

El control de las cuentas de los partidos políticos



1. LAS CUENTAS ANUALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos asumía como objetivo fundamental, tal y como se expresaba en su exposición de motivos, la necesidad de establecer un marco normativo básico que garantizara la regularidad y transparencia de su actividad económica y que disciplinara esta actividad, con arreglo a los principios de suficiencia y publicidad.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio¹, que ha sustituido al anterior texto legal, se expresa, sin embargo, que la ley de 1987 no garantizaba de manera adecuada la suficiencia, regularidad y transparencia de la actividad económica de los partidos políticos. En la citada exposición de motivos se indica la necesidad de establecer mecanismos de auditoría y fiscalización dotados de recursos humanos y materiales suficientes para ejercer con independencia y eficacia su función.

Con la finalidad de alcanzar el objetivo anterior el artículo 14 de la citada Ley Orgánica dispone que los partidos políticos deberán llevar registros contables detallados que permitan, en todo momento, conocer su situación financiera y patrimonial, así como el cumplimiento de las obligaciones previstas, especificando el contenido de los libros contables, de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados².

¹ Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 160, de 5 de julio de 2007.

² Goxéns Duch, Antonio. Contabilidad de los partidos políticos. *Técnica Contable* Vol. 43/1991, nº 505, pág. 39.

El citado precepto legal dispone que la contabilidad de los partidos políticos deberá recoger un inventario anual de todos sus bienes, el registro de todos los ingresos recibidos y de los gastos realizados, así como de todas las operaciones de capital relativas a créditos, inversiones, así como a deudores y acreedores.

En la regulación originaria de la LOFPP no se realizaban mayores concreciones, lo cual determinaba una descripción terminológicamente imprecisa de los libros contables obligatorios, en la medida en que se limitaba a los ingresos y gastos la documentación a remitir al Tribunal de Cuentas. Esta situación ha sido corregida en la nueva LOFPP, que en su artículo 14.5 expresa los documentos que se integran en las cuentas anuales de los partidos políticos. En la LOFPP no se especifican los responsables de la llevanza de esta contabilidad y de las relaciones con el Tribunal³, aunque el artículo 14.3 del actual texto legal dispone que los encargados de presentar las cuentas e los partidos políticos es el máximo órgano de dirección de éstos.

En lo que afecta al área de ingresos, en el citado artículo 14 de la LOFPP se indica que la contabilidad de los partidos políticos deberá distinguir, al menos, las siguientes categorías: cuotas y aportaciones de los afiliados, ingresos procedentes de su patrimonio, donaciones recibidas, subvenciones públicas y rendimientos procedentes de las actividades del partido.

En lo que se refiere al registro de los gastos realizados, la contabilidad de los partidos políticos deberá distinguir, al menos, las siguientes categorías: gastos de personal, gastos de funcionamiento, gastos financieros de préstamos, otros gastos de administración y gastos de las actividades propias del partido.

La regulación anterior tiene como finalidad que se pueda ejercer de forma efectiva un control sobre

las cuentas de los partidos políticos y que los ingresos de las formaciones políticas se ajusten a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos. En este sentido, la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas manifestó la necesidad de que el Tribunal de Cuentas y el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas propusieran una adaptación de Plan General de Contabilidad para los partidos políticos, en la que se contemplen las singularidades contables que sean necesarias⁴.

En cumplimiento de lo previsto en la resolución de la Comisión Mixta, la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos, dispone que el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta ley, elaborará un plan específico de cuentas para las formaciones políticas, de acuerdo con los límites y previsiones de la LOFPP.

En el plan se recogerán los diversos criterios expresados por el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización sobre las cuentas de los partidos políticos, y será aprobado por el Tribunal de Cuentas, previo análisis y debate del mismo en la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Ante la falta de precisión de la LOFPP de 1987 sobre los documentos que debían integrar las cuentas de los partidos políticos, la mayoría de partidos políticos han venido elaborando el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias, y en menor medida la memoria, pero 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

³ Cuñado Ausín, Gregorio. *La financiación de los partidos políticos*. Boletín del Tribunal de Cuentas nº 6/2000, pág. 25.

⁴ 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, apartado 11 (BOE 21-VIII-2002).

comparación entre los estados financieros de los partidos.

La situación anterior ha cambiado, en la medida en que el artículo 14.5 determina que las cuentas anuales comprenderán el balance, la cuenta de resultados y una memoria explicativa de ambas. En todo caso, dicha memoria incluirá la relación de subvenciones públicas y de donaciones privadas recibidas, con indicación de los datos que permitan identificar a los donantes y los importes recibidos. La memoria deberá ir acompañada de un anexo donde se especifiquen pormenorizadamente las condiciones contractuales estipuladas de los créditos o préstamos de cualquier clase que mantenga el partido con entidades de crédito.

Se especifica en la nueva LOFPP, asimismo, la obligación de presentar cuentas anuales consolidadas en las que se extiendan a los ámbitos estatal, autonómico, comarcal y provincial. En el caso de federaciones de partidos y coaliciones se incluirán las de los partidos federados y coaligados.

Como se puede comprobar, las prescripciones anteriores, unidas a la necesidad de establecer un plan específico de cuentas para las formaciones políticas, ha supuesto una mejora indudable del régimen anterior, que había determinado una gran heterogeneidad en las cuentas de los partidos políticos, lo cual ha dificultado el control por parte del Tribunal de Cuentas.

La LOFPP establece dos tipos de controles de las cuentas de los partidos políticos, el control interno que se ejerce dentro del propio partido y el control externo que se asigna al Tribunal de Cuentas. En la medida en que estos controles se realizan sobre las cuentas anuales que elaboran los partidos políticos, es imprescindible que éstas contengan toda la información suficiente y que faciliten la realización de los controles establecidos en la LOFPP.

Al objeto de facilitar la rendición de cuentas, el Tribunal de Cuentas ha venido remitiendo a los partidos políticos unos criterios técnicos y unos modelos a los que acomodar la información a remitir, supliendo de este modo la falta de un desarrollo normativo de las obligaciones contables impuestas a las formaciones políticas⁵.

En este sentido, y ante la necesidad de aclarar todas las obligaciones contables de los partidos políticos y conseguir la máxima transparencia en la gestión de sus ingresos, la citada Comisión Mixta de las Cortes Generales planteó la necesidad de modificar la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, a la mayor brevedad y con el máximo consenso posible, circunstancia ésta que se ha producido en el año 2007.

En tanto no se produjera la reforma legal, la Comisión Mixta instó a los partidos políticos a adaptar su contabilidad a lo referido en la moción del Tribunal de Cuentas de 30 de octubre de 2001, donde se ponen de manifiesto las limitaciones que ha encontrado este órgano fiscalizador para ejercer un control efectivo de las cuentas de los partidos políticos⁶.

En la citada moción se pone de manifiesto que la eficacia del control de las cuentas anuales de los partidos políticos requiere que su ejercicio se extienda sobre toda la organización política y sobre todas las áreas de su actividad económico-financiera, dado que actualmente hay significativas limitaciones a las actuaciones desarrolladas por el Tribunal de Cuentas.

Las cuentas que presentan los partidos políticos no incluyen, con carácter general, la actividad económico-financiera de todas las organizaciones y niveles territoriales en que se organizan los partidos políticos, ni incluyen información sobre los diferentes grupos parlamentarios de los que reciben subvenciones, o sobre su participación en diversas

⁵ Cuñado Ausín, Gregorio. "La fiscalización de los partidos políticos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas". *Revista Española de Control Externo* nº 9/2001, pág. 154.

⁶ Moción del Pleno del Tribunal de Cuentas relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, de 30 de octubre de 2001 (BOE 21-VIII-2002).

sociedades mercantiles, o sus relaciones con determinadas fundaciones⁷.

Al objeto de garantizar la transparencia de la actividad de los partidos políticos y de acuerdo con la práctica seguida en otros sectores, se considera conveniente que los partidos presenten cuentas consolidadas con las entidades en las que exista un control efectivo del partido, sin perjuicio de la presentación de sus cuentas anuales específicas⁸.

Los partidos políticos han de concebirse 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 Corporaciones Locales, de modo que no quede excluida del alcance fiscalizador ninguna de sus actuaciones en materia económico-financiera⁹.

2. SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

El artículo 15 de la LOFPP dispone que los partidos políticos deberán prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico conforme a sus estatutos. En la actual redacción de la LOFPP se introduce la novedad, respecto a la normativa anterior, de que el informe resultante de la revisión se acompañará a la documentación a rendir al Tribunal de Cuentas.

La previsión anterior, sin embargo no tiene ningún desarrollo efectivo en el articulado de la propia LOFPP. En el marco de este trabajo de investigación se ha analizado las disposiciones sobre control interno recogidas en los estatutos de los cuatro partidos políticos españoles más relevantes, así como de las federaciones o movimientos en los que dos de éstos partidos participan.

En lo que se refiere al Partido Socialista Obrero Español, se ha comprobado que el artículo 57 de sus estatutos establece el órgano encargado de la revisión de las cuentas, que es desarrollado en los artículos 43 a 46 del Reglamento de los Órganos Federales del Control¹⁰. El artículo 57 de los estatutos prevé la constitución de la Comisión Federal Revisora de Cuentas que es el órgano encargado de supervisar la contabilidad, verificar la administración de los medios económicos del Partido y controlar que su uso se adecue a las resoluciones de los órganos directivos.

Esta Comisión está compuesta por cinco miembros elegidos por el Congreso Federal y tiene asignadas las siguientes funciones:

- Revisión semestral de las cuentas de la tesorería del Partido en los meses de junio y diciembre de cada año.
- Emisión de un informe sobre las cuentas anuales, antes de la aprobación de éstas por el Comité Federal, o siempre que este órgano del Partido lo solicite.
- Autenticación de los datos económicos que la Comisión Ejecutiva Federal presente ante el Comité Federal del Partido.
- Elaborar un informe específico sobre las cuentas del Partido antes de cada congreso federal. Donde se tiene que aprobar la gestión de la Comisión Ejecutiva Federal.

La verificación ordinaria de las cuentas de la contabilidad del partido se realizará por la Comisión Revisora de Cuentas tomando como documento base el balance de situación y la cuenta de explotación que le facilite la Dirección de Finanzas y Recursos de la Comisión Ejecutiva Federal, teniendo siempre a su disposición la documentación soporte de todos los saldos y movimientos de dichas

⁷ Informe del Tribunal de Cuentas nº 713, de fiscalización sobre la contabilidad de los partidos políticos, correspondiente al ejercicio 2003, aprobado en sesión celebrada el día 1 de junio de 2006 (www.tcu.es), págs. 203-205 y 207.

⁸ "Moción del Tribunal de Cuentas...", cit., pág. 10.

⁹ "Moción del Tribunal de Cuentas...", cit., pág. 6.

¹⁰ Los estatutos federales del Partido Socialista Obrero Español y el reglamento de los órganos federales de control se pueden consultar en la página web "www.psoe.es".

cuentas, con la finalidad de efectuar las comprobaciones que sean precisas.

En el artículo 66 de los estatutos del Partido se prevé la posibilidad de que la Comisión Ejecutiva Federal pueda solicitar auditorías externas cuando así lo considere necesario, para un detallado conocimiento de las cuentas. Este órgano, por otra parte, es el encargado de dictar las normas en materia de contabilidad a las que tendrán que someterse las distintas instancias del partido, tal y como se dispone en el artículo 65 de los estatutos.

La regulación de los procedimientos de control interno de las cuentas del Partido Popular¹¹ que se establece en sus estatutos es muy general y poco definida. En el artículo 55 se dispone que los ejercicios económicos se cerrarán el día 31 de diciembre de cada año con el visto bueno del Presidente del Partido y deberá contar con la autorización del Secretario y la intervención del responsable correspondiente de finanzas.

En lo que afecta al Partido Comunista de España, el artículo 12 de sus estatutos¹² dispone que para la ejecución del presupuesto y aprobación de gastos se creará una Comisión Política de Finanzas compuesta por el Secretario de Finanzas del Comité Federal y los Secretarios de Finanzas de las distintas organizaciones federadas. Esta Comisión presentará al Comité Federal la rendición de cuentas de cada ejercicio durante el primer semestre del año siguiente, para que las cuentas del Partido sean aprobadas por el Comité Federal.

En el artículo 20 de los estatutos del Partido Comunista de España se dispone que para el asesoramiento sobre la financiación del Partido y el correcto cumplimiento de las obligaciones contables y fiscales, el Comité Federal nombrará una comisión de carácter técnico y consultivo, entre cuyas funciones está la de revisar las cuentas y



balances presentados, señalando los errores e imperfecciones. Para la elaboración de estos informes la comisión dispondrá de los datos precisos que les suministren los responsables de finanzas de los distintos partidos federados.

En la que se refiere al movimiento político y social Izquierda Unida, en la que está integrada el Partido Comunista de España, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63.3 de sus estatutos¹³, existe una Comisión Federal de Organización y Finanzas que realizará de forma anual, en el primer semestre del año, un informe de consolidación de balances y de la gestión federal, así como de los recursos de las federaciones.

La citada Comisión deberá trasladar al Consejo Político Federal las propuestas oportunas para el control financiero y económico, y para corregir las desviaciones o incumplimientos que pudieran haberse producido. También las que puedan mejorar esta gestión desde la transparencia, la austeridad y la solidaridad.

¹¹ Los estatutos del Partido Popular se pueden consultar en la página web “www.pp.es”.

¹² Los estatutos del Partido Comunista de España, principal fuerza política de la coalición electoral “Izquierda Unida” se pueden consultar en la página web “www.pce.es”.

¹³ Los estatutos del movimiento político y social Izquierda Unida se pueden consultar en la página web de la Organización, “www.izquierda-unida.es”.



Hay que hacer notar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 64.6 de los estatutos de la organización, la Comisión Federal de Organización y Finanzas está integrada por el Responsable Federal de Finanzas, los Responsables de Finanzas de las federaciones territoriales de Izquierda Unida y de los partidos políticos participantes en la Organización.

En relación al partido *Convergència Democràtica de Catalunya*, en el artículo 102 de sus estatutos¹⁴ se dispone que anualmente, con ocasión de la celebración del Consejo Nacional más cercano al día 30 de junio, se presentarán ante este órgano del Partido, para su aprobación, los resultados del ejercicio anterior. Hay que hacer notar que la dirección y la gestión económico-financiera es ejercida por el responsable de finanzas del Partido, que es el encargado de presentar las cuentas anuales ante el Consejo Nacional.

El los estatutos del Partido no se prevé mecanismo alguno de control interno o revisión de las cuentas formuladas por el responsable de finanzas, con carácter previo a su aprobación por el Consejo Nacional.

Este partido político catalán está integrado en la *Federación Convèrgencia i Unió*, que anteriormen-

te era una coalición electoral, donde existe una Comisión Económica, tal y como se dispone en el artículo 59 de sus estatutos¹⁵, a la que se le encomienda la dirección y supervisión de la gestión económica de la Federación, que estará integrada por cuatro miembros designados por la Comisión Ejecutiva Nacional, dos de cada uno de los partidos federados.

De acuerdo con lo que se dispone en los artículo 60 y 62 de los estatutos de la Federación, la citada Comisión es la encargada de orientar y hacer el seguimiento de la gerencia y administración económica de la Organización, aunque delegará la dirección y la gestión de la operativa económico-financiera de la Federación en la Administración General, formada por dos personas, una de cada partido federado, que son miembros natos de la Comisión. Éstos son los encargados de presentar los resultados de cada uno de los ejercicios cerrados ante el Consejo Nacional de la Federación, previo informe de la Comisión Económica.

Los diversos informes del Tribunal de Cuentas han puesto de manifiesto numerosas deficiencias el control interno de las cuentas que realizan los partidos políticos, lo cual pone de manifiesto la necesidad de fijar unos parámetros adecuados en el diseño

¹⁴ Los estatutos del partido *Convergència Democràtica de Catalunya*, principal fuerza política de la coalición electoral "*Convergència i Unió*" se pueden consultar en la página web "www.convergencia.org".

¹⁵ Los estatutos de la *Federación Convèrgencia i Unió*, en la que participan los partidos políticos *Convergència Democràtica de Catalunya* y *Unió Democràtica de Catalunya* se pueden consultar en la página web "www.ciu.info".

de estos sistemas de control interno, entendiendo como tal un plan de organización y el conjunto de métodos y procedimientos que sirven para ayudar a la dirección de los partidos en el mejor desempeño de sus funciones¹⁶.

En este sentido, es imprescindible la configuración de unos sistemas de control interno que permitan la consecución de dos objetivos básicos: eficiencia y seguridad. Este sistema debe cubrir el control de toda la organización administrativa de la formación, sin quedarse anclado en el ámbito contable o en el sistema informativo. Un buen sistema de control interno como medida preventiva de fraudes demanda una segregación eficaz de funciones entre las personas que se encargan de la gestión económica y las que tienen asignadas las funciones de control, que han de realizar una supervisión adecuada de las operaciones realizadas.

Los partidos políticos deben establecer una serie de controles al objeto de salvaguardar los bienes activos y la fiabilidad de los registros contables-financieros, detectar los incumplimientos de la LOFPP cometidos en la gestión económica de la formación política y comprobar si las diversas actividades realizadas durante el ejercicio se ha realizado de forma eficaz y eficiente, con un adecuado empleo de recursos económicos¹⁷.

Es imprescindible que en los partidos políticos se separen de una forma clara las funciones de los órganos encargados de la gestión económica, de aquellos otros a los que se les atribuye el ejercicio del control interno. En la medida en que los partidos cuenten con sistemas adecuados de control interno, se facilita el proceso de fiscalización que desarrolla el Tribunal de Cuentas y se pueden evitar muchas de las irregularidades contables e incumplimientos de la LOFPP que pone de manifiesto el Tribunal en sus informes.

En atención a las consideraciones anteriores, el sistema de control interno más adecuado es el que

se recoge en los estatutos del Partido Socialista Obrero Español, en la medida en que existe un órgano de control de las cuentas elegido por el Congreso Federal, independiente de los órganos que tienen asignada la gestión económica, al que se le asigna la elaboración de un informe anual sobre las cuentas de la formación política.

En los estatutos de este partido, por otra parte, se especifican los documentos que forman parte de las cuentas anuales, dado que no se especifica en la redacción actual de la LOFPP. La circunstancia de que se trate de un órgano colegiado facilita la independencia y objetividad de sus informes y, en el supuesto de que pudiera existir alguna discrepancia entre el órgano de control y los órganos gestores, los estatutos prevén la posibilidad de solicitar una auditoría externa.

En relación al resto de formaciones políticas cuyos estatutos han sido analizados, interesa formular las siguientes observaciones:

- En los estatutos del Partido Popular y de Convergència Democràtica de Catalunya no existe previsión alguna sobre los órganos encargados de ejercer las funciones de control interno, lo cual no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 11 de la LOFPP.
- En el caso del Partido Comunista de España está prevista la constitución de un órgano colegiado de control de las cuentas, que es independiente del órgano que tiene asumida la gestión económica, en la medida en que su nombramiento corresponde al Comité Federal del partido.
- La situación anterior no se reproduce en el movimiento Izquierda Unida, donde existe una comisión a la que se le asignan ciertas funciones de control de las cuentas, pero esta comisión está formada por los diversos responsables de la gestión económica de la formación.
- En la Federación Convergència i Unió está prevista la constitución de una comisión económica a la

¹⁶ García Sánchez, Isabel María. "El control contable de los partidos políticos". *Partida Doble* nº 120/2001, pág. 49.

¹⁷ García Sánchez, Isabel María. "El control contable...", cit. pág. 55.

que se le asignan las funciones de control, pero es designada por la Comisión Ejecutiva Nacional, al tiempo que se le asignan determinadas funciones de gestión económica.

Como se puede comprobar las alternativas existentes en los partidos políticos españoles son muy variadas y, en la mayoría de los casos, no resultan satisfactorias. Es posible que existan otros mecanismos de control interno que no se encuentren previstos en los estatutos, pero creemos que un tema de tanta relevancia jurídica y social debería estar prevista en la norma de máxima relevancia que disciplina la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

La regulación en los estatutos de los órganos que han de ejercer el control de las cuentas de las formaciones políticas permitiría diseñar sistemas que garantizaran su independencia respecto a los órganos encargados de la gestión económica, al tiempo que se especificaran las funciones concretas que se les asignan.

En relación a los controles internos a implantar por los partidos políticos, y como se ha comentado anteriormente, la única novedad que contiene el texto de la nueva LOFPP es la obligación de que los órganos encargados de ejercer este control elaboren en un informe anual como resultado de la revisión anual de las cuentas, que se acompañará a éstas cuando se presenten en el Tribunal de Cuentas.

Como se puede comprobar se ha perdido la ocasión de especificar el alcance y contenido del control interno de las cuentas anuales que deben realizar los partidos políticos, o de establecer otros mecanismos adicionales, como la necesidad de que las cuentas sean informadas por expertos independientes, como ocurre con determinadas sociedades mercantiles.

En cualquier caso, la previsión de que los informes que elaboren los órganos del partido encargados de revisar las cuentas se acompañen a éstas, en el momento en que tengan que presentarse en el Tribunal de Cuentas, resulta muy positiva, en la medida en que facilitará que se puedan depurar muchas de las irregularidades puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en el trámite interno de revisión de las cuentas anuales.

Como se ha comentado, los diferentes partidos y formaciones políticas tienen regulaciones muy diversas de este trámite de control interno y no se tiene constancia del grado de independencia, rigor y profundidad con que se revisan las cuentas anuales de los partidos políticos. Con la normativa propuesta estos órganos de control estarán obligados a manifestarse sobre las cuentas anuales, especialmente sobre si éstas se ajustan a lo dispuesto en la LOFPP. En medida en que el Tribunal de Cuentas disponga de estos informes de control interno podrá ir elaborando una doctrina sobre la forma en que este control debe ejercerse.

Hay que significar que, además de los citados mecanismos de control interno, en otros países de nuestro entorno las cuentas de los partidos políticos, con carácter previo a su rendición a los órganos encargados de fiscalizarlas, son sometidas a la previa auditoría de expertos independientes¹⁸.

En este sentido interesa destacar las novedades incorporadas por el Reglamento (CE) n° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea¹⁹, que establece la obligatoriedad de que los partidos políticos realicen una auditoría externa e independiente que se encargará de certificar cada año el cumplimiento de las obligaciones financieras por

¹⁸ Holgado González, María. *La financiación de los partidos políticos en España*. Ed. Tirant lo Blanc, Valencia 2003, págs. 247 y 249.

¹⁹ El Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea L 297, de 15 de noviembre de 2003. Esta norma fue desarrollada posteriormente por la Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo de 29 de marzo de 2004, en la que se establecen normas de ejecución del Reglamento (CE) n° 2004/2003, que fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea C 155, de 12 de junio de 2004.

parte del partido político y que deberá ser remitida al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas Europeo en el plazo de seis meses desde el cierre de cada ejercicio²⁰.

3. CONTROL EXTERNO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

En el artículo 16.1 de la LOFPP se indica que corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas la fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos Estatutos.

La citada atribución se ejerce mediante la emisión de un informe anual sobre las cuentas de los partidos políticos, como garantía de su regularidad y de su adecuación a lo dispuesto en la LOFPP. Como consecuencia de esta atribución de competencias, el Tribunal de Cuentas viene analizando con regularidad las cuentas de las formaciones políticas obligadas a su remisión, elevando a las Cortes Generales los resultados alcanzados²¹.

El Tribunal de Cuentas deberá consignar en el informe, en los supuestos en que proceda, cuantas infracciones o prácticas irregulares se hayan observado. Con posterioridad a su emisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.4 de la LOFPP, se elevará para su aprobación, si procede, a las Cortes Generales y se publicará posteriormente en el Boletín Oficial del Estado.

En relación al trámite de aprobación por las Cortes Generales del informe que apruebe al Tribunal de Cuentas no se especifica en la LOFPP cuál es el alcance de este trámite, ni los supuestos en que deberá producirse, o los efectos que tendrá sobre el propio informe. En cualquier caso, no

resulta muy adecuado que las formaciones políticas, que es sobre quienes versa el informe, sean las que, en última instancia lo aprueben.

En alguna ocasión se ha cuestionado el hecho de que sea el Tribunal de Cuentas el órgano encargado de fiscalizar las cuentas de los partidos políticos, dado que éstos son asociaciones privadas y no parece la opción más adecuada que la institución encargada de fiscalizar los fondos públicos extienda su control a los fondos de origen privado de los partidos políticos. En este sentido, hay que hacer notar que el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, define el ámbito de actuación del Tribunal respecto a las personas físicas o jurídicas privadas, que se limita a fiscalizar las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas concedidas por las Administraciones Públicas.

Hay que significar que, con anterioridad a la aprobación del texto original de la LOFPP; los artículos 133 y 134 de la Ley Orgánica 2/1980, Electoral General, ante el fracaso de la normativa anterior de control de los gastos electorales, no optó por reforzar las competencias, medios y estructuras de la Administración Electoral, sino por adjudicar esta función de control a un órgano de claro encaje constitucional como el Tribunal de Cuentas, aun a riesgo de desdibujar sus competencias tradicionales²².

La relevancia constitucional que tienen los partidos políticos, que les hacen merecedores de subvenciones públicas y de otras prestaciones por parte de las Administraciones Públicas, ha contribuido a la necesidad de someterse a este control específico por parte del Tribunal de Cuentas, órgano dependiente de las Cortes Generales²³.

²⁰ Martínez Cuevas, María Dolores. "Comentario al Reglamento (CE) nº 2004/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea". *Revista de Derecho Constitucional Europeo* nº 3/2005, pág. 363.

²¹ García Crespo, Milagros. El control de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas. *Boletín del Tribunal de Cuentas* nº 6/2000, pág. 2.

²² Herencia de Grado, Carlos. "Valoración crítica de la normativa electoral sobre el control externo de la contabilidad electoral: posibles reformas". *Boletín de Tribunal de Cuentas* nº 6/2000, pág. 52.

²³ Holgado González, María. "La financiación...", cit., págs. 226, 231-232.



En este sentido, de acuerdo con lo previsto en los apartados 3 y 7 del artículo 14 de la LOFPP, el órgano máximo de dirección de los partidos políticos que reciban algún tipo de subvención pública de las previstas en el artículo 3 del citado texto legal, están obligados a presentar ante el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses, a partir del cierre de cada ejercicio, las cuentas anuales correspondientes a cada ejercicio económico, en la que se detallarán y documentarán sus ingresos y gastos.

En la redacción original de la LOFPP se disponía que el Tribunal de Cuentas podía requerir a los partidos políticos para que presentaran una relación de las aportaciones no finalistas recibidas, indicando el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado. Esta disposición ha sido eliminada en la actual LOFPP, en la medida en que esta información debe recogerse, obligatoriamente, en la memoria que forma parte de las cuentas anuales de los partidos políticos.

El Tribunal de Cuentas tiene un plazo de seis meses, desde la recepción de la documentación presentada por los partidos políticos para emitir un informe de fiscalización en el que se pronuncie sobre la regularidad de las cuentas anuales de los partidos políticos y sobre su adecuación a lo dis-

puesto en la LOFPP. Hay que significar que el plazo legal para que el Tribunal de Cuentas emita su informe se ha reducido en dos meses, respecto a lo dispuesto en el texto original de la LOFPP, a pesar de que el Tribunal ha venido aprobando sus informes transcurrido el plazo previsto.

No parece muy realista reducir a seis meses el plazo que tiene el Tribunal de Cuentas para aprobar sus informes, cuando actualmente viene acumulando retrasos significativos en todos los informes que ha aprobado. Una de las condiciones que necesitan los informes de fiscalización para que puedan ser efectivos es que se aprueben y publiquen con la máxima celeridad.

El objetivo anterior podría haberse conseguido si se hubieran establecido unos mecanismos de colaboración con las Instituciones autonómicas de control de cuentas, garantizando la necesaria coordinación por parte del Tribunal de Cuentas. En estas circunstancias habría sido posible reducir los plazos para la emisión de los informes, con la seguridad de que pudieran ser cumplidos.

El artículo 12.3 del texto original de la LOFPP disponía que el Tribunal de Cuentas exigiría, en los supuestos en que fuera procedente, las responsabilidades que pudieran deducirse por el incumplimiento de lo previsto en el citado texto legal. Hay que

hacer notar, no obstante, que no se establecían mecanismos que permitieran al Tribunal desempeñar esta función que se le asignaba. En la redacción actual del artículo 17 de la LOFPP se prevé la posibilidad de establecer sanciones en los supuestos de falta de presentación de las cuentas, de que éstas se hayan presentado de forma defectuosa, o de que se reciban donaciones que contravengan lo dispuesto en la ley.

En los diversos informes aprobados por el Tribunal de Cuentas se han puesto de manifiesto diversas circunstancias como el incumplimiento de la obligación de rendir las cuentas, el falseamiento de las mismas o su presentación parcial, la falta de colaboración con el Tribunal o la inexistencia de registros contables, entre otros muchos incumplimientos de lo dispuesto en la LOFPP. En estos supuestos, hasta la aprobación de la nueva LOFPP, el Tribunal de Cuentas carecía de unos procedimientos adecuados de imposición de sanciones que permitiría evitar estas situaciones²⁴.

El Tribunal de Cuentas es un órgano que se ha limitado a proponer las sanciones por los incumplimientos de la LOFPP, que debían ser impuestas por la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Tribunal de Cuentas. Con independencia de lo anterior, hay que significar que, en la redacción originaria de la LOFPP no estaban previstas las sanciones que se podían imponer por el incumplimiento de los preceptos legales, salvo la establecida en el artículo 8 del citado texto legal, respecto a la multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente recibida, en supuestos de donaciones privadas.

La circunstancia anterior ha experimentado un notable avance, en la medida en que el artículo 17 de la actual LOFPP dispone que el Tribunal de Cuentas puede imponer las siguientes sanciones:

- Cuando se obtengan donaciones que contravengan lo dispuesto en la LOFPP, una multa de cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmen-

te recibida, que será deducida de la subvención anual para gastos de funcionamiento.

- En los supuestos en que no se presenten las cuentas anuales sin causa justificada, o se presenten de forma deficiente, se puede proponer que al partido político no le sean libradas las subvenciones anuales para gastos de funcionamiento.

Las resoluciones sancionadoras que adopte el Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.8 de la LOFPP, serán recurribles ante el Tribunal Supremo y las que acuerden la minoración o el no libramiento de la subvención anual para gastos de funcionamiento, se tramitarán con carácter urgente, gozando de preferencia en su sustanciación y fallo.

Como se ha comentado, esta es la parcela de la LOFPP en la que se han producido más novedades respecto a la actual regulación legal. La regulación propuesta, sin embargo, no resuelve todos los problemas que se han venido produciendo por la inexistencia de un marco claro y seguro en el cual fundamentar las sanciones a los partidos políticos que incumplan la LOFPP:

Resulta evidente que las sanciones deben ser impuestas por un órgano independiente de los partidos políticos y el Tribunal de Cuentas la única Institución de esta naturaleza que participa en el control de las cuentas de las formaciones políticas. En el caso del incumplimiento de los límites de las donaciones recibidas se le reconoce al Tribunal de Cuentas esta posibilidad, al igual que sucede cuando no presenten las cuentas, o lo hagan de forma muy deficiente. En los demás supuestos, la competencia del Tribunal se limita a proponer las sanciones que estime convenientes.

En el texto legal no se indica, sin embargo, quién será el encargado de resolver las propuestas que formule el Tribunal, no se establece un catálogo de infracciones con las correspondientes sanciones que se pueden establecer, lo cual impide que esta previ-

²⁴ Moral Moral, María del Carmen. "El control de la financiación de los partidos políticos". *Revista Española de Control Externo* n° 3/1999, pág. 157.

sión pueda ser efectiva. Resulta positivo que se establezca, con carácter general, el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas de los partidos políticos y de todos aquellos que hubieran tenido relaciones económicas con los partidos políticos, pero esta previsión no viene acompañada de unas medidas coercitivas con las que el Tribunal puede hacer efectivo este deber de colaboración.

Es significativo que se mencionen de forma expresa las responsabilidades administrativas y penales en que puedan incurrir los funcionarios del Tribunal de Cuentas que falten a su deber de sigilo sobre la información que conozcan en razón de sus cargos, mientras que no exista mención alguna a la obligación de poner en conocimiento de la Fiscalía Anticorrupción aquellos hechos que el Tribunal considere convenientes.

Las denuncias contra los partidos políticos en vía judicial y las actuaciones de los Jueces relativas a investigar supuestos de financiación irregular de las formaciones políticas son una realidad muy frecuente, tanto en España, como en el resto de los países de nuestro entorno. La financiación de los partidos políticos constituye un tema recurrente en todas las democracias occidentales y ha venido provocando numerosos problemas económicos, políticos, sociales y éticos²⁵. La aprobación de la nueva LOFPP hubiera sido un momento adecuado para establecer mecanismos adecuados de control de los supuestos de financiación irregular de los partidos políticos.

4. LA FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El alcance del control de las cuentas de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas viene establecido en la propia LOFPP, según la cual se analiza la contabilidad presentada, al tiempo que se establece en el artículo 19.3 de la actual redacción del citado texto legal que las entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los par-

tidos políticos estarán obligadas, si son requeridas por el Tribunal de Cuentas, a proporcionar a éste la información y justificación detallada sobre sus operaciones con ellos, de acuerdo con las normas de auditoría externa, generalmente aceptadas, y a los solos efectos de verificar el cumplimiento de los límites, requisitos y obligaciones establecidas por la LOFPP.

Las previsiones anteriores representan un indudable avance respecto al texto original de la LOFPP, en la medida en que el Tribunal de Cuentas carecía de habilitación para desarrollar actuaciones respecto a terceras personas, físicas o jurídicas, que pudieran haber realizado operaciones económico-financieras con los partidos y que no tenía reconocida potestad sancionadora para los supuestos de incumplimiento de las obligaciones contables establecidas en la legislación vigente o de falta de colaboración, cuando las solicitudes de información cursadas no hubieran sido oportunamente atendidas²⁶.

Con independencia del informe anual que realiza el Tribunal de Cuentas, el artículo 134 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, y en el mismo sentido las diversas leyes electorales aprobadas por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, han dispuesto la emisión de informes específicos sobre la regularidad de las contabilidades electorales de las formaciones que concurran a los diversos procesos electorales.

Las formaciones políticas que concurran a las diversas convocatorias electorales deberán presentar una contabilidad detallada de los ingresos y gastos electorales, ajustada a los principios del Plan General de Contabilidad. En el caso de las Elecciones al Parlamento Europeo, de las elecciones Cortes Generales y de las elecciones locales, la contabilidad se deberá presentar ante el Tribunal de Cuentas, órgano competente para la emisión del informe correspondiente.

²⁵ Argandona Rámiz, Antonio. "La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas". *Papeles de Ética, Economía y Dirección* n° 6/2001, págs. 1 y 17

²⁶ García Crespo, Milagros. "El control de los partidos...", cit., pág. 3.



En las elecciones autonómicas, siempre que exista un órgano autonómico de control de cuentas, éste será el encargado de emitir el informe sobre la regularidad de la contabilidad electoral²⁷. En el caso de las elecciones para les Corts Valencianes, la Institución encargada de aprobar el informe sobre la contabilidad electoral es la Sindicatura de Comptes²⁸.

Hay que hacer notar, no obstante, que todas las operaciones electorales han de figurar definitivamente incorporadas en los estados financieros del correspondiente ejercicio, cuya regularidad y representatividad corresponde valorar exclusivamente al Tribunal de Cuentas²⁹.

Una de las razones que justifica el control de las cuentas de los partidos políticos por el Tribunal de Cuentas es la significativa financiación pública que pueden recibir los partidos políticos³⁰. En este sen-

tido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 de la LOFPP las subvenciones públicas que pueden percibir los partidos políticos son las siguientes:

- Subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General; así como en las leyes reguladoras de los procesos electorales en las Comunidades Autónomas.
- Subvenciones estatales para gastos de funcionamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la LOFPP, en las cuales se puede incluir una asignación para gastos de seguridad.
- Subvenciones anuales establecidas por las Comunidades Autónomas para gastos de funcionamiento de los partidos políticos, en el ámbito autonómico correspondiente.
- Subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda, de acuerdo con lo dispuesto

²⁷ Fernández Espinosa, Guadalupe. *El control externo de la contabilidad electoral*. Ed. Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana. Valencia 2006, págs. 48-52.

²⁸ Artículo 45 de la Ley de la Generalitat Valenciana 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana (DOGV de 6 de abril de 1987).

²⁹ García Crespo, Milagros. "El control de los partidos..." cit., pag. 3.

³⁰ Mateos-Ros Cerezo, Rafael. "El control financiero de los partidos políticos". *Presupuesto y Gasto Público* nº 12/1982, pag. 187.

en la Ley Orgánica reguladora de las diversas modalidades de referéndum.

- Aportaciones que los partidos políticos pueda recibir de los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La actual redacción del citado artículo 2.1 de la LOFP recoge expresamente las subvenciones para gastos de funcionamiento concedidas por las Comunidades Autónomas, que no estaban contempladas en el texto original de la LOFP, circunstancia ésta que había sido puesta de manifiesto en los informes del Tribunal de Cuentas³¹.

En este sentido, el Gobierno Vasco viene concediendo subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos con representación en el Parlamento Vasco. El fundamento jurídico de estas subvenciones se encuentra en una enmienda que todos los años se incorpora al Presupuesto de la Comunidad Autónoma durante la tramitación del proyecto de ley. Hay que significar que las subvenciones se reparten según los criterios establecidos en la LOFP y que los importes recibidos por algunas formaciones políticas superan lo recibido con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

El Parlamento de Cataluña también viene concediendo unas asignaciones extraordinarias a los partidos políticos, que inicialmente se aprobaban en determinadas modificaciones presupuestarias realizadas por el Gobierno Catalán en el Presupuesto aprobado por el Parlamento y que actualmente se consiguan en una partida nominativa del Presupuesto de la Generalitat, a nombre del Parlamento de Cataluña, con destino a los grupos parlamentarios.

En la partida presupuestaria no se indica que el destino sea subvencionar a los partidos políticos sus gastos de funcionamiento ordinario, circunstancia ésta que ha constatado el Tribunal de Cuentas en

sus informes. Estas subvenciones se justifican por su carácter extraordinario, aunque esta circunstancia se niega en la práctica, pues se vienen concediendo años tras año, con incrementos significativos en los últimos ejercicios.

El tercer capítulo de subvenciones que se han venido concediendo a los partidos políticos, al margen de lo previsto en la LOFP está compuesto por las que conceden las Entidades Locales, en aplicación de lo dispuesto en la redacción actual del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local³², que permite que el Pleno de las Corporaciones Locales pueda asignar dotaciones económicas para el funcionamiento de los grupos políticos.

Estas subvenciones, que tampoco han sido previstas en la actual LOFP, tienen una importancia muy significativa, en la medida en que superan en su conjunto, el 70 por 100 de las subvenciones concedidas por el Estado y en relación a muchas formaciones políticas constituye su principal fuente de financiación pública. En la medida en que la responsabilidad de establecer las cuantías de las subvenciones corresponde al Pleno de las Entidades Locales, existen significativas diferencias en los importes concedidos por cada Ayuntamiento.

Los recursos públicos que reciben los partidos políticos son cada vez más significativos y el Tribunal de Cuentas ha tenido ocasión de formular las siguientes observaciones³³:

- Las aportaciones extraordinarias del Parlamento de Cataluña para la financiación ordinaria de los partidos políticos no se ajustan a lo dispuesto en la LOFP, ni tienen amparo en ninguna otra norma legal. Suponen una quiebra de la unidad normativa e incorporan un inadecuado grado de indeterminación en la cuantificación total de la financiación pública a percibir por los partidos

³¹ "Informe del Tribunal de Cuentas...", cit., pags. 14-18.

³² La actual redacción de este artículo de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local se debe a lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (BOE 17 de diciembre de 2003).

³³ "Informe del Tribunal de Cuentas...", cit., pags. 17-18.

políticos, al tiempo que favorecen un tratamiento dispar entre las mismas.

- Las cuentas anuales de los partidos políticos deben integrar todas las actividades realizadas en el conjunto de las organizaciones y, en consecuencia, integrar las subvenciones recibidas de las Entidades Locales, a pesar de no venir previstas expresamente en la LOFPP.

Hay que significar que en los últimos años se ha producido un incremento significativo de los recursos públicos de que disponen los partidos políticos. El Tribunal de Cuentas pone de manifiesto que en el ejercicio 2003 las subvenciones otorgadas por los Parlamentos y Entidades Locales supusieron un porcentaje del 168 por 100 de la cuantía de la subvención estatal para el funcionamiento ordinario percibido por los partidos políticos.

Estas subvenciones no presentan un carácter homogéneo, ni entre las cuantías otorgadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, ni entre los distintos Ayuntamientos. El Tribunal de Cuentas destaca, por otra parte, que se está constatando la transferencia de aportaciones recibidas por los grupos parlamentarios para la financiación de la actividad ordinaria de los partidos políticos, circunstancia ésta que no debería producirse, pues las subvenciones deben aplicarse a las finalidades para las que han sido concedidas.

El resumen de las subvenciones públicas recibidas por los partidos políticos para la financiación de sus gastos ordinarios de funcionamiento, de acuerdo con la información recogida en el último informe publicado por el Tribunal de Cuentas es el siguiente³⁴:

Conceptos	Cuantía (euros)	Porcentaje
Subvención del Estado	60.080.888,08	36,37%
Gobiernos Autonómicos	3.559.089,00	2,16%
Cortes Generales	12.605.701,07	7,63%
Asambleas Legislativas Autonómicas	46.830.247,27	28,36%
Entidades Locales	42.072.119,58	25,48%
Total	165.148.045,00	100%

Hay que significar que en la subvención estatal se incluye tanto la subvención para funcionamiento ordinario de los partidos, por una cuantía de 57.264.430 euros, como las asignaciones para gastos de seguridad, por un importe de 2.816.458,08 euros. Entre las subvenciones otorgadas por las Asambleas Legislativas Autonómicas se incluye la

asignación extraordinaria trasferida del Presupuesto de la Generalitat al del Parlamento de Cataluña.

Las subvenciones recibidas por los dos principales partidos políticos españoles, con el porcentaje que cada una de ellas representa respecto del total, son las que se muestran a continuación:

³⁴ "Informe del Tribunal de Cuentas..." cit., pag. 19.

	PSOE		PP	
Conceptos	Cuantía (euros)	%	Cuantía (euros)	%
Subvención del Estado	21.689.465,83	37,86%	29.399.672,72	45,61%
Gobiernos Autonómicos	702.319,00	1,23%	945.723,00	1,47%
Cortes Generales	3.682.502,86	6,43%	5.713.832,52	8,86%
Asambleas Legislativas Autonómicas	16.861.863,36	29,43%	16.165.322,33	25,07%
Entidades Locales	14.352.220,51	25,05%	12.246.118,00	18,99%
Total	57.288.371,56	100	64.470.668,57	100%

Hay que significar que, al efecto de que las cifras anteriores sean representativas, en la cifra de las subvenciones recibidas por el Partido Socialista Obrero Español se han sumado las recibidas por el Partit dels Socialistes de Catalunya y un 62,5 por 100 de las subvenciones recibidas por Entesa Catalana de Progrés, grupo parlamentario del Senado en el que el Partit del Socialistes de Catalunya tiene diez senadores de un total de 16, lo cual representa el porcentaje citado. En las cifras del partido Popular se han incluido las recibidas por Unión del Pueblo Navarro.

No se han incluido otras referencias pues el Partido Comunista no ha recibido subvención alguna, en la medida en que las que podrían haberle correspondido se han concedido a la coalición Izquierda Unida o a Iniciativa per Catalunya-Verds. Las cifras referidas a Convergència Democràtica de Catalunya no aportan datos de interés, pues también se han concedido subvenciones mucho más relevantes a Convergència i Unió (Coalición y Federación).

5. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN ORDINARIA DE LAS CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La fiscalización ordinaria de las cuentas de los partidos políticos que se realiza por el Tribunal de Cuentas, se extiende a las formaciones políticas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la LOFPP, tienen la obligación de presentar sus cuentas ante el Tribunal. Se trata, en concreto, de todas aquellas que han recibido alguna de las subvenciones previstas en el artículo 3 de la LOFPP.

En este sentido, hasta la aprobación de la actual LOFPP, la obligación se extendía a las formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados que hubieran percibido subvenciones para el funcionamiento ordinario o para sufragar los gastos de seguridad necesarios para mantener su actividad política institucional, así como a aquellas formaciones que han participado indirectamente de las mismas con un importe significativo.

La obligación de rendir al Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada de los ingresos y gastos se limitaba a los partidos políticos que habían soli-

citado anticipos de subvenciones públicas o que, en función de los resultados obtenidos, han resultado acreedores de las mismas³⁵. Hay que significar que, a diferencia de la derogada LOFPP, con el actual texto legal tendrán la obligación legal de presentar sus cuentas ante el Tribunal de Cuentas, aquellas formaciones que, sin tener representación en el Congreso de los Diputados, la tengan en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de los Territorios Históricos vascos, y hayan recibido subvenciones con cargo a sus presupuestos.

En virtud de esta previsión legal, no están obligados a rendir información de su actividad económico-financiera aquellas formaciones políticas que reciban subvenciones públicas que no se encuentran expresamente recogidas en el artículo 3 de la LOFPP, lo cual ha sido calificado por el Tribunal de Cuentas como una restricción a los principios de transparencia y publicidad³⁶, aunque con la actual LOFPP se ha reducido notablemente esta circunstancia.

Hay que considerar que el sistema anterior se estableció sobre el presupuesto establecido en el texto original de la LOFPP, de que las únicas subvenciones para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos eran las concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en función de los escaños y votos obtenidos en las últimas elecciones celebradas, a pesar de que el Tribunal de Cuentas tuvo ocasión de poner de manifiesto en sus informes que los partidos políticos recibían otras subvenciones públicas a las que no se refiere la LOFPP.

Como consecuencia de la previsión anterior, la fiscalización de las cuentas de los partidos políticos que no tienen representación en las Cortes Generales, o en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o Territorios Históricos Vascos, queda fuera de todo tipo de control o fis-

calización externa, a pesar de que muchos de ellos reciben subvenciones de las Entidades Locales, salvo que haya sido asumida por los órganos autonómicos de control externo, de acuerdo con lo establecido en los diferentes Estatutos de Autonomía.

La conclusión anterior debe ser matizada, en el sentido de estos partidos pueden estar sujetos a los controles específicos de la contabilidad electoral que realizan el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de control de cuentas, en aquellos supuestos en que proceda. Hay que significar, por otra parte, la Sindicatura de Comptes de Cataluña tiene competencias para el control de las subvenciones concedidas por el Parlamento autonómico.

En el ejercicio de su función de control de las cuentas de los partidos políticos, el Tribunal de Cuentas ha extendido la fiscalización a la actividad realizada por las coaliciones electorales activas durante la legislatura y federaciones, en las que sus miembros son los que perciben las subvenciones estatales, al considerar que el conocimiento de su situación patrimonial y de su actividad económico-financiera es imprescindible para la fiscalización de los partidos que la integran.

Los objetivos de la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos y las directrices técnicas aprobadas por el Tribunal, son los siguientes³⁷:

- Comprobar que los estados financieros rendidos al Tribunal reflejen la situación financiera y patrimonial de cada una de las formaciones políticas.
- Verificar que los registros de contabilidad se ajustan a los principios del Plan General de Contabilidad.
- Analizar y evaluar los sistemas de control interno exigidos en el artículo 15 de la LOFPP.

³⁵ Cuñado Ausín, Gregorio. "La financiación...", cit., págs. 25-26.

³⁶ "Moción del Tribunal de Cuentas...", cit., pág. 7.

³⁷ García Sánchez, Isabel María. "El control contable...", cit., pág. 50.

- Determinar el cumplimiento de la legalidad vigente por parte de los partidos políticos, en particular en lo que se refiere a las aportaciones de personas físicas o jurídicas, la justificación de las subvenciones públicas en sus distintas modalidades y los compromisos de subvenciones públicas a la amortización de operaciones de crédito.

El procedimiento seguido por el Tribunal de Cuentas en la fiscalización de las cuentas de los partidos políticos se realiza de acuerdo con las siguientes pautas de actuación³⁸:

- Cada formación política se considera como una realidad económico-financiera, debiendo integrar toda su organización territorial e institucional.
- Con el objetivo de completar las cuentas remitidas, se solicita a los partidos políticos determinada documentación contable complementaria.
- En la medida en que hay informes específicos sobre la contabilidad electoral, se analiza de forma específica la integración de ésta en las cuentas del partido.
- En el caso de coaliciones electorales se comprueba si los partidos integran en la contabilidad anual la parte de la actividad electoral que le corresponde.
- Se analiza la documentación contable y justificativa que obra tanto en las sedes centrales de los partidos, como en las diversas sedes territoriales.
- Se realizan determinadas verificaciones en relación con las participaciones mayoritarias de los partidos en determinadas sociedades mercantiles.
- Se comprueban los saldos bancarios y de operaciones de crédito contabilizadas con la información que suministran las entidades financieras.
- Se solicita información a todas las Administraciones Públicas sobre las subvenciones concedidas a los partidos políticos.

6. CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

En los informe del Tribunal de Cuentas se indica que los partidos políticos, con carácter general, cumplen con su obligación de presentar sus cuentas anuales en el Tribunal de Cuentas, aunque en algunos casos se presentaron con un significativo retraso cercano al año, o se presentaron de forma incompleta.

Las circunstancias de mayor interés que se ponen de relieve en el último Informe aprobado por el Tribunal de Cuentas, y que se vienen repitiendo en los informes correspondientes a los últimos ejercicios, son las siguientes³⁹:

- Falta de presentación de la memoria, que es uno de los tres documentos que deben formar parte de las cuentas anuales.
 - Los partidos políticos no siempre disponen de un inventario que recoja todos los bienes de los que es titular, debidamente actualizado y valorado, tal y como se dispone en el artículo 14.2.a) de la LOFPP.
 - En la práctica totalidad de los casos, los partidos no incluyeron en su contabilidad las subvenciones recibidas de las Entidades Locales y la actividad económico-financiera desarrollada en este nivel.
 - En algunos supuestos no se han incluido las aportaciones procedentes de la representación del partido en el Parlamento Europeo
 - Una de las formaciones que ha presentado las cuentas no ha incluido en éstas la contabilidad de diversas federaciones autonómicas, a pesar de que algunas de ellas están representadas en los correspondientes parlamentos autonómicos.
 - En diversas ocasiones no se integra en la contabilidad del partido la actividad económico-financiera de los grupos parlamentarios autonómicos.
- En lo que se refiere al control de los donativos recibidos por los partidos políticos y al cumpli-

³⁸ “Informe del Tribunal de Cuentas...”, cit., pags. 10-14.

³⁹ “Informe del Tribunal de Cuentas...”, cit., pags. 43, 51, 55, 59, 63, 73, 74, 77, 101, 105, 116, 130, 137, 139, 147, 151, 152, 158, 161, 162, 170, 171, 175, 176, 183 y 203-204.

miento de lo previsto en los artículos 4 y 5 de la LOFPP el Tribunal de Cuentas puso de manifiesto las siguientes circunstancias⁴⁰:

- Los partidos reciben significativos donativos de personas jurídicas, sin que se aporte al Tribunal de Cuentas copia del preceptivo acuerdo adoptado por el órgano social, tal y como se dispone en el artículo 4.2.b) de la LOFPP, a pesar de que son solicitados expresamente por el Tribunal a los partidos.
- En los supuestos en que los partidos han recibido donativos anónimos, de acuerdo con la derogada LOFPP, dada la naturaleza de este tipo de aportaciones y la forma en que han sido contabilizadas por los partidos políticos, no se ha podido comprobar si se han respetado el límite legal individual establecido en el artículo 5.3.b) de la anterior LOFPP.
- No siempre se realizan los ingresos en cuentas específicas conforme se dispone en el artículo 8.2 de la LOFPP.

En relación a determinadas subvenciones recibidas por los partidos políticos en los ámbitos de las Comunidades Autónomas, el Tribunal de Cuentas resalta las siguientes circunstancias de interés⁴¹:

- En el caso de los partidos que tienen grupo parlamentario en el parlamento de Cataluña hay que significar que reciben subvenciones para el grupo y lo aplican al funcionamiento ordinario del partido, situación ésta que el Tribunal de Cuentas ha considerado que no se ajustaba a lo previsto en el artículo 2.1.b) de la derogada LOFPP.
- En el caso de los partidos políticos del País Vasco, éstos reciben subvenciones que no están incluidas dentro de los recursos públicos previstos en el artículo 2 de la anterior LOFPP, a pesar de lo cual el Tribunal no expresaba que fueran contrarias a la normativa legal vigente.

- Los partidos políticos de Andalucía reciben una subvención de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias que no está incluida dentro de los recursos públicos de los partidos previstos en el artículo 2.1 de la LOFPP. Esta subvención está destinada a contribuir al mejor desempeño de las funciones de los grupos políticos representados en la Federación, financiándose con la partida presupuestaria del Parlamento de Andalucía, prevista para financiar los gastos de funcionamiento de la Federación.

En determinadas ocasiones se ha constatado existencia de determinadas operaciones de endeudamiento que no figuran en la contabilidad del partido. Las circunstancias que han determinado esta situación son las siguientes⁴²:

- En unos casos se trata de operaciones de préstamo formalizadas a nombre de miembros del partido, cuyos fondos están a disposición del mismo, siendo el partido el que atiende a su pago.
- En otros casos es el partido el que formaliza la operación de crédito y es satisfecha directamente por una federación territorial.
- En ocasiones los partidos siguen el criterio de no contabilizar estas operaciones mientras no se haya alcanzado un acuerdo en la negociación con las entidades de crédito otorgantes.
- El Tribunal de Cuentas ha comprobado, asimismo, que en determinadas ocasiones las operaciones financieras se han contabilizado por una cuantía mucho menor de la real.

En la labor de fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto la existencia de determinadas aportaciones extraordinarias no previstas en la LOFPP. Se citan los siguientes supuestos⁴³:

- En aquellos supuestos en que los partidos políticos formalizan una nueva operación con una entidad

⁴⁰ “Informe del Tribunal...”, cit., págs. 54, 114-115, 144, 145, 156-157, 168-169, 181, 192 y 205-206.

⁴¹ “Informe del Tribunal de Cuentas...”, cit., págs. 72, 73, 99, 124, 145, 156-157, 168, 179 y 204-205.

⁴² “Informe del Tribunal de Cuentas...”, cit., págs. 70, 166, 179, 190 y 206.

⁴³ “Informe del Tribunal de Cuentas...”, cit., págs. 109-111, 113 y 206-207

de crédito, a fin de reemplazar créditos anteriores que no han sido satisfechos, suelen obtener determinadas condonaciones, tanto del capital, como de intereses. En relación a este tipo de operaciones, interesa resaltar que la disposición transitoria segunda de la actual LOFPP permite a los partidos políticos formalizar este tipo de operaciones, siempre que se realicen de acuerdo con los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual entre las partes, debiendo dar cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España.

- La circunstancia anterior también se produce en los supuestos de acuerdos de negociación con proveedores, en los que se condona parte de la deuda.
- Una situación similar existe en los casos en que un proveedor concede un préstamo a la organización.

Existen numerosas partidas de ingresos de las formaciones políticas que no son incluidas en la contabilidad, entre las cuales se pueden citar las siguientes⁴⁴:

- Existen supuestos en los que no se contabilizan las aportaciones de cargos públicos, por ingresarse o transferirse a una fundación controlada por el partido, al objeto de conseguir un trato fiscal más beneficioso a estas aportaciones.
- Los partidos políticos que recaudan las cuotas de sus afiliados a través de las organizaciones territoriales no suelen incluirlas en la contabilidad del partido.

El Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto otras circunstancias irregulares relativas a los ingresos de los partidos políticos, que deberían ser solventadas por éstos. Se pueden mencionar las siguientes⁴⁵:

- La mayoría de los partidos políticos mantienen relaciones con diversas fundaciones, que son beneficiarias de subvenciones públicas, a las que los partidos conceden préstamos o ayudas para su

funcionamiento, o en las que se ingresan diversas aportaciones realizadas por los cargos públicos de los partidos políticos. A la vista de la insuficiente regulación del marco normativo y de la información que facilitan los partidos políticos, se puede afirmar que estas fundaciones no se rigen por los principios de transparencia y publicidad.

- Los partidos políticos participan en el capital social de diversas sociedades mercantiles, que se constituyen, en la mayoría de los casos, para la tenencia y administración de bienes inmobiliarios y actividades promotoras de construcción de sedes y locales para uso de los partidos, sin que existan mecanismos de control sobre la incidencia que pueda tener en la financiación y actividad de las formaciones políticas.
- En la justificación de los gastos recibidos con cargo a la subvención anual para sufragar los gastos de seguridad establecida en el artículo 3 de la LOFPP, el Tribunal ha constatado que no en todos los casos se ajustan a la finalidad para la que fueron concedidas, lo cual determina la obligación de reintegrar una parte de la subvención.
- En algún caso un partido político ha formalizado diversas operaciones de préstamo suscritas con dos sociedades pertenecientes a un grupo de empresas relacionadas con el sector de la vivienda, cuyos fondos fueron prestados, a su vez, a diversas personas relacionadas con el partido a fin de realizar viviendas sociales. En estos casos no se han justificado las razones que han motivado la actuación de intermediación en estas operaciones, que no se encuadran en lo previsto en la LOFPP.
- El Tribunal de Cuentas ha constatado, igualmente, la existencia de ingresos de los partidos provenientes de los grupos institucionales del partido en las Corporaciones Locales, que se justifican como consecuencia de la contraprestación de los servicios de infraestructura prestados a los grupos políticos, los cuales están formalizados en acuer-

⁴⁴ “Informe del Tribunal de Cuentas...”, cit., págs. 71,98, 113, 144 y 157.

⁴⁵ “Informe del Tribunal de Cuentas...”, cit., págs. 54, 114, 132, 167 y 207.



dos de colaboración en los que el precio está calculado a tanto alzado, sin que conste la evaluación de los costes realmente incurridos.

7. CONCLUSIONES

Los partidos políticos constituyen un instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos en los Estados democráticos, que demandan cada vez más una mayor información y transparencia sobre la actividad económico-financiera de los partidos políticos y para la consecución de estos objetivos es imprescindible que las cuentas anuales de los partidos políticos sea revisada y verificada por órganos externos a la organización⁴⁶.

Los partidos políticos se nutren de fondos públicos y de fondos privados. En relación a las subvenciones que reciben de las diferentes Administraciones Públicas, constituye una exigencia inexcusable de un Estado democrático la existencia de mecanismos efectivos de control, que comprueben que los partidos políticos han utilizado estos fondos públicos a las finalidades para las que fueron concedidos. Los partidos políticos, por otra parte, como todos aquellos que reciben una significativa financiación pública, están obligados a extremar el cumplimiento de

las obligaciones que impone la normativa jurídica vigente.

El control efectivo de las aportaciones privadas que reciben los partidos políticos es también una exigencia de un Estado democrático, al objeto de vigilar los posibles casos de corrupción o financiación ilegal, que no deben ser aceptados en un sistema democrático, en la medida en que contribuyen a crear un clima de recelo e indiferencia entre los ciudadanos hacia los partidos políticos⁴⁷.

Las situaciones anteriores pueden producirse en un doble sentido, los donantes pueden utilizar sus aportaciones para obtener determinadas ventajas de gobernantes y legisladores; al tiempo que los partidos y candidatos pueden someter a los donantes a presiones, con la finalidad de que contribuyan a los gastos de una determinada formación política⁴⁸.

En el marco de la actual redacción de la LOFPP, la relevancia del control externo técnico realizado por el Tribunal de Cuentas es efectiva, en la medida en que ha venido identificando y ha trasladado al Parlamento, y a la opinión pública, las insuficiencias y defectos del marco normativo y la eficacia para su propia actuación.

⁴⁶ Castro de Con, José Guillermo. "Transparencia y publicidad de la actividad económico-financiera de los partidos políticos". *Boletín del Tribunal de Cuentas* nº 6/2000, págs. 45-46.

⁴⁷ Martínez Cuevas, María Dolores. "Comentario al Reglamento...", cit., págs. 357-358 y 365.

⁴⁸ Argandoña Rámiz, Antonio. "La financiación de los partidos...", cit., pág. 16.

Es imprescindible, sin embargo, dar un paso adelante y establecer mecanismos efectivos de control de las cuentas de los partidos políticos que permitan dotar a la financiación de los partidos políticos de un marco ético adecuado. Es cierto que pueden existir determinadas actuaciones de los partidos políticos que no sean sancionables en modo alguno, pero ello no quiere decir que no sean reprobables. Las actuales limitaciones a la transparencia de las cuentas de los ingresos de los partidos políticos y al ejercicio de un control eficaz no contribuyen al acercamiento de los partidos políticos y la sociedad⁴⁹.

Un modelo de financiación basado en los principios de regularidad, publicidad y transparencia no está suficientemente completado si no se prevé un régimen sancionador, en el que estén adecuadamente tipificados los supuestos de responsabilidad y definidos los procedimientos para su exigencia. Es cierto que en determinadas ocasiones el Tribunal de Cuentas ha formulado propuestas de sanciones que han sido asumidas por la Comisión Mixta Congreso-Senado, pero ello no exime de la necesidad de solventar las actuales carencias del sistema⁵⁰.

Este régimen sancionador también debería contemplar los incumplimientos por parte de terceras personas que, estando obligados a facilitar al Tribunal de Cuentas información sobre la situación o actividad de los partidos políticos, incumplen esta

obligación de forma reiterada, con la consiguiente imitación a las actuaciones de control del Tribunal. En estos casos se deja constancia de estas situaciones en los informes, pero no se puede tomar medida alguna para hacer efectivo este deber de colaboración⁵¹.

Los partidos políticos han demorado en exceso la aprobación de una nueva Ley de Financiación, quizás porque se plantea el dilema de que, en esta cuestión, los partidos son “juez y parte”. En cualquier caso resulta evidente que toda regulación legal que se proponga, por más que acoja los más nobles ideales, no tendrá muchas posibilidades de ser efectiva si no contempla mecanismos de control adecuados, que gocen de la máxima profesionalidad e independencia.

En el Ordenamiento Jurídico español los órganos llamados a ejercer estos controles son el Tribunal de Cuentas, en colaboración con las Instituciones autonómicas de control de cuentas. En otros países se han creado comisiones específicas para reforzar el control de la financiación de los partidos políticos⁵², en nuestro caso, cualquier modificación legal pasa, necesariamente, por reforzar el papel asignado actualmente a estas Instituciones del Estado, al tiempo que se establezcan mecanismos adecuados de colaboración con las instancias judiciales competentes.

⁴⁹ Moral Moral, M. Carmen. “El control de la financiación...”, cit., págs. 160-161.

⁵⁰ Cuñado Ausín, Gregorio. “La financiación...”, cit., pág. 26.

⁵¹ Cuñado Ausín, Gregorio. “La fiscalización...una síntesis...”, cit., pág. 171.

⁵² En Francia se han creado dos comisiones específicas: la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiaciones Políticas y la Comisión para la Transferencia de la Vida Política. InfoSYNTHESE de enero de 2007. Ministerio de Asuntos Exteriores.