regulación de los distintos procesos electorales y una mayor eficacia del control.

5. El artículo 127.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General reitera el principio general de que la subvención correspondiente a cada grupo político en ningún caso podrá superar la cifra de gastos declarados justificados por el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, la aplicación de este principio se ve dificultada por la falta de correspondencia entre el límite máximo de gastos autorizados y el importe de subvenciones a percibir, en ocasiones superior a aquél. Esta falta de congruencia técnica tiene especiales consecuencias en las elecciones locales, en las que el límite máximo de gastos autorizado para las formaciones de reducida implantación es inferior a la subvención a percibir en caso de haber obtenido representación en la correspondiente Corporación Local.

6. La incorporación de la subvención de los envíos personales y directos de propaganda a la normativa electoral dificulta la programación previa de las campañas electorales por cuanto la suma de gastos electorales ordinarios, a efectos del cumplimiento del límite máximo autorizado, puede verse alterada por el número de envíos que no resulte subvencionable. Por otra parte, en la actividad fiscalizadora se presentan dificultades para verificar la ejecución efectiva y diferenciada de los envíos personales.

Con independencia de la necesidad de dotar de una regulación más precisa a esta actividad desde la perspectiva del control externo, se estima necesario evaluar la eficacia de estos envíos, tal como se realizan en la actualidad, así como la posibilidad de implantar un nuevo procedimiento, más acorde con el actual desarrollo de los medios y técnicas de información, que ofrezca mayores garantías en su ejecución y permita reducir los fondos públicos destinados a su financiación.

7. La carencia de una legislación autonómica electoral, o su insuficiente desarrollo y armonización con la normativa electoral del régimen general, pueden originar que determinadas actuaciones queden sin la correspondiente propuesta de sanción, con el consiguiente tratamiento discriminatorio entre formaciones políticas y procesos electorales en cuanto a la subvención pública a percibir. Por ello, se considera necesario que todo proceso electoral esté adecuadamente regulado, contemplándose en su normativa específica todas las circunstancias que, desde un punto de vista económico-financiero, pudieran afectar a su desarrollo y a la posterior fiscalización de la contabilidad electoral de las formaciones políticas.

### III. Financiación privada de las formaciones políticas

La regulación actual prevé que las formaciones políticas dispongan para desarrollar su actividad electoral y ordinaria, junto a la financiación pública, de financiación privada, recibida en concepto de cuotas de sus afiliados o como aportación efectuada, en sus diversas modalidades, por personas físicas o jurídicas en el territorio nacional o en el extranjero. Las consideraciones y criterios que se exponen a continuación responden al examen de la normativa vigente desde la perspectiva de la eficacia del control que corresponde al Tribunal de Cuentas, sin incidir en otras materias de naturaleza fiscal, ni en las modalidades de financiación o de organización política que, en relación con la financiación privada, pudieran suscitarse.

La actual regulación de la financiación privada a los partidos políticos, como el Tribunal ha venido poniendo de manifiesto en sus sucesivos informes, presenta un distinto tratamiento según se trate de financiación electoral u ordinaria, autorizándose distintos límites en el caso de las aportaciones nominativas y prohibiendo las aportaciones anónimas en la financiación de procesos electorales. La diferenciación entre la normativa de la financiación privada ordinaria y electoral, con exigencia de requisitos más estrictos para esta última, se convierte, de hecho, en una limitación de alcance formal, fácilmente eludible, ya que nada impide que una financiación, superior a los límites autorizados para las aportaciones electorales o realizada bajo la modalidad de anónima, se canalice como financiación privada de la actividad ordinaria y que, posteriormente, pueda ser destinada a la actividad electoral. Esta misma circunstancia puede presentarse en la diferenciación entre el endeudamiento electoral y el ordinario y su consiguiente coste financiero que, en función de su calificación formal, tendrá naturaleza de gasto electoral u ordinario y, en consecuencia, un distinto tratamiento.

La regulación de la financiación procedente de personas físicas debería diferenciar nítidamente el tratamiento de las cuotas ordinarias de los afiliados, periódicamente ingresadas de conformidad con lo previsto en sus respectivos estatutos, de cualquier otra aportación, distinguiendo, a su vez, entre las aportaciones dinerarias y las no dinerarias, en sus distintas modalidades.

Para la financiación de las personas jurídicas, junto al mantenimiento del requisito exigido de autorización previa del correspondiente órgano social, se considera necesario regular la posible financiación indirecta a través de otras entidades afines a las formaciones políticas, como pueden ser las fundaciones, que, por otra parte, son también receptoras de subvenciones públicas para el desarrollo de determinados programas de su actividad. La transparencia en la financiación de los partidos políticos y la eficacia de su control resultaría

sensiblemente mitigada si el establecimiento de unos requisitos estrictos para la financiación directa no estuviese acompañado de similares exigencias en la entrega formal de aportaciones a través de estas entidades.

Especial referencia ha de hacerse, en relación con la financiación privada de personas jurídicas, a las condonaciones de deuda concedidas por proveedores por servicios prestados y, principalmente, por las entidades de crédito sobre operaciones de endeudamiento previamente concertadas, tanto por lo que respecta al principal como a los intereses devengados. El Tribunal de Cuentas viene señalando en sus informes estas actuaciones, recordando en cada caso que las operaciones de donación de deuda no están previstas por la Ley 3/1987 entre las distintas fuentes de financiación legalmente autorizadas. Puede argumentarse, en relación con estas operaciones, que su análisis debe tener en cuenta todo el periodo transcurrido desde su concertación; que son el resultado de una previa negociación, semejante a la que pudiera efectuarse en otros ámbitos mercantiles; y que, en definitiva, no responden al espontáneo «animus donandi» predicable de toda aportación no finalista. No obstante, se estima necesario que la regulación de la financiación de los partidos políticos incluya, denegando o permitiendo, una referencia expresa a estas operaciones de donación de deuda, estableciendo, en su caso, el régimen al que deban someterse.

Entre los ingresos disponibles por las formaciones políticas se incluyen los provenientes de su patrimonio y de la actividad desarrollada, sin que se haya previsto ninguna restricción en cuanto a la naturaleza de dicha actividad. No obstante, atendiendo a las singulares funciones atribuidas a los partidos políticos y a la naturaleza mayoritariamente pública de sus recursos financieros, se considera impropio que una formación política participe, como se ha podido constatar en la actividad fiscalizadora, en operaciones de carácter especulativo en mercados altamente sensibles, máxime cuando las emisiones de deuda pública o las negociaciones específicas con las entidades financieras permiten obtener rentabilidad de los excedentes temporales de tesorería que pudieran presentarse.

Por otra parte, se estima que la regulación de las distintas modalidades de financiación privada de las formaciones políticas y de los requisitos exigibles en cada caso, ha de estar adecuadamente completada con el análisis de las consecuencias que pudieran derivarse de su incumplimiento, que se concreta en el establecimiento de un régimen sancionador suficientemente desarrollado.

#### Propuesta:

En relación con la financiación privada a las formaciones políticas, desde la exclusiva perspectiva de la eficacia del control atribuido al Tribunal y, por tanto,

restringiendo el alcance de la sugerencia a las carencias e insuficiencias observadas al respecto en su actual regulación, se considera necesario uniformar los requisitos exigibles y los límites establecidos para la financiación electoral y para la actividad ordinaria, ya que la mayor limitación establecida para la financiación electoral puede convertirse, en la práctica, en una restricción formal, fácilmente eludible. Por otra parte, se estima conveniente dotar de una regulación más precisa a las aportaciones no dinerarias que, en muy diferenciadas formas, pudieran efectuarse a las formaciones políticas y contemplar las relaciones que, en el área de la financiación, pudieran mantener con fundaciones y otras entidades afines. Asimismo, se debería regular la limitación del uso de operaciones de carácter especulativo por los partidos políticos con la finalidad de obtener mayores rendimientos de su patrimonio.

En relación con las condonaciones de deuda convenidas con entidades de crédito, respecto a operaciones de endeudamiento previamente concertadas, y con proveedores por prestación de servicios, no previstas en la Ley 3/1987, y que se han observado registradas en las contabilidades anuales de distintas formaciones políticas, se considera necesaria una regulación expresa que contemple su autorización o prohibición, y establezca el régimen al que, en su caso, deberían someterse.

#### IV. Revisión de la normativa electoral

Con independencia de las consideraciones y criterios ya expuestos en relación con la financiación de las campañas electorales, en el ejercicio de la actividad fiscalizadora han surgido problemas de interpretación sobre la regulación de ciertos extremos, algunos tan significativos como la determinación de los límites de gastos, que se han venido superando a través de acuerdos de las Juntas Electorales y del Tribunal de Cuentas.

En este sentido, la normativa electoral no ofrece un criterio explícito para el cálculo previo del límite máximo de gastos, que no pueda verse alterado por circunstancias sobrevenidas de la actividad electoral, como actualmente ocurre con los gastos de envíos de propaganda electoral que no resultan subvencionados. La imprecisión actual es mayor cuando el límite máximo de gastos electorales ha de calcularse en caso de concurrencia de distintos procesos electorales. La indeterminación del proceso que se ha de tomar como base en su cuantificación y a cuyo límite específico ha de agregarse el 25 por ciento de los gastos autorizados para las elecciones a Cortes Generales, según la vigente redacción del artículo 131.2 de la LOREG, ha obligado al Tribunal a comunicar previamente a las formaciones políticas cuál iba a ser el criterio que se iba a seguir en la valoración del cumplimiento de los límites. La necesidad de planificar adecuadamente, desde el punto de vista financiero, toda campaña electoral requiere que la

formación política pueda definir con suficiente antelación el marco económico de su actividad, siempre condicionado por la referencia al límite o sublímites de gastos electorales autorizados por la normativa electoral. Por ello, se considera necesario que su determinación sea inmediata y definitiva, no modificable a posteriori en función de los resultados electorales alcanzados.

Por otra parte, ya se ha expuesto la falta de correspondencia técnica entre la subvención pública a percibir y el límite máximo de gastos electorales autorizados, que hace que aquélla pueda resultar teóricamente muy superior al límite de gastos, situación frecuentemente observada y que se presenta de forma más generalizada en las elecciones locales respecto a las formaciones políticas de reducida implantación.

Se estima necesario reconsiderar el concepto de gasto electoral, excluyendo explícitamente del mismo los importes que corresponden a la adquisición de elementos de inmovilizado, cuya vida útil se extiende más allá del periodo electoral, y los resultantes de la estimación de los gastos financieros derivados de las operaciones de endeudamiento electoral devengados después de la fecha legalmente prevista para la percepción del adelanto de las subvenciones electorales, superando la indeterminación de la normativa actual que prolonga su devengo hasta el momento no concretado en el tiempo de la percepción de la subvención. Se destaca, por otra parte, la difícil diferenciación, desde un punto de vista económico-financiero y de su posterior fiscalización, entre los gastos estrictamente electorales y los gastos incurridos en la precampaña, para los que no existe limitación legal y que, en ocasiones, han alcanzado importes significativos.

En las sucesivas modificaciones de la normativa electoral, se han incorporado al límite general de gastos electorales unos sublímites específicos para los gastos de publicidad exterior y de publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada, cuya aplicación se ha visto dificultada por la insuficiente identificación legal de los conceptos de gastos a incluir en dichos sublímites. Por otra parte, su actual regulación permite que se susciten dudas sobre su ámbito de aplicación.

En el análisis de la normativa electoral aprobada por las Asambleas Legislativas de distintas Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, con independencia de las frecuentes remisiones al marco establecido por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, se han detectado significativas diferencias, principalmente en la determinación del límite máximo de gastos autorizado y de las subvenciones electorales, así como en la implantación de sublímites y en el reconocimiento de la subvención de los gastos por envíos electorales, poniéndose de manifiesto la carencia de un marco jurídico adecuadamente armonizado y homogéneo de toda la actividad electoral, que coadyuve al control externo eficaz de la misma.

#### Propuesta:

La determinación de los conceptos de gasto considerados electorales, así como del límite máximo general de gastos autorizados y de los distintos sublímites para actividades específicas son un referente fundamental en la programación económico-financiera de toda campaña electoral y en el efectivo ejercicio del control. A fin de subsanar las deficiencias observadas por el Tribunal en su actual regulación, se considera necesario revisar la normativa electoral y dotar a la misma de unos criterios precisos que permitan determinar, de forma indubitada y previa a las diferentes elecciones, a celebrar de modo singular o en concurrencia, los conceptos de gasto considerados electorales y sus distintos límites. En cuanto a los sublímites actualmente establecidos para los gastos de publicidad exterior o de publicidad efectuada en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada, se estima oportuno considerar si permanecen las circunstancias que fundamentaron su implantación y, en el caso de que se estime conveniente su exigencia, dotarles de una regulación precisa en relación con su ámbito de aplicación, determinación y alcance.

Se considera, asimismo, conveniente alcanzar, en el respeto de las respectivas competencias legislativas, una mayor armonización entre la normativa electoral estatal y la de las distintas Comunidades Autónomas, en aras a conseguir un bloque normativo electoral más homogéneo para todos los procesos electorales.

#### V. Obligaciones contables derivadas de la actividad económico-financiera de los partidos políticos

La concepción, ya expuesta, de las formaciones políticas como una única realidad económica, integradora de toda su organización territorial e institucional, implica que las cuentas anuales habrán de recoger la actividad económico-financiera realizada en el conjunto de su organización. En la práctica, su cumplimiento por parte de los partidos es muy desigual, como ha venido constatando el Tribunal de Cuentas y reflejando en sus informes de fiscalización sobre los estados financieros rendidos.

En el análisis de los procesos de integración, se observa que la mayoría de los partidos no incluyen la actividad económica de la organización municipal, pese a que en algunos casos se desarrolla en municipios con una población importante. Mayor diversidad se detecta en los grupos de representación parlamentaria, incluido el correspondiente al Parlamento Europeo, ya que unos partidos remiten estados financieros consolidados, mientras que otros sólo incluyen las relaciones económicas entre las sedes territoriales y dichos grupos. Por lo que se refiere a los cargos electos en las Corporaciones Locales, al igual que con la organización municipal, por lo general no se incluye en las

cuentas anuales información sobre su actividad económico-financiera.

Con objeto de resaltar la importancia de la actividad omitida en las cuentas anuales, en el informe correspondiente al ejercicio 1998, último elevado a las Cortes Generales previo a la elaboración de esta Moción, se destaca que las subvenciones otorgadas a los Grupos parlamentarios por las Cortes Generales y Asambleas Legislativas Autonómicas suman un total de 7.188 millones de pesetas y las otorgadas a los grupos de cargos electos por las Corporaciones Locales que han contestado a la solicitud de información requerida por el Tribunal de Cuentas han sido de 3.785 millones de pesetas, lo que representan el 80% y el 42%, respectivamente, del importe de las subvenciones del Estado para el funcionamiento ordinario.

Respetando la autonomía orgánica y funcional establecida y las normas que rigen las relaciones internas de cada partido, es conveniente precisar que el criterio de la integración contable de la actividad económica de los grupos institucionales propuesta no presupone aceptar la utilización, por parte de la organización general del partido, de las subvenciones otorgadas para la financiación de los gastos derivados de la actividad institucional de dichos grupos, ni rechazar la implantación de controles propios, por parte de los órganos otorgantes, sobre la aplicación de la subvención a la finalidad para la que fue concedida. Ambos aspectos son compatibles con la presentación, en las cuentas anuales, de la totalidad de la información económico-financiera que afecta a la formación política.

La Ley Orgánica 3/1987, en su Título IV, relativo a la fiscalización y control, establece que los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, que reciban subvención estatal para atender sus gastos de funcionamiento, deberán presentar ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus ingresos y gastos. En relación con lo dispuesto en este mandato es preciso señalar, además de su alcance restringido a las formaciones con presencia en el Congreso de los Diputados, que no se corresponde con lo previsto en la exposición de motivos y en otros preceptos de la propia Ley, ni con el contenido de los sucesivos acuerdos de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de los que se deduce la necesidad de obtener otros documentos que superen el de la simple contabilidad detallada y documentada de los ingresos y gastos del periodo, alcanzando a su situación financiera y patrimonial, que vendría reflejada en el Balance, en la Cuenta de Pérdidas y Ganancias y la Memoria, cuyo contenido deberá concretarse suficientemente en la normativa aplicable.

Por otra parte, con objeto de garantizar la transparencia de su actividad y de acuerdo con la práctica seguida en otros sectores, se considera conveniente establecer la obligación de formular cuentas anuales consolidadas con las entidades en las que exista un con-

trol efectivo del partido, sin perjuicio de la presentación de sus cuentas anuales específicas, y con los requisitos y condiciones derivadas de su particular actividad económico-financiera. Los estados financieros consolidados incluirían, por lo tanto, los de las fundaciones, creadas por los propios partidos políticos o sus afiliados, con actividades vinculadas o muy próximas a sus objetivos, así como los de las sociedades mercantiles en cuyo capital social participen mayoritariamente.

En la precitada Ley Orgánica se establece de forma general la obligación de establecer sistemas de control interno en cada partido, y de llevar registros contables detallados que permitan conocer en todo momento su situación financiera, y, en concreto, enumera, si bien con cierta imprecisión, los libros a llevar y su contenido. No obstante, esta regulación exige una adaptación a los sistemas de información contable actuales, similares a los utilizados por otras organizaciones de naturaleza semejante y por el resto de los agentes económicos de los sectores privado y público, que permita un seguimiento cronológico de todas sus operaciones y la elaboración periódica de balances y cuentas de resultados. Se deberá llevar necesariamente un libro Diario y otro de Inventarios que incorpore una descripción suficiente y actualizada de todos los bienes patrimoniales del partido, así como establecer los requisitos exigibles a los libros oficiales de la formación política, similares a los previstos en otras actividades económicas, y regular su conservación, así como la de la documentación justificativa, por el partido hasta un plazo prudente posterior a su fiscalización. Consideración especial requiere la regulación de la conservación de los documentos contables y justificativos en el caso de cese de la actividad del partido político. Un aspecto singular de esta actividad es la integración de la contabilidad electoral, frecuentemente referida a coaliciones electorales, en la contabilidad ordinaria de cada formación política, lo que debería ser objeto de un tratamiento específico.

Aunque en la actualidad la mayoría de las formaciones políticas presentan el Balance y la Cuenta de Pérdidas y Ganancias y, en menor medida, la Memoria, los sistemas contables utilizados no responden a un procedimiento normalizado y la información no es homogénea. Los partidos han creado su propia estructura o la han adaptado, según sus criterios, a los modelos establecidos en el Plan General de Contabilidad para las empresas privadas, lo que crea diferencias entre las cuentas utilizadas y dificulta la comparación entre los estados financieros de los partidos.

La legislación vigente establece que el plazo para remitir los estados contables al Tribunal de Cuentas es de seis meses a partir del cierre de cada ejercicio, sin determinar ningún otro requisito sobre la formulación y aprobación de los estados financieros anuales. Con el fin de corregir esta carencia, la normativa contable específica para los partidos políticos deberá incluir los criterios a seguir para la elaboración de las cuentas

anuales, como es práctica habitual en la regulación contable del resto de los sectores. Por otra parte, dentro del respeto a la libertad de organización y funcionamiento de los partidos, reconocida en el artículo sexto de la Constitución, se estima conveniente regular el procedimiento de aprobación, a fin de que las cuentas, rendidas por quien ostente la condición de cuentadante ante el Órgano fiscalizador, hayan sido aprobadas por la formación política, de acuerdo con el procedimiento previsto en sus estatutos.

Por último, la regulación vigente no contempla la remisión de los estados financieros de los partidos que no tengan representación en el Congreso de los Diputados, por lo que se debería considerar la necesidad de establecer el depósito de las cuentas anuales para los partidos que se estime conveniente, en función de criterios objetivos, a fin de garantizar la transparencia de su financiación y el cumplimiento de las obligaciones que les sean impuestas, así como la posibilidad de quedar sometida su actividad a control externo mientras persistan los requisitos objetivos que se hayan fijado y de exigir las responsabilidades que se hubieran previsto en caso de incumplimiento.

#### Propuesta:

La regulación contenida en la Ley 3/1987 sobre las obligaciones contables a cumplir por las formaciones políticas se estima insuficiente para garantizar la transparencia de su actividad y la representatividad de los estados contables. Superando la falta de concordancia entre el alcance previsto en la exposición de motivos y el deducido del articulado de dicha Ley, se considera oportuno que los partidos políticos, concebidos como una única realidad económica integrada por toda su organización territorial e institucional dispongan de un régimen contable semejante al implantado en otros órdenes económicos, estableciendo la llevanza obligatoria de libros oficiales con los oportunos requisitos, contemplando a través de una adaptación del Plan General elaborada por el Órgano competente las singularidades contables que su actividad pudiera reclamar, y exigiendo que las cuentas anuales a rendir, integradas por el Balance, Cuenta de Pérdidas y Ganancias y Memoria, estén debidamente conformadas y aprobadas y que sean remitidas por quien ostente formalmente la condición de «cuentadante», todo ello en aras de posibilitar un control externo efectivo.

La obligación legal de rendir la contabilidad de la actividad ordinaria para su fiscalización está restringida en la actualidad a los partidos que tienen representación en el Congreso de los Diputados. No obstante, se propone ampliar este ámbito subjetivo y establecer el depósito de las cuentas anuales para el resto de partidos, especialmente para aquéllos que tienen algún tipo de representación en Instituciones públicas, así como su sometimiento a un control externo que garantice la

transparencia de su financiación, y la exigencia de responsabilidades en caso de incumplimiento de las obligaciones que tuvieran impuestas.

Por otra parte, en consonancia con la concepción de los partidos políticos como una única realidad económico-financiera, se estima que deberían presentar estados financieros consolidados de toda su organización territorial e institucional y, en su caso, de las fundaciones pertenecientes a su entorno político y de las sociedades en cuyo capital social participen mayoritariamente, considerando las salvedades que pudieran derivarse de la peculiar actividad de las entidades consolidables y el método de consolidación más aconsejable, a desarrollar normativamente en sus aspectos técnicos.

#### VI. Relaciones de terceros con el Tribunal de Cuentas

El artículo 133 de la Ley Orgánica 5/1985 establece para las entidades financieras que hubieran concedido financiación a las formaciones políticas obligadas a rendir la contabilidad electoral y para las empresas proveedoras de servicios y materiales electorales, cuya facturación supere el millón de pesetas, la obligación de informar, de forma detallada, al Tribunal de Cuentas de las operaciones formalizadas y de su facturación, respectivamente. Por el contrario, en cuanto a la actividad ordinaria no se prevé, de forma expresa, la obligación de informar al Tribunal sobre las relaciones mantenidas con las formaciones políticas ni de atender las solicitudes que pudiera formular el Tribunal de Cuentas en el desarrollo de su función fiscalizadora.

Como se describe en los informes de fiscalización de las contabilidades electorales, es frecuente el incumplimiento por las entidades de crédito y las empresas suministradoras de la obligación de informar al Tribunal de Cuentas en los términos legalmente previstos, pese a su requerimiento. Asimismo, en los informes de la contabilidad anual se deja constancia de la falta de respuesta de las entidades a las que se ha circularizado siguiendo la práctica habitual de todo procedimiento fiscalizador, lo que supone una limitación al alcance de las comprobaciones, principalmente respecto de los saldos de tesorería y de endeudamiento.

Ante la falta de información o de respuesta, el Tribunal de Cuentas carece de medios para exigir el cumplimiento de lo previsto por la Ley, al no existir un régimen sancionador que especifique órgano, procedimiento, criterios y sanciones; o para obligar a que sean contestadas las solicitudes de información, al entender que no es de aplicación en este ámbito el deber de colaboración establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

#### Propuesta:

A fin de potenciar en el desarrollo de la función fiscalizadora la colaboración y la aportación de informa-

ción de terceros, se considera necesaria la revisión de la legislación electoral, estableciendo una regulación precisa de las consecuencias que pudieran derivarse del incumplimiento por parte de terceras personas de la obligación de remitir información al Tribunal de Cuentas sobre los servicios prestados, así como de la legislación sobre la actividad ordinaria, estableciendo el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, a fin de que su actividad fiscalizadora no resulte limitada ni perjudicada por la falta de información.

#### VII. Régimen sancionador

La regulación de la financiación de los partidos políticos estará incompleta si no se previenen las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento y el procedimiento para exigir las responsabilidades en que se hubiera incurrido. Con independencia de los delitos e infracciones electorales, cuyo conocimiento y sanción corresponde a la jurisdicción penal y a la Junta Electoral competente, respectivamente, el Tribunal viene constatando la necesidad de completar el actual régimen sancionador, dada su actual indeterminación, respecto a las conductas que afecten a la regularidad de las contabilidades de la actividad ordinaria y electoral de los partidos políticos, y a las transgresiones de las restricciones y límites establecidos para los gastos electorales y la financiación en cualquiera de sus modalidades, así como a los incumplimientos de terceros en relación con la colaboración que les es exigible en la fiscalización del Tribunal de Cuentas.

En este sentido, se considera insuficiente lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos y por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, así como por el Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales, y así lo viene manifestando en sus informes el Tribunal de Cuentas, a través de su reiterada recomendación de que se prevea un régimen sancionador con el suficiente desarrollo normativo, recomendación que no cabe interpretar como una pretensión de que le sean asignadas a este Tribunal competencias sancionadoras, lo que, en su caso, supondría una atribución singular respecto al ejercicio de la función constitucionalmente asignada de la fiscalización del Sector público. Se estima, por el contrario, que la atribución de competencias sancionadoras al Tribunal de Cuentas podría afectar negativamente a la actividad fiscalizadora, incidiendo en la concepción que de ella se contempla en el art. 136.1 de la Constitución española.

Respecto a la regulación de la actividad ordinaria, el artículo 7 de la Ley 3/1987 establece que la percepción por los partidos políticos de financiación privada no autorizada será sancionada con el doble de la aportación ilegalmente aceptada. No se prevé, por el contrario, ninguna sanción en el caso de que recibieran finan-

ciación pública indebidamente otorgada por alguna Institución pública.

A su vez, el artículo 11.3 de este texto legal establece que el Tribunal de Cuentas se pronunciará sobre la regularidad y adecuación de la documentación recibida con lo dispuesto en la Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento. Sin embargo, esta atribución formal al Tribunal de Cuentas no es objeto de un mayor y posterior desarrollo, en el que se contemple una tipificación de las distintas clases de responsabilidades que deben ser exigibles, así como el procedimiento que habría de seguirse, en sus sucesivas fases, estableciendo los criterios para la determinación de las sanciones a aplicar, los recursos que pudieran formularse y cuantos extremos se consideren necesarios para su deducción. Esta insuficiente regulación no queda suplida por la aplicación genérica del procedimiento fiscalizador diseñado en la normativa específica del Tribunal de Cuentas, por la singularidad de las responsabilidades que pudieran apreciarse en la actividad ordinaria de los partidos políticos y por no encontrar fácil encaje a dicha función, en definitiva sancionadora, en la propia función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, como se ha señalado.

Por lo que al régimen electoral se refiere, la Ley Orgánica 5/1985 regula en el capítulo VIII del Título I los delitos e infracciones electorales, así como el procedimiento judicial o ante la Junta Electoral para la tramitación de la correspondiente sanción. Entre los delitos tipificados, todos ellos de estricta naturaleza electoral, se incluye aquel en que incurrirían los administradores electorales por falsear las cuentas o por apropiarse o distraer fondos para fines distintos de los previstos en la legislación.

Con independencia de esta referencia, que podrá ofrecer cierta conexión por razón de la materia con la función asignada al Órgano fiscalizador, en el artículo 134.2 de esta misma Ley se dispone que el Tribunal de Cuentas se pronunciará, en el ejercicio de su función fiscalizadora, sobre la regularidad de las contabilidades electorales, y en el caso de apreciarse irregularidades o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales, puede proponer la no adjudicación o la reducción de la subvención que correspondiese a la formación política; añadiendo que, si el Tribunal de Cuentas advirtiese indicios de delito, lo comunicará al Ministerio Fiscal.

La normativa electoral establece restricciones sobre los distintos mecanismos de financiación, en la determinación del límite máximo de gastos electorales y de sublímites específicos, así como en la estructura de las cuentas, principios contables a aplicar, plazos de presentación y otros extremos relacionados con su elaboración y rendición al Tribunal. Sin embargo, estas restricciones no están acompañadas de una clasificación valorativa de los incumplimientos y de las sanciones a proponer en cada caso, previendo únicamente una posi-

ble reducción o no adjudicación de la subvención pública que hubiese correspondido, sin explicitar los criterios que en cada situación deben ser aplicados. Esta previsión legal no alcanza a contemplar la existencia de propuesta de sanción, por parte del Tribunal, respecto a las formaciones políticas que no cumplen con la obligación de rendir sus cuentas, con independencia de la pérdida del derecho a la percepción de la subvención electoral, no previéndose otras consecuencias ante posibles incumplimientos de la normativa, y con la consiguiente restricción a la transparencia exigible en todo proceso electoral. Tampoco se contempla sanción para las formaciones que, habiendo incumplido la normativa electoral, con independencia de que hayan remitido o no su contabilidad al Tribunal, no tienen derecho a la subvención pública por no haber alcanzado los resultados electorales requeridos.

Por lo que se refiere al Órgano sancionador, la normativa únicamente señala que el Tribunal de Cuentas puede formular su propuesta de reducción o no adjudicación de la subvención. Esta formulación tiene, por lo tanto, carácter discrecional y para su determinación no se ofrecen referentes cuantitativos en que fundamentar la propuesta. Este vacío legal ha resultado parcialmente paliado en la práctica por un Acuerdo general del Pleno del Tribunal, en el que se adoptó el criterio de aplicar una tabla progresiva en función del grado de superación de los límites previstos para los gastos electorales, quedando otros posibles incumplimientos fuera de dicho baremo, y que han sido tratados por Acuerdos singulares. En todo caso, el pronunciamiento que haya tenido a bien formular el Pleno del Tribunal en los sucesivos informes aprobados, únicamente tiene la naturaleza jurídica de propuesta elevada a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, con independencia de que en la tramitación posterior de los informes, dicha propuesta haya prosperado, siendo asumida por la correspondiente Comisión Parlamentaria y llevada a la práctica por la Institución de la Administración Central o Autonómica responsable del abono de las subvenciones electorales.

Como síntesis de lo expuesto, se resalta que en la normativa electoral, el Tribunal de Cuentas no se configura como un órgano sancionador que exija responsabilidades, sino como un órgano técnico que formula una propuesta. Faltan, no obstante, por determinarse legalmente los criterios específicos que habrán de aplicarse en dicha propuesta de reducción o pérdida de la subvención, aspecto silenciado en el art. 134.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y que constituye un merma de la seguridad jurídica. Tampoco se regula el sistema de recursos aplicables, con independencia de que pudiera estimarse que pueden interponerse análogicamente los recursos administrativos ante el Órgano de la Administración que definitivamente otorga las subvenciones electorales, y, en su caso, el

contencioso administrativo. Tampoco está contemplado el valor jurídico que en este procedimiento tiene la propuesta del Tribunal de Cuentas que, a su vez, está legalmente restringida a la reducción o supresión de la subvención electoral, restricción que impide su vinculación con los distintos supuestos de incumplimientos de la contabilidad electoral.

Como se ha señalado, no se contempla en la actual normativa ningún tipo de sanción ante los incumplimientos de terceros por falta de información al Tribunal de Cuentas en su actividad fiscalizadora. El incumplimiento de la obligación impuesta a las entidades de crédito de informar sobre las operaciones de endeudamiento concertadas y a los proveedores respecto a los servicios prestados no está legalmente sancionado, limitándose el Tribunal a recoger en sus Informes de fiscalización la identificación de las entidades que no han cumplido esta previsión legal, a pesar de que se les haya recordado, y a destacar que la carencia de dicha información es una limitación a su actividad fiscalizadora.

#### Propuesta:

Tanto el procedimiento diseñado en la legislación sobre la financiación ordinaria, como el previsto en la normativa electoral, con independencia de sus significativas diferencias, presentan importantes lagunas desde una perspectiva sancionadora, que merman la seguridad jurídica, y cuya clarificación se considera necesaria en concordancia con la transparencia y regularidad exigibles a la actividad de las formaciones políticas. Por lo tanto, se propone que, atendiendo a los principios establecidos en el Título IX de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, se regule adecuadamente el régimen sancionador, desarrollándolo en todas sus fases, y previendo las correspondientes responsabilidades en que pudieran incurrir las formaciones políticas o terceras personas con ellas relacionadas, ante los distintos incumplimientos y posibles violaciones de la normativa de partidos políticos, tanto en lo que se refiere a su actividad electoral como a la ordinaria.

#### CONCLUSIÓN

En cumplimiento de la Resolución de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, se ha expuesto una síntesis de las lagunas normativas deducidas del análisis de la vigente legislación reguladora de la actividad ordinaria y electoral de los partidos políticos y contrastadas en la actividad fiscalizadora, así como de las consideraciones y criterios que este Tribunal ha estimado oportuno formular, reiterando los que ha venido poniendo de manifiesto en los sucesivos informes de fiscalización aprobados y elevados a las Cortes Generales y distintas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autóno-

mas. En ellos se ha dejado constancia del significativo avance registrado por la práctica totalidad de las formaciones políticas en la llevanza de la contabilidad y en la rendición de sus cuentas, así como de las insuficiencias detectadas en la actual regulación y que, de forma más sistematizada, se recogen en esta Moción.

El Tribunal de Cuentas estima que la corrección de estas insuficiencias mediante la pertinente modificación legislativa contribuirá a dotar de un marco jurídico adecuado a la actividad de las formaciones políticas,

concebidas como instrumento fundamental para la participación política, y a reforzar su sometimiento a los principios de regularidad y transparencia, potenciando, a su vez, la eficacia de la actividad fiscalizadora que le ha sido encomendada, al suprimirse las carencias y limitaciones detectadas en la normativa actualmente vigente.

Madrid, 30 de octubre de 2001.—El Presidente,  
**Ubaldo Nieto de Alba.**