

La fiscalización de los partidos políticos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas (*)

Gregorio Cuñado Ausín

Director Técnico de la Presidencia de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas

INTRODUCCIÓN

Las Leyes Orgánicas 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), y 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de partidos políticos, establecen el sometimiento de la actividad económico-financiera de las formaciones políticas derivada de los procesos electorales y de su gestión ordinaria, respectivamente, al control externo, como garantía del cumplimiento los principios de transparencia y publicidad que han de guiar dicha actividad. El ejercicio del control externo, por lo que se refiere a la actividad ordinaria, está atribuido legalmente, de forma exclusiva, al Tribunal de Cuentas, al igual que el correspondiente a la actividad electoral de las elecciones a Cortes Generales, elecciones locales y al Parlamento Europeo; mientras que el relativo a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es compartido por el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo, en los casos en que la Comunidad Autónoma disponga de dicho Órgano, con la excepción de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya Cámara de Cuentas no tiene actualmente atribuidas las pertinentes competencias.

(*) El Pleno del Tribunal, en reunión celebrada el 30 de octubre de 2001, ha aprobado una moción relativa a la modificación de la normativa vigente sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, en la que, entre otros extremos, se formulan diversas propuestas en relación con cuestiones recogidas en esta síntesis.

La asunción de competencias fiscalizadoras sobre la actividad económico-financiera de las formaciones políticas requiere un reconocimiento legal expreso que sirva de fundamento a las mismas, ya que su ejercicio presenta un alcance muy superior al que pudiera derivarse de su consideración de perceptores de subvenciones públicas. Los objetivos y el ámbito asignados a esta fiscalización, concebida como garantía de que la actividad electoral y ordinaria se acomodan a la normativa específicamente dictada y de que las cuentas rendidas ofrecen con total transparencia la situación real originada por dicha actividad, trascienden la mera justificación de las subvenciones públicas percibidas, a la que las formaciones políticas estarían obligadas en virtud de lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas y disposiciones similares en las Leyes de creación de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. La necesidad de una atribución expresa de estas competencias fiscalizadoras viene confirmada por la circunstancia de que las subvenciones no se otorgan para una finalidad específica, sino para la financiación general de la actividad ordinaria o electoral y de que su concesión se efectúa tras haberse comprobado previamente que cumplen los requisitos exigidos para su percepción.

Este reconocimiento expreso de competencias fiscalizadoras sobre la actividad económica desarrollada por los partidos políticos supone extender el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y, en su caso, de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, más allá del ámbito del Sector público, para alcanzar a unas asociaciones como los partidos políticos, a los que la doctrina, si bien no de forma pacífica, ha situado en el ámbito privado, considerándolos como asociaciones de naturaleza privada que cumplen fines públicos o de interés general, en cuanto expresión del pluralismo político y de impulso de la participación democrática. En esta línea se ha pronunciado en diferentes sentencias el Tribunal Constitucional español.

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias fiscalizadoras atribuidas, ha analizado la contabilidad de todos los procesos electorales celebrados tras la promulgación de la LOREG y los estados financieros anuales de 12 ejercicios, referidos en todos los casos a un número importante de formaciones políticas, concluyendo este análisis con la emisión de un total de 80 informes, cuya lectura permite evaluar la progresión de los partidos políticos en la normalización de su contabilidad, así como la actuación del Tribunal, complementando su actividad fiscalizadora con la de asesoramiento y asistencia, con un esfuerzo adicional por aproximar los plazos de fiscalización a los previstos en la normativa vigente.

A continuación se expone una síntesis de las principales conclusiones ofrecidas por el Tribunal de Cuentas en los informes aprobados, junto con las consideraciones y reflexiones que su análisis han originado, relacionadas con las singularidades que presenta la regulación de la actividad de los partidos políticos y su fiscalización.

RENDICIÓN DE CUENTAS

La legislación vigente señala las formaciones que han de rendir cuentas de su actividad electoral y ordinaria, estableciendo a tal fin un plazo. Por lo que se refiere a la contabilidad electoral, están obligadas a presentar una contabilidad detallada de los ingresos y gastos electorales aquellas formaciones que, en virtud de los resultados electorales alcanzados, se han hecho acreedoras a la percepción de subvenciones públicas, o que hubiesen solicitado anticipos de las mismas al haber obtenido representación institucional en el anterior proceso electoral de idéntica naturaleza. En cuanto a la rendición de los estados financieros anuales, la obligación queda restringida a las formaciones con representación en el Congreso de los Diputados.

Ha de señalarse, a este respecto, que la normativa electoral establece una serie de obligaciones contables a todas las formaciones políticas que concurren a un proceso electoral, responsabilizando, entre otras cuestiones, al administrador electoral de la correcta llevanza de la contabilidad. Sin embargo, el cumplimiento de estas obligaciones no se ve acompañado de la remisión de esta contabilidad, salvo que hayan dispuesto o vayan a disponer de recursos públicos. Las restantes formaciones, con independencia de que alguna de ellas pudiera haber quebrantado el funcionamiento democrático y perturbado el desarrollo de la campaña electoral, no están sometidas a la rendición de sus cuentas, en perjuicio de la transparencia electoral. Asimismo, en la regulación de la actividad ordinaria se contemplan determinadas obligaciones contables y de control interno exigibles en general a los partidos políticos, mientras que la rendición de cuentas únicamente se impone a las formaciones con representación en el Congreso. El carácter restringido de esta obligación permite que no estén sometidas a la rendición de cuentas las formaciones que tienen representación únicamente en el Senado, en el Parlamento Europeo o en algún Parlamento autonómico o Corporación Local, a pesar de estar percibiendo por la misma subvenciones públicas para su actividad parlamentaria y ordinaria.

El Tribunal, en sus informes, ha dejado constancia del grado de cumplimiento de esta obligación, que en general se estima satisfacto-

rio, salvo en la remisión de la contabilidad correspondiente a las elecciones locales, que no se ha efectuado por un número significativo de formaciones políticas, si bien generalmente de reducida implantación. Para facilitar esta rendición, el Tribunal ha venido remitiendo a todos los partidos unos criterios técnicos y unos modelos a los que acomodar la información a enviar, supliendo de este modo la falta de desarrollo normativo en cuanto a las obligaciones contables impuestas a las formaciones políticas. Estas carencias podrían paliarse mediante la elaboración de una adaptación del Plan General de Contabilidad a las necesidades específicas de este Sector, completado con una regulación precisa respecto a la legalización de los libros oficiales y depósito de las cuentas anuales.

En cuanto a la responsabilidad de rendir las cuentas en el plazo legalmente indicado, hay que diferenciar que la normativa electoral se la atribuye al administrador de la correspondiente campaña electoral, mientras en la regulación de la rendición de los estados financieros anuales ordinarios no se contempla la figura de un cuentadante específico, sino que dicha obligación está asignada genéricamente al partido político correspondiente, circunstancia que en algún momento podría plantear dificultades jurídicas en cuanto al cumplimiento de los requisitos formales que toda rendición de cuentas conlleva.

La posibilidad de que en determinados procesos electorales una misma formación política puede presentarse formando parte de distintas coaliciones electorales en diferentes circunscripciones obliga a presentar una contabilidad a cada coalición, con la consiguiente dificultad en la segregación de los ingresos y gastos para cada circunscripción y en la interpretación del cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles para poder percibir la subvención de los gastos por envíos personales y directos de propaganda electoral, condicionada, según los casos, a la constitución de grupo parlamentario o a la consecución de representación política en un número determinado de Corporaciones Locales. La misma dificultad en la segregación de gastos e ingresos electorales se presenta cuando una misma formación política participa en dos o más campañas electorales convocadas en concurrencia. El Tribunal de Cuentas viene aceptando cualquier criterio de distribución de los gastos e ingresos que pueden ser comunes, constatando en todo caso que se cumplen los requisitos legalmente previstos en cuanto a las aportaciones privadas y en cuanto al límite de gastos. Debe señalarse, no obstante, que el criterio seguido en la distribución de los gastos electorales puede tener su incidencia en la percepción de las correspondientes subvenciones, principalmente

cuando su concesión corresponde a distintas Administraciones públicas y los criterios para su cuantificación son diferentes.

Por lo que se refiere a la elaboración y rendición de los estados contables anuales, además de la carencia de un formato estandarizado para los mismos, en la legislación vigente no se define qué se entiende por partido político y por actividad ordinaria del mismo. Su consecuencia es la falta de definición del alcance que deben presentar las cuentas a rendir. Cabe señalarse, a este respecto, que en algunos Proyectos de Ley, definitivamente no aprobados, se ha contemplado la posibilidad de excluir de las cuentas anuales la actividad desarrollada por los grupos parlamentarios, así como la de la organización local correspondiente a municipios de reducida población. Por el contrario, el Tribunal de Cuentas ha reiterado en sus informes su concepción del partido político, a estos efectos, como una única realidad económica, integradora de toda su organización institucional y territorial, y ha dejado constancia de las carencias que en este ámbito presentan las contabilidades rendidas, que se presentan como importantes limitaciones al alcance de las fiscalizaciones realizadas.

Desde la perspectiva del control, se estima que excluir legalmente de las cuentas a rendir por una formación política la actividad desarrollada por alguna de las manifestaciones que conforman su organización territorial o institucional permitiría la existencia de áreas de riesgo, con la consiguiente reducción de la eficacia del control. Por otra parte, la exigencia de que se rinda cuentas de toda su actividad al Tribunal es compatible con el sometimiento a un control específico por parte del correspondiente Parlamento o Corporación Local de la aplicación de los fondos públicos otorgados a la respectiva representación que en estas instituciones tienen las distintas formaciones políticas.

ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN

Una de las áreas habitualmente analizadas en los informes de fiscalización del Tribunal es la referida a la financiación de las formaciones políticas, en cuyo examen se ha atendido fundamentalmente al cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y que difieren según se trate de una financiación de su actividad ordinaria o electoral.

El sistema de financiación previsto en la vigente normativa es un sistema mixto de financiación privada y pública, con independencia de que ésta presente actualmente un predominio significativo.

Por lo que se refiere a la **financiación privada**, hay que señalar que la actual legislación establece distintos requisitos, según que su objetivo sea financiar la actividad ordinaria o la electoral. Así, en la financiación electoral no están permitidas las aportaciones anónimas y las aportaciones nominativas están limitadas a un millón de pesetas, mientras que en la financiación ordinaria se autorizan las aportaciones anónimas con un límite global, cifrado en el 5 por 100 del importe presupuestado para la subvención de funcionamiento ordinario, y las aportaciones privadas pueden ascender hasta los diez millones. A este respecto, el Tribunal ha puesto de manifiesto que es fácil eludir estos requisitos, referidos al carácter anónimo o nominativo de las aportaciones y a su limitación cuantitativa, resultando a tal fin suficiente la modificación de la finalidad a la que se pretende que vaya destinada dicha financiación, sin que se vean por ello alteradas las posibilidades de actuación de la propia formación política. Se señalan, por otra parte, las dificultades para identificar a los aportantes en el caso de celebración de actos colectivos para recaudar fondos con ocasión de la celebración de campañas electorales. Por último, ha de indicarse que las cuantías máximas admitidas no han sido objeto de actualización desde la aprobación de la Ley correspondiente.

El Tribunal de Cuentas, en su fiscalización, ha verificado el grado de cumplimiento de los requisitos impuestos, observándose que las deficiencias más frecuentes se concretan en la falta de alguno de los datos identificativos exigidos de los aportantes nominativos o en la falta de acreditación de que la aportación ha sido aprobada por el correspondiente órgano de Administración en los casos de personas jurídicas. En cuanto a la superación de los importes máximos admitidos, únicamente en alguna campaña electoral se ha detectado dicha circunstancia en formaciones políticas de menor implantación, formulándose por parte del Tribunal la pertinente propuesta de sanción.

Los requisitos cuantitativos y formales mencionados únicamente se exigen a las aportaciones, mientras que para las restantes vías de financiación privada, como los legados y herencias, las prestaciones en especie, los ingresos patrimoniales... no se prevé expresamente ninguna limitación. Se ha observado, no obstante, que estos ingresos suelen ser de reducida cuantía. En cuanto a las cuotas de afiliados, se describe en los informes de fiscalización los distintos procedimientos de registro de estos ingresos, concordantes con la organización territorial implantada por cada formación política. Es relevante significar que el carácter reservado de la afiliación política no puede entenderse como una limitación a la función fiscalizadora del Tribunal, sino como una exigencia más a observar en dicha actuación.

El Tribunal de Cuentas también señala, en este ámbito de la financiación privada, la participación mayoritaria de los partidos en sociedades mercantiles, que en ocasiones son meras entidades interpuestas, así como la creación de fundaciones afines a los mismos, y sugiere, mientras no se haya aprobado la correspondiente modificación legislativa, la rendición de cuentas consolidadas con la finalidad de alcanzar un conocimiento más exhaustivo de la actividad desarrollada y de toda la financiación privada percibida. Como hecho singular se indica la participación de alguna formación política en mercados especulativos, como el bursátil, con la pretensión de incrementar sus ingresos, vía rendimiento de las inversiones, actuación que puede estimarse poco acorde con la naturaleza y funciones reconocidas a los partidos políticos y el carácter mayoritariamente público de su financiación.

Dentro del área de financiación privada de los partidos políticos ha de destacarse su endeudamiento, en el que puede diferenciarse el de funcionamiento y el financiación propiamente dicha. El endeudamiento de funcionamiento adquiere una mayor relevancia en la actividad electoral en consonancia con el normal aplazamiento del pago de los servicios prestados. Las referencias más habituales que se pueden encontrar en los informes del Tribunal en el análisis de estas relaciones mercantiles se concretan en el incumplimiento del plazo de noventa días previsto en la normativa electoral para satisfacer el pago de los importes aplazados, en la condonación, en algunos casos, de la deuda contraída y en la falta de información al Tribunal por parte de algunos proveedores que han prestado servicios a la formación política por importe superior a un millón de pesetas. A este respecto cabe reseñar, por su alejamiento de las relaciones mercantiles habituales, el singular tratamiento del artículo 125.3 y 4 de la LOREG en relación con la limitación temporal para satisfacer los pagos pendientes y la consideración de nula y no pagadera de toda reclamación por gastos electorales que no sea notificada al administrador electoral en los sesenta días posteriores a la votación.

Por lo que se refiere al endeudamiento de financiación, en la lectura de los informes se constata, junto a la importancia de sus cuantías, el progresivo reconocimiento contable de operaciones que no habían tenido el adecuado reflejo contable como consecuencia del propio devenir de las formaciones políticas y de su inicial organización contable. En cuanto a la determinación de su cuantía y su clasificación contable, se destaca el no reconocimiento por algunas formaciones políticas de los intereses correspondientes a la deuda vencida no satisfechos, así como de los devengados pendientes de

vencimiento. Asimismo, se señala la falta de movimiento en algunas operaciones como consecuencia del incumplimiento de los plazos convenidos para su amortización. No obstante, la observación más relevante en esta área es la condonación de deuda por parte de las entidades financieras, que, en ocasiones, alcanza únicamente a los intereses no satisfechos y, en otras, también al principal, y sobre la que el Tribunal manifiesta que no está prevista entre las fuentes de financiación privada recogidas en la Ley 3/1987.

Cabría preguntarse por la regularidad de esta operación analizada a la luz de los requisitos establecidos para la financiación privada. No obstante, en su análisis debería tenerse en cuenta, además del tiempo transcurrido desde su concertación a efectos de calcular el importe que correspondería a cada uno de los ejercicios, que dicha operación es el resultado de una negociación mercantil que, en principio, no ha estado guiada por la voluntad espontánea de donar, que caracteriza a toda aportación.

En la normativa se distinguen las operaciones de endeudamiento electoral de las de endeudamiento ordinario, de modo que los gastos ocasionados por el primero se conceptúan como gastos electorales, lo que podría presentar alguna incidencia en relación con el cumplimiento de los límites de gastos autorizados, incidencia que resulta fácilmente eludible, como anteriormente se ha señalado. Dado que el período de devengo de intereses de los préstamos electorales se extiende, según el artículo 130.g) de la LOREG hasta la percepción de la subvención, momento que no está predeterminado, el Tribunal de Cuentas ha resuelto considerar gastos electorales a los intereses devengados hasta los treinta días posteriores a la remisión de la contabilidad, referencia temporal en que se sitúa la percepción del anticipo de las subvenciones, con cuyo importe se puede atender generalmente a su amortización. Por el importe del préstamo electoral que no quedara cubierto con el mencionado anticipo, se consideran gastos electorales los devengados durante el periodo de un año.

En relación con el endeudamiento financiero, el artículo 8 de la Ley 3/1987 establece que sólo podrá comprometerse para el pago de anualidades de amortización de operación de crédito hasta el 25 por 100 de los ingresos procedentes de las subvenciones otorgadas para el funcionamiento parlamentario y la financiación de la actividad ordinaria. Esta regulación ha de entenderse como cláusula de salvaguarda para los partidos políticos frente a las entidades de crédito, sin que en modo alguno impida que una formación política pueda libremente destinar de hecho un importe superior al mencionado porcentaje para la amortización de operaciones de endeudamiento vi-

gentes. El Tribunal no señala en sus informes que se haya incumplido dicha previsión legal.

Por lo que se refiere a la **financiación pública**, el artículo 2 de la reiterada Ley 3/1987 relaciona las distintas vías a las que pueden acceder las formaciones políticas, que se concretan en las subvenciones para gastos electorales, en las subvenciones para la actividad parlamentaria y en las subvenciones para la actividad ordinaria. En cuanto a su cuantificación, la normativa electoral contempla los importes a abonar por cada cargo electo y por voto, importes que son actualizados en cada convocatoria electoral; por el contrario, la cuantía global de la subvención parlamentaria y de la destinada a la financiación de la actividad ordinaria no está sometida a la aplicación de criterio específico, salvo los que pudieran seguirse en la determinación del crédito presupuestario correspondiente a consignar en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio. Tampoco está prevista ninguna limitación o referencia para los sucesivos incrementos anuales. Por lo que se refiere a la distribución de las distintas subvenciones públicas entre las formaciones políticas que cumplen los requisitos exigidos, los diferentes criterios legalmente establecidos se reconducen a un procedimiento de acentuada proporcionalidad a los resultados electorales obtenidos, favorable, por lo tanto, a los partidos mayoritarios.

Se estima de interés destacar que la subvención para la actividad ordinaria está restringida a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, no teniendo derecho a la misma los que únicamente hayan conseguido representación en el Senado, ni aquellos cuya representación se limita al Parlamento Europeo, a algún Parlamento autonómico o al ámbito de la Administración Local. Ya se ha mencionado anteriormente que la obligación de rendir cuentas anuales al Tribunal está directamente unida al hecho de la percepción de esta subvención, con independencia de que otras formaciones políticas pudieran haber percibido otras ayudas públicas y de que el efecto pretendido con esta obligación sea garantizar la transparencia y publicidad de la actividad económica, en general, de los partidos políticos.

Las subvenciones anuales a la actividad ordinaria se califican en el texto legal como no condicionada. El carácter no condicionado de estas subvenciones explican que en los informes del Tribunal no se recoja ninguna referencia a la eficacia o economía de las gestión realizada, limitándose a ser unos informes de fiscalización de regularidad, en cuanto que evalúan la representatividad de los estados contables y el cumplimiento de la normativa general o específica que es de aplicación a las formaciones políticas.

Para contrastar los importes de las subvenciones públicas registradas en las contabilidades rendidas, el Tribunal ha circularizado a todas las instituciones públicas otorgantes solicitándoles la pertinente información, que en la práctica totalidad de los casos han confirmado los saldos contabilizados, con la excepción de los relativos a las subvenciones recibidas de las Corporaciones Locales, a las que se aludirá inmediatamente. Según dicha información, y efectuando un promedio entre varios ejercicios fiscalizados, a fin de compensar la posible distorsión que la celebración de elecciones en un ejercicio pudiera originar, las subvenciones públicas concedidas, consideradas sus diferentes modalidades, ascienden a una media anual aproximada de 25.000 millones de pesetas.

La primera valoración que se deduce al analizar los estados financieros rendidos es la significativa importancia de la financiación pública frente a la privada, tanto en la actividad ordinaria como en la electoral.

Analizando cada una de las modalidades de subvenciones públicas enumeradas en la Ley, caben efectuar las siguientes consideraciones:

Por lo que se refiere a las subvenciones de los gastos electorales, hay que señalar una cierta falta de concordancia entre los gastos legalmente autorizados y el importe de las subvenciones, que se aprecia de modo singular en las elecciones locales en relación con los municipios de reducida población, donde el límite máximo de gastos es tan exiguo que no permitiría la percepción de la subvención correspondiente al primer representante electo, circunstancia que explica que el Tribunal no proponga en estos casos la reducción de la subvención. Esta incongruencia técnica deriva de que las formaciones políticas de reducida implantación, en el momento de calcular su límite máximo de gastos, no pueden agregar el sumando provincial, de carácter absoluto e idéntico, que se autoriza a las formaciones que se presentan, al menos, en el 50 por 100 de los municipios. Semejante falta de congruencia se observa en todos los procesos electorales tras la incorporación de la subvención a los gastos de envío directo y personal de propaganda electoral, al reducirse el importe de los gastos ordinarios computables, pero no el de las subvenciones correspondientes, lo que ha facilitado que en determinadas Administraciones autonómicas el importe anticipado de las subvenciones, según los resultados electorales obtenidos, haya superado el total de los gastos ordinarios declarados y justificados, lo que ha obligado al Tribunal de Cuentas a requerir el reintegro del exceso percibido.

La subvención de los gastos de envío de propaganda electoral se introdujo por la Ley 8/1991 y posteriormente se ha ido extendido a

la práctica totalidad de los procesos electorales, sin que en ningún momento se haya precisado su regulación en cuanto a la realización y justificación de dichos envíos, principalmente cuando se efectúan con los medios propios de la formación política. Pretendiendo paliar estas deficiencias reguladoras, el Tribunal ha exigido, como justificación complementaria, la identificación de los participantes y la confirmación a nivel de zona de los responsables, considerando insuficiente una mera declaración jurada del responsable del partido. En el análisis de la evolución cuantitativa de esta subvención se observa su progresivo incremento, hasta alcanzar en la mayoría de los casos el importe máximo posible en función del número de electores de cada circunscripción, al tratarse de una subvención cuyos requisitos de percepción pueden satisfacerse fácilmente.

Al cotejar los importes de la subvención a los gastos electorales, determinados en la LOREG y en las distintas Leyes Electorales Autonómicas, se observa una gran disparidad, como lo confirma el hecho de que en la Ley de una Comunidad Autónoma se prevea una subvención de dos millones de pesetas por cada escaño y de 75 pesetas por voto obtenido, mientras que en otra Comunidad las subvenciones se reducen a 750.000 y 45 pesetas por escaño y voto, respectivamente, diferencias que se presentan también, como se desprende de los informes del Tribunal de Cuentas, en las subvenciones otorgadas a los respectivos grupos parlamentarios y que no parecen responder únicamente a la distinta situación demográfica en cada Comunidad Autónoma.

En el análisis efectuado en los informes de fiscalización de las subvenciones de los gastos electorales se observa una evolución en la actuación del Tribunal de Cuentas, restringida en los últimos informes a examinar, de conformidad con sus competencias, el adecuado registro por los partidos de las subvenciones percibidas y su concordancia con la información transmitida por terceros, sin proceder a su cuantificación, cuyo cálculo, teniendo en cuenta los resultados electorales, es competencia del correspondiente órgano de la Administración.

En el seguimiento efectuado a las subvenciones públicas percibidas por los distintos grupos parlamentarios, el Tribunal de Cuentas ha observado que con frecuencia parte de las mismas se transfieren a la organización ordinaria de la respectiva formación política, contribuyendo a la financiación de su gestión habitual. Pueden ofrecerse argumentos justificativos de esta transmisión de fondos, relacionados con colaboraciones y asesoramientos prestados por la propia organización del partido. No obstante, se considera que sería técnicamente

más rigurosa una presupuestación de las distintas subvenciones en función de los gastos que por su propia naturaleza han de financiar, evitando confusiones innecesarias de fines y fondos.

Por lo que se refiere a la financiación pública de la actividad ordinaria, además de su inclusión en la relación de recursos públicos que en un alcance pretendidamente exhaustivo desarrolla el artículo 2 de la Ley 3/1987, el artículo 3.3 de este mismo texto legal declara su incompatibilidad con cualquier otra ayuda económica o financiera prevista en los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, esta concepción de exclusividad e incompatibilidad de las subvenciones públicas mencionadas se ha visto limitada por las siguientes actuaciones administrativas y reformas legislativas a las que se alude en los informes de fiscalización del Tribunal.

En primer lugar, se ha observado la percepción de ayudas públicas, además de la subvención para funcionamiento ordinario, otorgadas por determinados órganos de la Administración Central, fundamentalmente a las asociaciones juveniles de los partidos políticos, y que, en la consideración de éstos como una única unidad económica, romperían la incompatibilidad reconocida a aquéllas. Asimismo, se ha venido constatando la percepción de ayudas monetarias por los grupos de cargos electos en la Administración Local, concedidas por la institución en la que ejercitan su representación. En relación con esta ayuda, se estima de interés señalar que la reiterada Ley 3/1987 no la incluyó en su articulado, a pesar de que durante su tramitación parlamentaria se presentaron sendas enmiendas por los grupos parlamentarios Vasco y de Minoría Catalana, dejando constancia de que estas ayudas eran habituales. Ambas propuestas fueron rechazadas con el argumento de que las fuentes de financiación habilitadas por la Ley eran claras y taxativas y que las prácticas no acomodadas a su regulación deberían ser revisadas, evitando caminar por sendas peligrosas.

Por su parte, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local únicamente preveía una ayuda indirecta de medios personales y materiales a los grupos políticos, previsión que fue posteriormente modificada a través de la Ley 11/1999, en la que, variando la posición parlamentaria aludida, se autoriza que el Pleno de la Corporación con cargo a los presupuestos anuales pueda asignar a dichos grupos una dotación económica que contará con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Esta modificación legislativa, si bien puede ofrecer amparo normativo a las actuaciones que el Tribunal venía constatando, origina cierta

inseguridad jurídica por cuanto en ninguna de las Leyes de Presupuestos posteriores se ha incluido la referencia general para la determinación del importe máximo de dichas ayudas y principalmente porque ha supuesto quebrantar la relación de exclusividad de las ayudas públicas ofrecida por la Ley 3/1987, sin respetar el carácter de Orgánica y la especificidad de la materia de esta Ley. El Tribunal de Cuentas, en sus informes, reitera que esta ayuda de las Corporaciones Locales no está prevista en la Ley Orgánica 3/1987 de financiación de los partidos políticos.

Asimismo, determinadas actuaciones en el ámbito de las Comunidades Autónomas han de ser valoradas como una superación de la exclusividad de las ayudas públicas contempladas en dicha Ley. Así, el Tribunal de Cuentas deja constancia en sus informes de que el Gobierno Vasco, en cumplimiento de la previsión incluida en la correspondiente Ley de Presupuestos, incorporada a través de la pertinente modificación parlamentaria apoyada por todos los grupos, viene otorgando una subvención para funcionamiento ordinario –la de 1998 ascendió a 500 millones– distribuida entre todas las formaciones políticas con representación en el Parlamento autonómico. En los informes de fiscalización se manifiesta que esta subvención no está incluida entre las previstas por la Ley 3/1987. A esta actuación del Parlamento y Gobierno Vascos se puede agregar el acuerdo del Parlamento de Cataluña, adoptado el 26 de febrero de 2001, sobre transparencia, autolimitación y financiación de los partidos políticos, en el que, entre otros extremos, se prevé que «en el presupuesto anual de la “Generalitat” se hará constar una partida específica, que se incorporará en el presupuesto del Parlamento, destinada a los grupos parlamentarios, que la podrán asignar a los partidos políticos que concurran a las elecciones (...) El importe de la asignación recibida podrá ser contabilizado por los partidos políticos como subvención anual no condicionada, entendiéndose para sus gastos de funcionamiento ordinario». La lectura de este acuerdo parlamentario conduce de nuevo a la ya comentada confusión entre subvención electoral y de actividad ordinaria y, principalmente, a la ruptura, mediante un mero acuerdo parlamentario no tramitado como proyecto legislativo, del carácter de exclusividad predicado de los recursos públicos regulados en la Ley 3/1987. Cabe señalar que en este mismo acuerdo parlamentario se prevé otorgar competencias fiscalizadoras de la actividad ordinaria a la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, competencias que dicha Ley atribuye, en exclusividad, al Tribunal de Cuentas.

Estas antinomias, en las que pudieran apreciarse problemas de jerarquía y competencia legislativa, incorporan un importante grado

de inseguridad jurídica y perturban la transparencia y regularidad que deben regir la actividad de las formaciones políticas. El propio Tribunal de Cuentas propugna en sus informes una revisión de la vigente normativa que ofrezca unos criterios nítidos con los que poder evaluar el cumplimiento por parte de los partidos políticos de su legislación específica.

FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En la fiscalización de los gastos incurridos por los partidos políticos es necesario diferenciar de nuevo si la actividad examinada es electoral u ordinaria, dado que su análisis requiere un tratamiento diferenciado, de conformidad con la regulación expresamente dictada para los gastos electorales.

Por lo que se refiere a la fiscalización de los gastos correspondientes a la actividad ordinaria, el examen atiende fundamentalmente a su registro contable y a su justificación documental, procediendo el Tribunal a evaluar el sistema contable implantado, la adecuada segregación de funciones, la corrección de su registro de acuerdo con los principios generales de contabilidad, poniendo de manifiesto en sus informes las deficiencias detectadas al analizar los estados financieros anuales rendidos. La carencia de un plan de cuentas normalizado requiere atender a la configuración contable que cada formación política tiene diseñada de conformidad con su correspondiente modelo de organización territorial, siendo muy acusadas las diferencias que entre distintas formaciones políticas pueden observarse. Una referencia frecuente en los resultados de fiscalización del Tribunal es la inclusión de gastos de naturaleza electoral entre los gastos de naturaleza ordinaria, cuando se ha observado dicha circunstancia, y la posible incidencia que la inclusión detectada puede tener en la contabilidad electoral. La preocupación por diferenciar los gastos electorales y los ordinarios proviene del sometimiento de aquéllos a múltiples restricciones marcadas por la normativa electoral y las consecuencias que en la determinación de las subvenciones electorales se derivan en el caso de su incumplimiento.

La carencia de un plan contable sectorial para las formaciones políticas origina que la integración de la contabilidad electoral dentro de la contabilidad no es uniforme. No obstante, se ha observado, como métodos más frecuentes, que esta integración se ha efectuado mediante un asiento resumen de toda la actividad electoral que mantiene segregados sus propios registros individualizados y sus archivos, o mediante asientos diferenciados en cada uno de los epígrafes en los

que se subdivide la contabilidad. Para facilitar esta integración, el Tribunal de Cuentas distribuyó, en su momento, entre las formaciones políticas una guía de actuación. Con independencia de que la fiscalización de la contabilidad de las elecciones a la Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas pueda estar atribuida al correspondiente Órgano de Control Externo, mediante esta integración en los estados anuales el Tribunal de Cuentas tiene acceso a la misma, lo que facilita la coordinación y la uniformidad de criterios en su análisis.

El artículo 130 de la LOREG, de aplicación también en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, según se contempla en la disposición adicional 1ª, apartado 2, aporta una referencia temporal y una relación concreta de gastos para identificar el gasto electoral. Según la referencia temporal, son gastos electorales los que realicen los partidos políticos desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos. Esta delimitación temporal obliga a diferenciar los gastos electorales de los de precampaña y a no considerar gastos electorales a aquellos que se hayan efectuado fuera de dicho ámbito temporal, aun cuando los conceptos de gastos pudieran ser similares o idénticos. Ha de tenerse en cuenta a este respecto que en un análisis documental de determinada clase de gastos, especialmente de aquellos que requieren un plazo de preparación y un proceso de elaboración, no es fácil precisar el momento en el que materialmente se han realizado. De hecho, el Tribunal de Cuentas ha constatado en la fiscalización de la actividad ordinaria el significativo incremento, en algunos casos, de los gastos registrados y justificados como gastos ordinarios por corresponder a la precampaña. Se destaca que los gastos de precampaña, en cuanto gastos ordinarios, no están sometidos a ninguna restricción cuantitativa ni al cumplimiento de requisitos formales adicionales.

La relación de siete supuestos concretos de gastos electorales que el citado artículo incluye se complementa con una remisión genérica a cuantos gastos sean necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios precisos para las elecciones, pero en ningún momento se ofrece una definición ni un desarrollo del alcance del concepto de gasto electoral. Las excepciones puestas de manifiesto por el Tribunal en sus informes se refieren fundamentalmente a la adquisición de determinados bienes de inmovilizado, cuya vida útil supera la duración de la campaña electoral, por lo que deben formar parte del inmovilizado ordinario del partido, y a gastos habituales del mismo, como gastos de personal, alquileres..., salvo en el importe de exceso que pudiera presentar sobre los gastos ordinarios en los mismos conceptos.

La principal restricción que la normativa electoral impone sobre los gastos electorales se refiere a la no superación de un límite máximo diferenciado según la naturaleza del proceso electoral, así como de otros sublímites referidos a la publicidad exterior y a la publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada, incorporados con posterioridad mediante la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, y de los cuales sólo el segundo es de aplicación en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Como excepción cabe señalar las elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco, en cuya regulación no se prevé ningún límite a los gastos electorales.

Para el cálculo del límite máximo de gastos, así como de los citados sublímites, en cuanto son un porcentaje del 25 y del 20, respectivamente, de aquél, la normativa electoral establece el criterio de multiplicar un determinado importe, actualizado en cada proceso electoral, por el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de la circunscripción electoral, a lo que hay que agregar, en el caso de las elecciones locales, un importe absoluto por provincia, siempre que la formación política se presente, al menos, en el 50 por ciento de sus municipios, como ya se ha reseñado. De nuevo se observa en esta regulación una clara divergencia en las cuantías establecidas como límite máximo en los diferentes procesos electorales, principalmente en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Con independencia de estas divergencias, el Tribunal de Cuentas recoge en sus informes dos supuestos en los que la normativa electoral presenta *a priori* un importante grado de indeterminación en la cuantificación del límite máximo, generado por la concurrencia de procesos electorales y la agregación de los gastos por envíos directos y personales de propaganda electoral que no han resultado subvencionados.

El artículo 131.2 de la LOREG contempla la posible coincidencia de varias elecciones y señala que en este caso no se podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25 por ciento de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales, sin que en ningún momento se especifique la base a la que se agregaría el importe suplementario descrito. Esta indeterminación, puesta de manifiesto por el Tribunal en sus informes y que en su momento originó un importante grado de incertidumbre a las formaciones políticas al tener que planificar su campaña electoral, ha quedado solventada por el acuerdo de la Junta Electoral Central de 15 de marzo de 1999 en el que, a consulta de los partidos, se viene a se-

ñalar que el límite a tomar como base será el más alto de los procesos a celebrar en concurrencia, resolución que aboga por la situación más favorable a las formaciones políticas.

Ha de significarse que esta pretendida reducción del límite máximo de gastos en el caso de concurrencia de dos o más procesos electorales no es de aplicación cuando una misma formación política se presenta formando parte de diferentes coaliciones electorales para cada proceso, lo que puede interpretarse como un trato desigual, de hecho, entre formaciones políticas.

Por lo que se refiere a los gastos por envío personal y directo de propaganda electoral, la normativa establece unos criterios y condiciones para fijar el importe de la subvención e indica –art. 175.3, b), de la LOREG– que la cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite máximo de gastos, debiendo deducirse en consecuencia que la cuantía no subvencionada ha de tener la consideración de gasto electoral ordinario. Esta regulación implica que una formación política no pueda conocer previamente, a los efectos de programar adecuadamente el cumplimiento del límite máximo de gastos y de los sublímites mencionados, el importe total de gastos ordinarios, ya que el conocimiento definitivo de los gastos por envíos de propaganda electoral que no han resultado subvencionables sólo se alcanza tras la celebración de las elecciones y la comprobación de que los resultados obtenidos le hacen acreedora a dicha subvención, una vez fiscalizada por el Tribunal de Cuentas la contabilidad rendida.

La subvención de los gastos de envío personal y directo de propaganda electoral, introducida inicialmente en la LOREG, a través de su modificación por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, y posteriormente extendida a la práctica totalidad de los procesos electorales, con independencia de los motivos históricos que pudieran explicar su incorporación, supuso un incremento objetivo de las subvenciones, que no estuvo acompañado de un descenso real de los gastos electorales, sino de una desagregación de los mismos en gastos electorales ordinarios y gastos electorales por envíos de propaganda electoral, con un distinto tratamiento para ambos, como se ha señalado.

Las carencias que la normativa presenta tanto en la justificación de los gastos por envío directo y personal de propaganda electoral, ya indicadas, como en la determinación del límite máximo de gastos aconsejan una nueva regulación de esta subvención.

Por su parte, la determinación de los mencionados sublímites presenta las mismas dificultades antes señaladas para el conocimiento del

límite general máximo de gastos electorales, ya que son un porcentaje de éste, a las que habría que agregar el distinto alcance que se puede otorgar a los conceptos de publicidad exterior o en emisoras de radio, con la consiguiente mayor o menor dificultad en su cumplimiento. Por otra parte, la posible concurrencia de distintos procesos electorales, en alguno de los cuales el sublímite de propaganda exterior no sea de aplicación, comporta una mayor complejidad en su fiscalización, a la vez que suscita dudas sobre su eficacia.

El Tribunal de Cuentas pormenoriza en sus informes el seguimiento efectuado sobre cada uno de los límites mencionados, individualizando en cada formación política el grado de cumplimiento observado. Ha de señalarse que en este seguimiento se ha contado con la información y colaboración de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas respecto a las campañas electorales por ellos analizadas, que en su mayor parte se han celebrado conjuntamente con otras de ámbito estatal.

En la LOREG, al regular en su artículo 131 y siguientes el control de la contabilidad electoral y la adjudicación de subvenciones, se afirma que la Junta Electoral Central y las Provinciales, desde el día de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, velarán por el cumplimiento de las normas establecidas y que a estos efectos la Junta Electoral Central podrá recabar la colaboración del Tribunal de Cuentas. Se señala, asimismo, que las Juntas Electorales informarán al Tribunal de Cuentas de los resultados de su fiscalización. A este respecto cabe señalar que en ningún proceso electoral se ha requerido la colaboración del Tribunal de Cuentas, actuación que, a las correspondientes dificultades organizativas, habría agregado las derivadas de la conjunción de una fiscalización concomitante con el ejercicio de la fiscalización consuntiva y *a posteriori*, propia del Tribunal de Cuentas, máxime cuando no se ha regulado un procedimiento específico a tales efectos. Por lo que se refiere a la transmisión de información al Tribunal de Cuentas, en determinados procesos electorales se ha dispuesto del informe elaborado por la correspondiente Junta Electoral con los resultados obtenidos en la fiscalización efectuada. Con independencia de la redacción dada a estos artículos de la LOREG, se puede concluir que el legislador pretendió separar, en concordancia con el desfase temporal mencionado, el ejercicio de dirección y supervisión del proceso electoral, propio de las Juntas Electorales, velando por la libertad e igualdad de oportunidades de los participantes, y el posterior control externo de las contabilidades electorales atribuido al Tribunal de Cuentas.

RÉGIMEN SANCIONADOR

La aplicación de los principios de regularidad, publicidad y transparencia, proclamados en la normativa vigente, tanto en la actividad ordinaria como en la electoral de las formaciones políticas, requiere la implantación de un régimen sancionador que restablezca el orden que en su momento pudiera haberse quebrantado.

Por lo que se refiere a la actividad electoral, el capítulo VIII del Título I de la LOREG tipifica las posibles actuaciones irregulares que pudieran alterar la expresión personal del voto. Por lo que se refiere a la actividad financiera, los artículos 149 y 150 describen como indebidas las actuaciones del administrador o persona interpuesta que falsee los saldos contables y se apropie de los fondos del partido, actuaciones que podrán ser castigadas con la pena de prisión menor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas. Asimismo, el artículo 134.2, al regular la actividad fiscalizadora del Tribunal, establece que, en el caso de que se hubiesen apreciado irregularidades en la contabilidad rendida o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales, el Tribunal de Cuentas puede proponer la no adjudicación o reducción de la subvención estatal a la formación política correspondiente. Si advirtiese, además indicios de conductas constitutivas de delito, lo deberá comunicar al Ministerio Fiscal.

Por su parte, la Ley Orgánica 3/1987, tras exponer los requisitos y limitaciones de la financiación privada, señala en su artículo 7 que el incumplimiento por los partidos de las prohibiciones establecidas será sancionado con multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada, sin que en ningún momento se identifique al órgano sancionador y el procedimiento aplicable. Posteriormente, en el artículo 11.3 se indica que el Tribunal se pronunciará sobre la regularidad de las cuentas rendidas y su adecuación a lo dispuesto en la Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento.

El cotejo de estas referencias legislativas, en lo que atañe a la actividad del Tribunal, permite apreciar un distinto alcance, según se trate de la fiscalización de la actividad electoral u ordinaria. En el primer caso, la propuesta de no adjudicación o reducción de la subvención es una actuación discrecional del Tribunal que podrá o no ejercer; mientras que en el segundo parece otorgarse al Tribunal capacidad sancionadora en la exigencia de las responsabilidades en que pudiera haberse incurrido, si bien en ningún momento se tipifican las posibles responsabilidades ni se explicita el procedimiento para su exigencia. Debe tenerse en cuenta que la naturaleza privada de las

formaciones políticas y el hecho de que las subvenciones públicas percibidas no sean condicionadas y de que su percepción se realice en función de los resultados electorales previamente conseguidos, son circunstancias que dificultan la apreciación de supuestos de responsabilidad de naturaleza contable en esta actividad y, en consecuencia, la aplicación de los procedimientos previstos para su exigencia en la normativa específica del Tribunal de Cuentas.

En los informes de fiscalización de la contabilidad electoral aprobados por el Tribunal se concluye el análisis de cada formación política con un pronunciamiento expreso sobre la formulación o no de la propuesta contemplada en el mencionado artículo 134.2 de la LOREG, sugiriendo la no adjudicación o reducción de la subvención pública. Ante la falta de desarrollo normativo sobre la gravedad de los posibles incumplimientos de la normativa electoral y la graduación de la sanción que en cada caso le correspondiese, el Tribunal ha convenido unos criterios de penalización sobre la subvención pública a percibir plasmados en la aplicación de unos porcentajes, de carácter progresivo en función del exceso que sobre el límite global máximo de gastos o sobre los sublímites específicos se haya observado. Estos criterios se aplican a todos los procesos electorales, si bien adaptados a las singularidades que cada elección puede presentar, y permiten cuantificar la sanción propuesta.

La propuesta más frecuente de no adjudicación o de reducción de la subvención electoral ha tenido su origen en la superación de los límites de gasto establecidos. No obstante, también se ha propuesto alguna penalización cuando la calidad técnica de la contabilidad remitida era muy deficiente, o cuando se ha observado el ingreso de financiación privada por encima del importe máximo admitido para las aportaciones nominativas, penalización que en este caso se ha cifrado en el duplo del exceso sobre lo permitido, siguiendo lo señalado en el referido artículo 7 de la Ley 3/1987. Dichas propuestas han sido posteriormente asumidas por la correspondiente Comisión parlamentaria y ejecutadas por el pertinente órgano de la Administración estatal o autonómica. Debe destacarse que, según la previsión del artículo 134.2 de la LOREG, no puede formularse propuesta de sanción a quien no tiene derecho a la percepción de subvenciones públicas, ni en ningún caso la sanción puede superar el total de la subvención a percibir, ya que la única propuesta prevista es la no adjudicación o reducción de dichas subvenciones.

El hecho de que el Tribunal de Cuentas haya formulado en diferentes ocasiones la correspondiente propuesta sancionadora y que ésta haya sido posteriormente asumida en la tramitación parlamen-

taria y aplicada en su estricta literalidad no impide reconocer la necesidad de dotar a esta actividad de un procedimiento sancionador con el adecuado desarrollo normativo. Así lo testimonia el propio Tribunal en sus informes, reiterando en el apartado de recomendaciones la sugerencia de que se prevea un régimen sancionador con el suficiente desarrollo normativo que, partiendo de una adecuada tipificación de las distintas responsabilidades y proporcionalidad de las sanciones, como consecuencia de los incumplimientos de la normativa en que pudieran incurrir quienes, de una u otra forma, participan en la actividad económico-financiera electoral u ordinaria de las formaciones políticas, y siguiendo un procedimiento adecuadamente diseñado en todas sus fases, permita garantizar la publicidad y transparencia de dicha actividad.

Esta recomendación no debe entenderse como una postulación del propio Tribunal reclamando para sí competencias sancionadoras. Por el contrario, se estima que la atribución de capacidad sancionadora podría perturbar, vía recursos y otras manifestaciones, la propia actividad fiscalizadora y la concepción del Tribunal como Supremo Órgano Fiscalizador de las cuentas y de la gestión del Sector público.

Este régimen sancionador también debería contemplar los incumplimientos de terceras personas que, estando obligados a facilitar al Tribunal de Cuentas información sobre la situación o actividad de los partidos políticos, reiteradamente incumplen dicha obligación, con la consiguiente limitación a la actuación fiscalizadora. El Tribunal, ante esta falta de colaboración, principalmente de entidades financieras y proveedores, ha dejado constancia de esta situación en los informes de fiscalización, identificando en los mismos a quienes, pese haberles sido recordada la obligación de informar al Tribunal de Cuentas de las operaciones convenidas con las formaciones políticas por importe superior al millón de pesetas, no la han satisfecho.

Por último, se considera necesario acompañar la implantación de un régimen sancionador con una revisión de la actual normativa, armonizando la legislación aplicable a los distintos procesos electorales y configurando un marco legal que defina adecuadamente las obligaciones derivadas de la actividad de las formaciones políticas en correspondencia con los objetivos que constitucionalmente tienen asignados.

CONCLUSIÓN

La aproximación efectuada a las actuaciones fiscalizadoras llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas sobre la actividad ordinaria o elec-

toral de los partidos ha confirmado el avance registrado en la normalización contable de las formaciones políticas, al que ha contribuido la labor de asesoramiento desarrollada por el propio Tribunal, junto con el interés manifestado por los partidos en subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en los sucesivos informes de fiscalización emitidos. No obstante, en los últimos informes aprobados el Tribunal de Cuentas sigue exponiendo la persistencia de determinadas limitaciones al alcance de la fiscalización de los estados financieros anuales remitidos, como consecuencia de que dichas cuentas no recogen la información de toda la organización territorial e institucional de las formaciones políticas y de que información requerida a terceras personas no se ha facilitado. Se señalan, asimismo, las lagunas e inconsistencias técnicas observadas en la actual regulación, cuya corrección reiteradamente se recomienda, en la pretensión de potenciar la regularidad y transparencia de esta actividad y afianzar, de este modo, la credibilidad de las formaciones políticas, fundamento imprescindible del funcionamiento democrático.