

El control de la financiación de los partidos políticos (*)

M^a del Carmen Moral Moral

Directora Técnica de la Presidencia
del Tribunal de Cuentas.

Profesora Titular de Métodos Actuariales Aplicados
al Seguro y a las Empresas Financieras

1. INTRODUCCIÓN

Al abordar el control de la financiación de los partidos políticos en el marco de las funciones del Tribunal de Cuentas es necesario hacer una previa precisión: no se trata, en este caso, de la actuación del Tribunal en el control de la gestión pública –toda vez que, como inmediatamente veremos, los partidos políticos no forman parte del sector público–, ni procede, tampoco, aludir, sin matizaciones, a la función jurisdiccional contable. Nos situamos, en el caso de la fiscalización de los partidos políticos, ante actuaciones del control externo que podemos denominar especiales, atribuidas en nuestro país al Tribunal de Cuentas por la Ley Orgánica 3/87, de 2 de julio, sobre Financiación de partidos políticos, que encomienda, en exclusiva, a nuestra Institución la fiscalización externa de su actividad económico-financiera en garantía de la regularidad, transparencia y publicidad de dicha actividad, y por la Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que atribuye al Tribunal la fiscalización de la regularidad de las contabilidades electorales, sin perjuicio de las competencias de los Órganos de Control Externo de las Comunidades

(*) Conferencia pronunciada en el Curso dedicado al «Tribunal de Cuentas ante la corrupción». Cursos de Verano de la Universidad Complutense, El Escorial, 1999.

Autónomas, cuando se trata de elecciones a las correspondientes Asambleas. De este modo, el Tribunal, no como consecuencia de sus propias Leyes, sino de las citadas normas, ha tenido que extender su actuación fiscalizadora a la actividad económico-financiera ordinaria de estas organizaciones y a su actividad económica y financiación derivada de los procesos electorales. En ambas fiscalizaciones, el Tribunal eleva a las Cortes Generales los correspondientes Informes de fiscalización, en cuya tramitación se siguen las normas aplicables al resto de procedimientos fiscalizadores y las directrices técnicas específicas aprobadas por el Pleno.

Dejando aparte en estos momentos iniciales la problemática que puede derivar para el deseable funcionamiento institucional de la atribución de funciones fiscalizadoras de los partidos políticos al Tribunal cuando no se cuenta con un marco normativo adecuado, debemos adelantar algunas cuestiones técnicas que ayuden a sistematizar esta exposición:

Ambas actuaciones fiscalizadoras del Tribunal, aunque vinculadas, tienen distinto objetivo y alcance. En el primer caso, la fiscalización o control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (una de cuyas manifestaciones es la actividad de ingresos y gastos electorales, con su correspondiente integración contable en los estados financieros anuales), el Tribunal tiene que pronunciarse en plazo sobre la regularidad de dicha actividad, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/87, y, aunque esta norma alude a la exigencia de las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento, hay que advertir que únicamente se halla previsto que, ante el incumplimiento de las prohibiciones establecidas (en los artículos 4 y 5) sobre la financiación privada –a las que posteriormente se hará referencia–, se sancione con multa del doble de la aportación ilegalmente aceptada; pero, al no estar expresamente señalado el órgano, ni el procedimiento y los recursos, dichas sanciones no han resultado, en ningún caso, aplicables ni efectivas.

Tratándose de la fiscalización de la actividad económico-financiera derivada de procesos electorales, además del pronunciamiento sobre la regularidad de las contabilidades electorales, se atribuye expresamente al Tribunal la facultad de proponer la no adjudicación o reducción de la subvención estatal al partido ante irregularidades en la contabilidad o violaciones de la normativa de ingresos y gastos electorales; propuesta de sanción que se incluye, en su caso, en el Informe de fiscalización que se remite a las Cortes y que, a pesar de las limitaciones sobre las que más adelante me extenderé, tiene precedentes. Además, en este caso, el Tribunal tiene que pronunciarse en

el Informe de fiscalización sobre el importe de los gastos regulares justificados por cada formación política, que deviene en determinante de la subvención que pueden cobrar por la actividad electoral.

Hechas estas manifestaciones previas por lo que respecta a la especialidad de estas fiscalizaciones del Tribunal, vamos a enmarcar el problema de la financiación de los partidos políticos, elementos nucleares del sistema democrático, tras precisar su naturaleza jurídica.

Como señalan García-Escudero y Pendás, en la literatura iuspublicista contemporánea la relación entre el Derecho y los partidos políticos es profundamente insatisfactoria, si bien, siendo realistas, hay que reconocer que el que padece esta insatisfacción es el Derecho, que ve frustrada su intrínseca vocación normativa sobre unas organizaciones que transitan con fluidez por la difusa frontera que separa, o que une, al Estado y a la sociedad de nuestros días.

En nuestro país, de acuerdo con el contenido del artículo 6 de la Constitución y de las Sentencias del Tribunal Constitucional, los partidos políticos son asociaciones, organizaciones privadas cuya creación se ampara en el ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22 de la norma fundamental; organizaciones sociales con relevancia constitucional, en tanto que resultan constitucionalmente necesarias como expresión del pluralismo político, en la manifestación de la voluntad popular y como instrumento esencial para la participación política. Sin entrar en disertaciones más propias del Derecho político, podemos anticipar que en una democracia pluralista los partidos políticos son y deben ser más sociedad que Estado y que en el Derecho español no hay correlación estricta entre la naturaleza privada y la financiación pública de los partidos, consecuencia de lo cual el Estado asume en la actualidad la gran parte de la carga financiera que comporta su organización y funcionamiento, con independencia de la ayuda financiera pública por concurrir a la manifestación de la voluntad popular tomando parte en las elecciones.

No podemos dejar de aludir tampoco, en esta introducción del tema, a la importancia de la financiación legal de los partidos políticos para el buen funcionamiento de la democracia representativa, ni a la práctica de recurrir a la financiación irregular. En las últimas décadas han saltado a la opinión pública numerosos escándalos relacionados con la financiación de partidos políticos en países con democracias consolidadas y, en gran parte de ellos, se han abordado reformas de la normativa de financiación. En nuestro país resultan de obligada referencia la Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de los partidos políticos, publicada en el *Boletín Oficial de las Cor-*

tes Generales de 5 de enero de 1998, texto resultante de la unificación de las *Proposiciones de Ley* presentadas por cinco grupos parlamentarios, y la aún pendiente reforma.

Es común entre los autores de distintos países especializados en esta materia poner el énfasis en la necesidad de conseguir un planteamiento netamente jurídico de la financiación de los partidos políticos, fruto de haber constatado que los problemas que han venido produciéndose se han debido, en buena medida, a la falta del adecuado desarrollo jurídico. La financiación ilegal se ha presentado en muchos países como un problema de corrupción por parte de los políticos y en el seno mismo del Estado, y desde una perspectiva histórica se ha valorado como una forma de agresión o lesión en los derechos de los ciudadanos a la que el Derecho público debe dar solución jurídica, aplicándose, no sólo enunciándose, los principios jurídicos de transparencia, control y racionalidad del gasto.

A nadie se oculta que el tema de la financiación de los partidos políticos plantea una especial complejidad a la hora de lograr soluciones legales fijas, habiéndose llegado a acuñar, al respecto, entre los especialistas la expresión «legislación interminable». Se trata de una materia donde es frecuente la sucesión de reformas legales, de acuerdo con las necesidades y la evolución de los distintos momentos. En la actualidad, en circunstancias y marcos distintos, se vienen planteando al legislador, en numerosos países de nuestro entorno, problemas conexos con el de la financiación de los partidos políticos, como el de la excesiva dependencia del Estado, el alejamiento de la sociedad, las debilidades de los sistemas de representación –más acuciantes donde las listas son cerradas y bloqueadas–, la influencia excesiva de determinados sujetos o grupos, la adecuación de medios para el normal funcionamiento y cumplimiento de sus funciones, y la necesidad de estimular la merceda participación ciudadana, la transparencia y el control: sirvan estos problemas como prueba de lo limitado de contemplar en esta materia aisladamente la problemática que plantea al Tribunal de Cuentas la fiscalización de los partidos políticos, razón por la que se van a tratar, siquiera sea someramente, determinados aspectos que se plantean como esenciales en el Derecho comparado, para poder acercarnos a dimensionar adecuadamente nuestros propios problemas.

Se puede avanzar que los casos más destacados de financiación irregular de los últimos años no responden a un perfil único como consecuencia del origen privado o público de la financiación que resulta predominante en los partidos políticos. De hecho, se han presentado en países donde la financiación de los partidos era funda-

mentalmente pública y también donde resultaba esencialmente privada, lo que, como señalan García Viñuela y Vázquez Vega, no debe sorprender, si se tiene en cuenta que, donde la financiación pública es más apoyada o justificada en argumentos de evitar la dependencia o influencia de grupos privados, se ha demostrado que el control de las donaciones privadas no sirve por sí solo para reducir la influencia sobre los partidos si no se reduce, a la vez, el valor de los favores que los políticos pueden prestar, a través de legislaciones que eviten favorecer intereses especiales, el intervencionismo, el tráfico de influencias, el pago de comisiones, la discrecionalidad, etc. Si los marcos jurídicos no se adecuan para evitar dichos problemas, se favorece la cartelización y el mantenimiento del *statu quo*, introduciendo barreras de entrada al «mercado» político y disminuyendo el número de partidos sin que lo hagan los gastos de representación política, pudiendo perjudicarse el pluralismo.

Donde lo que más se propugna es la financiación privada, bajo el argumento de la participación, se corre el riesgo de que la pasividad de los ciudadanos frente al sostenimiento de los partidos o problemas de la llamada cultura política conduzcan a aquéllos a situarse en la esfera de los grupos de presión que los financien.

En cualquier caso, encontramos un punto de partida común en el planteamiento jurídico del problema: la transparencia en la gestión de la actividad económica de los partidos políticos es, sin lugar a dudas, la base para lograr dos objetivos intrínsecamente relacionados, impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la política.

2. ALGUNAS REFERENCIAS AL ANÁLISIS COMPARADO

Para enmarcar el caso español se va a aludir brevemente, a continuación, a las principales características de financiación y control de los partidos políticos en algunos países con democracias de tipo occidental, atendiendo especialmente al sistema de control alemán, por su singularidad, y a las medidas hacia las que se orientan otras legislaciones para evitar los peligros que se han ido detectando en la financiación de partidos políticos y que ya se han apuntado (alejamiento de la sociedad, control por los grupos de presión, compra de influencia política, búsqueda de rentas a través del sector público, crisis de confianza, necesidad de mayor credibilidad y de alejamiento de toda duda de posible corrupción...).

Si se consideran los principales países de nuestro entorno europeo, Estados Unidos y Canadá, se pueden extraer las siguientes

conclusiones respecto a las características de la financiación y el control de los partidos políticos:

– En la práctica mayoría de estos países existe algún tipo de subvención pública, en algunos casos por más de la mitad de los ingresos totales de los partidos políticos –Alemania, Italia...–, proporción que resulta más elevada en España o Grecia, donde se sitúa superando el 80%.

– Se ha producido un proceso de introducción de límites al volumen total de financiación pública, tanto para actividad ordinaria como cuando se trata de gastos electorales, con las necesarias actualizaciones, estimulando, a la vez, la financiación privada a través de ventajas fiscales a las cuotas y a las donaciones que favorezcan a la mayoría de los contribuyentes y hasta determinados importes máximos. Es habitual (Francia, Estados Unidos, Alemania...) que se admita deducir o desgravar en el IRPF las donaciones a los partidos políticos, siempre hasta ciertos límites, para evitar que los votantes con ingresos más altos sean los más beneficiados. En algunos países las donaciones de menor cuantía se benefician de una mayor desgravación. Puede afirmarse que, en general, se trata de lograr la igualdad de oportunidades y de potenciar la iniciativa del ciudadano de renta media en la financiación de los partidos políticos.

– Las subvenciones suelen ser anuales, para financiar la actividad general y para campañas electorales, y el criterio más frecuente en la determinación de su cuantía es el del número de votos o escaños obtenidos en las elecciones, tendiendo a igualar todos y cada uno de los votos para el cálculo de las correspondientes cuantías.

– Es generalizada la prohibición de financiarse de empresas públicas, que reciban subvenciones del sector público o mantengan relaciones con él, y es también generalizada la posibilidad de obtener financiación privada de personas físicas y jurídicas y de entidades financieras privadas, en determinadas condiciones.

– Se ha ido consolidando un sistema mixto de financiación, denominado de subvenciones condicionadas, que consiste en hacer depender la cuantía de las ayudas públicas de la cuantía de las donaciones privadas –que suelen ser anónimas, si su importe es reducido, y nominales si superan determinadas sumas–.

– En la generalidad de las legislaciones se está tratando de evitar lo que ha dado en denominarse la democracia subvencionada y de dificultar la integración de los poderes político y económico, potenciando el «arraigo» o «enraizamiento» de los partidos en la sociedad.

Recientemente, el Tribunal Federal Constitucional en Alemania ha señalado este criterio como fundamental para lograr una financiación pública de los partidos adecuada. Se trata de favorecer la participación política y de fortalecer las relaciones entre los partidos y la sociedad. El ideal –señala González Varas– está en que la mayoría financie mínimamente.

Los distintos modelos europeos y el norteamericano confirman la tendencia hacia un cierto sistema estándar, que busca una legitimación de la asignación del dinero público a favor de los partidos, sin que se estime, en general, adecuado que ellos mismos decidan sus ingresos públicos, y en el que se considera necesario conectar el hecho de la financiación con una manifestación de voluntad de los ciudadanos. El reto para los partidos, para la sociedad y para las instituciones está en el nivel de arraigo real del sistema de pluralismo político en un país.

– Es necesario contextualizar los problemas para cada sociedad y para cada momento histórico concreto, sin que quepa hablar de patentar soluciones. No pueden dejar de considerarse, como indica P. del Castillo, problemas como el del descrédito derivado de escándalos de financiación o las dificultades, en determinadas culturas políticas, donde la estima de los partidos es baja para conseguir aportaciones privadas no anónimas. Hay que tener en cuenta que las muestras de despilfarro o corrupción retraen a la hora de apoyar a los partidos.

– La publicidad, la transparencia y la posibilidad de investigación exhaustiva de la situación financiera de todos los partidos políticos se han impuesto como criterios eficaces para evitar la colusión entre los partidos y el entorno.

– El control suele encomendarse a órganos *ad hoc* creados para esta tarea (Chief Electoral Committee, en Canadá; Federal Election Commission, en EE.UU.; Mandatario, Experto Contable y Comisión de Cuentas, en Francia) o a los propios partidos –Suecia– que intercambian sus cuentas. En España, el control se atribuyó a una institución ya existente, el Tribunal de Cuentas.

Es frecuente aludir, por especialistas alemanes y extranjeros, al sistema alemán como uno de los más transparentes y de mayor control del mundo sobre la actividad financiera de los partidos políticos, sistema implantado en la Ley alemana de 28 de enero de 1994. Permítanme que, a grandes rasgos, indique algunas de las características de este sistema de control:

- Los conceptos de ingresos y gastos en las cuentas de los partidos se encuentran claramente especificados.
- Se exige la publicidad de las donaciones, que condicionan o determinan la cuantía de la financiación pública.
- Se ha señalado riguroso plazo para la entrega de las cuentas de todos los partidos y previsto severas sanciones en caso de donaciones ilegales –multa consistente en restituir una cantidad cinco veces mayor que la obtenida ilegalmente– y de no presentación de las contabilidades –la sanción es la pérdida de la subvención estatal–.
- Las Presidencias de los partidos se hacen responsables de la rendición de cuentas públicas, que han de trasladarse a la Presidencia del Congreso alemán en plazo legal.
- El control se extiende a los partidos e instituciones con ellos vinculadas y se lleva a cabo mediante una instancia *ad hoc* e independiente del Parlamento, los Auditores de cuentas, cuya función se regula por la legislación mercantil, que han de ser designados y financiados por los partidos para supervisar la regularidad de su contabilidad. Están previstas sanciones a los Auditores si contravienen las normas u ocultan hechos en el ejercicio de sus funciones. Los Auditores tienen que verificar el cumplimiento de la legalidad y la regularidad de ingresos y gastos. Si existen irregularidades deben denegar la conformidad de la contabilidad con las normas e indicar los aspectos concretos en que se producen aquéllas y, si aprecian indicios de responsabilidad penal, trasladar los hechos a la Fiscalía para que se persigan por los Tribunales correspondientes.
- La Presidencia del Congreso verifica la regularidad de los Informes de los Auditores. Si, pese al examen de éstos, detecta irregularidades o presuntas responsabilidades penales, se activa el sistema de sanciones para los partidos y de depuración de responsabilidades para los Auditores. Si, por el contrario, se confirma el Informe de auditoría, la Presidencia otorga su aprobación y, actuando como Autoridad Administrativa, expone el Informe en el Congreso de los Diputados.
- El Tribunal de Cuentas tiene que comprobar si la Presidencia del Congreso, en cuanto Autoridad Administrativa, ha fijado y ordenado realizar los pagos de acuerdo con la ley, es decir, si ha cumplido con su deber de revisión. En el sistema alemán, tras muchas discusiones parlamentarias, no se atribuyó, finalmente, al Tribunal de Cuentas la función de control de la actividad económico-financiera de los partidos, al ser éstos agrupaciones sociales, no parte del sector público.

- El entramado de controles culmina con la supervisión que realiza la Comisión de Especialistas, nombrada por el Presidente de la República, que analiza el funcionamiento del sistema de financiación y pone de manifiesto sus defectos, trasladando recomendaciones al Congreso de los Diputados para la reforma o mejora del sistema.

Otro sistema de control que sirve como referente, en estos momentos, a los diversos autores en esta materia es el francés, sobre todo por lo que se refiere al control de procesos electorales y de su financiación. En este caso, revisa la contabilidad electoral y la anual un órgano administrativo, la Comisión de Cuentas, integrado por prestigiosos juristas, entre ellos del Tribunal de Cuentas, de la Corte de Casación y del Consejo de Estado. La normativa francesa contempla como sanción la pérdida de la subvención para el año siguiente y responsabilidades electorales y penales que pueden derivar, incluso, en resultar inelegible o que se anule la elección.

3. EL CASO ESPAÑOL

Tratemos, ahora, de analizar los rasgos básicos del modelo de financiación y control de los partidos políticos en España. El modelo vigente responde a un sistema mixto en el que la financiación pública resulta preponderante, con un peso en la financiación global más elevado que el de la media de los países de nuestro entorno. Dicha financiación pública se concreta en tres tipos de subvenciones:

- Subvenciones para gastos de funcionamiento ordinario, que se distribuyen entre los partidos con representación en el Congreso de los Diputados según el número de escaños y de votos obtenidos en las últimas elecciones generales celebradas, es decir, se trata de subvenciones estatales anuales no condicionadas, para cuya distribución se divide la consignación presupuestaria en tres cantidades iguales: una se distribuye según el número de escaños en las últimas elecciones al Congreso y dos según el número de votos en dichas elecciones; pero no se computan los votos obtenidos en las circunscripciones en que no se alcanzó el 3% de los votos válidos.

- Subvenciones para el funcionamiento parlamentario, tanto de las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas Autonómicas y del Parlamento Europeo, que se distribuyen de acuerdo con los criterios señalados en los respectivos Reglamentos.

- Subvenciones para gastos electorales, destinadas a cubrir, por una parte, lo que se denominan «gastos electorales ordinarios» –su cuantía se calcula según el número de escaños y de votos en el Con-

greso y en el Senado— y, por otra, a financiar los gastos derivados del envío personal y directo de propaganda electoral.

En nuestro país los gastos electorales ordinarios tienen límite, calculado en función de la población de derecho de las circunscripciones donde se presentan candidaturas. La subvención para gastos electorales ordinarios no puede superar el importe de los gastos declarados justificados por el Tribunal de Cuentas, sin incluir los de envío personal y directo de propaganda electoral. La subvención para este tipo de gastos se calcula en función del número de electores en las circunscripciones en que se presentan listas al Congreso y al Senado, siempre que se consiga el número de votos suficiente para obtener Grupo Parlamentario en una u otra Cámara y que se haya justificado la realización efectiva de la correspondiente actividad.

Como recursos de financiación privada, la normativa vigente de partidos políticos contempla las cuotas y aportaciones de afiliados, las donaciones —en dinero o en especie—, los productos de las actividades propias y los rendimientos de su patrimonio, las herencias o legados que reciban y la financiación que obtengan a través de los préstamos o créditos concertados con entidades financieras.

Para campañas electorales, la normativa vigente prohíbe las aportaciones anónimas, y las nominativas no pueden superar el importe de un millón de pesetas. Cuando se trata de financiación ordinaria, los partidos políticos pueden recibir aportaciones privadas no finalistas, que pueden ser anónimas, habiéndose previsto, como límite, que la cuantía total de las que reciba un partido en un ejercicio no sobrepase el 5% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en el mismo para atender la subvención pública a los partidos políticos para funcionamiento ordinario. Por su parte, las aportaciones nominativas de personas físicas o jurídicas para funcionamiento ordinario no pueden superar el importe de diez millones de pesetas. Para unas y otras se contemplan en la Ley determinados requisitos, como el ingreso en cuentas específicamente abiertas a tal fin. La legislación española impide la financiación de empresas que mantengan contratos suscritos con las diversas Administraciones Públicas, así como la financiación de empresas públicas y la proveniente de Gobiernos u organismos extranjeros.

Como se ha puesto de manifiesto por diversos autores, el sistema de financiación pública vigente favorece claramente a las formaciones políticas de mayor implantación. En la generalidad de las mismas, la financiación privada —a la que se ha impuesto límites formales fácilmente eludibles, toda vez que los límites de las aportaciones nomi-

nativas pueden salvarse por la vía de reconducirlas como anónimas, que presentan límites más laxos— resulta irrelevante cuantitativamente y ha adquirido una gran importancia el endeudamiento con entidades de crédito.

Por lo que se refiere al control que corresponde al Tribunal, comencemos indicando brevemente, en primer término, en qué consiste la fiscalización de la actividad electoral.

a) Toda candidatura, según la normativa electoral, ha de contar con un administrador, que responde de los ingresos y gastos y de la contabilidad, que tiene que ajustarse a los principios del Plan General de Contabilidad. Los conceptos de gastos electorales en que pueden incurrir las formaciones políticas se contemplan en la normativa electoral. El conjunto de gastos —referidos siempre al período electoral (desde el día de la convocatoria al de proclamación de electos)— tiene, como hemos adelantado, un límite máximo, habiéndose previsto también otros límites parciales, como ocurre con la publicidad exterior o los gastos en prensa y radio.

Debe destacarse que las Juntas Electorales tienen atribuida una actividad de control de los gastos y de la financiación electorales desde la convocatoria hasta cien días posteriores a la celebración de las elecciones y que está prevista legalmente la remisión al Tribunal de un informe con los resultados de dicha actividad fiscalizadora.

Las entidades de crédito que concierten operaciones para las campañas con las formaciones políticas y las empresas que facturen a éstas gastos electorales por importes superiores a un millón de pesetas tienen la obligación de informar al Tribunal, aspecto al que más tarde volveré a aludir, al tratar de las imprevisiones del actual marco normativo.

Las formaciones políticas tienen la posibilidad de percibir anticipos de las subvenciones que les pudieran corresponder. Pues bien, cuando hubieren alcanzado los requisitos para la percepción de subvenciones estatales —es decir, obtenido, al menos, un cargo electo— o dispuesto de anticipos, tienen que remitir al Tribunal, antes de los ciento veinticinco días posteriores a la celebración de las elecciones, una contabilidad detallada y documentada de sus ingresos y gastos electorales, y el Tribunal cuenta con los doscientos días posteriores a las elecciones para emitir su Informe de fiscalización.

Del ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal resulta un pronunciamiento sobre la regularidad de las contabilidades electorales, una declaración del importe de los gastos regulares justificados

por cada partido y, en el caso de apreciar irregularidades en la contabilidad o violaciones de la normativa de ingresos y gastos electorales, la propuesta de no adjudicación o de reducción de la subvención estatal; todo ello sin perjuicio de trasladar al Ministerio Fiscal los indicios apreciados de conductas constitutivas de delito.

Como ya se advirtió, la normativa vigente no identifica exhaustivamente las posibles irregularidades, ni concreta los criterios en que ha de fundamentar el Tribunal la propuesta de reducción o pérdida de la subvención. A pesar de las limitaciones derivadas de la falta de desarrollo normativo respecto a la determinación de las cuantías en estas propuestas de sanción, el Tribunal, en las fiscalizaciones realizadas, ha incluido propuestas de reducción de la subvención.

A partir del Informe del Tribunal, el Gobierno presenta a las Cortes Generales un proyecto de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar.

b) Cuando se trata de la actividad económico-financiera ordinaria de las formaciones políticas, el Tribunal, que tiene atribuido el ejercicio de su control externo como garantía de transparencia y regularidad, elabora un Informe de fiscalización dirigido, esencialmente, a valorar la representatividad de los estados financieros remitidos. Según la normativa vigente, los partidos políticos que reciban subvención estatal tienen que rendir, en los seis meses posteriores al cierre del ejercicio económico, una contabilidad detallada y documentada, previéndose que el Tribunal realice la fiscalización en ocho meses desde la recepción de la misma.

Si se tiene en cuenta que el control que se atribuye al Tribunal en la Ley de Financiación de Partidos Políticos persigue, como objetivo fundamental, establecer el marco normativo básico que discipline la actividad de estas organizaciones con arreglo a principios de suficiencia y publicidad, se puede afirmar que dicho marco no permite, en estos momentos, llevar a cabo un riguroso sistema de control, en la medida en que la renuncia a las citadas subvenciones puede permitir eludir la fiscalización del Tribunal. Se estima necesaria la modificación de la mencionada norma y de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, con la finalidad de evitar las lagunas y dudas interpretativas en que actualmente puede pretender ampararse la elusión del control externo y que dificultan la tarea del Tribunal, por no contemplar taxativamente los medios para exigir las contabilidades anual y electoral, ni determinar específicamente las irregularidades y sanciones correspondientes. La parte dispositiva de la vigente Ley de Financiación no resulta acorde con la finalidad general de transpa-

rencia y publicidad de la actividad económica de los partidos políticos que dice perseguir en la exposición de motivos. Por otra parte, a efectos de control, no cabe pensar en una contabilidad electoral no integrada en la contabilidad anual correspondiente, ni en una norma de control de la actividad económica electoral no armonizada plenamente con la Ley de Financiación de Partidos Políticos.

Es necesario añadir, además, que la Ley de Financiación no precisa quién es el responsable de presentar los estados contables al Tribunal, ni contiene las concreciones necesarias respecto a obligaciones de elaboración y conservación de libros contables, publicación y registro de estados financieros o régimen fiscal de las formaciones políticas.

En esta actividad fiscalizadora, el Tribunal solicita información, a través de las formaciones políticas, de entidades financieras y contrasta datos con diversas entidades públicas, como es habitual en los trabajos de auditoría.

En el Informe de fiscalización de la contabilidad anual de las formaciones políticas se recogen los resultados del análisis de legalidad (cumplimiento de los requisitos de financiación, de endeudamiento—límites de compromiso de subvenciones de funcionamiento ordinario y parlamentario para amortización de las operaciones correspondientes—, etc.) y la valoración sobre la adecuación de los estados financieros a los principios generales de contabilidad (si bien, una vez más, las singularidades para estas organizaciones no se hallan normativamente previstas).

Como ya se anticipó, aunque la Ley de Financiación de Partidos Políticos contempla que se exijan las responsabilidades que se deduzcan de su incumplimiento, la única sanción a la que se refiere dicha norma es a la derivada del incumplimiento de las prohibiciones contenidas en ella respecto de la financiación privada, señalando una multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente aceptada; pero sin prever procedimiento, órgano ni recursos, por lo que, si dicha norma no se modifica, la aplicación de estas sanciones seguirá sin poder hacerse efectiva.

No se van a tratar en detalle los correspondientes procedimientos fiscalizadores del Tribunal, por lo que no voy a referirme, en concreto, a su tramitación, regulada en la normativa propia de la Institución y que resulta aplicable, asimismo, en materia de fiscalización de la actividad de las formaciones políticas. Se trata de procedimientos contradictorios (en los que el trámite de audiencia cuenta con las necesarias garantías), que culminan con la aprobación por el Pleno del

Tribunal del correspondiente Informe –conteniendo en su desarrollo limitaciones, conclusiones y recomendaciones–, cuyos destinatarios son las Cortes Generales y el pueblo español, a través de su publicación en el *BOE*; sin perjuicio del traslado a los Consejos de Gobierno y Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas o a los Plenos de las Corporaciones Locales, de acuerdo con las específicas previsiones normativas, según el Informe de que se trate.

A continuación van a destacarse los principales resultados de la labor fiscalizadora del Tribunal.

4. PRINCIPALES RESULTADOS DEL TRIBUNAL Y SITUACIÓN ACTUAL

La experiencia y resultados del Tribunal en más de una década de ejercicio de la fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos y de su actividad económica en procesos electorales han permitido obtener conclusiones claras en cuanto a identificar los problemas que reclaman especial atención por parte del legislador, si se pretende, cualquiera que sea el régimen de financiación, que la publicidad y la transparencia en el funcionamiento de estas organizaciones sea una realidad, cumpliendo los objetivos que constitucionalmente tienen reconocidos.

Es necesario, en primer término, destacar el notable avance experimentado desde que se fiscalizó las cuentas de los partidos políticos del segundo semestre del ejercicio 1987, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/87, con las dificultades derivadas de unas organizaciones contables que acababan de resultar obligatorias para las formaciones políticas. Si se lee el *BOE* en el que se publicaron el Informe del Tribunal y las Resoluciones de la Comisión Mixta, se puede apreciar cómo ésta aplazó hasta 1988 –primer año completo de presentación obligatoria de la contabilidad– las propuestas de resolución sobre los temas de homogeneización contable, adecuación de registros y capacidad sancionadora.

Ya en las conclusiones de los trabajos de fiscalización referidos al ejercicio 1987 se ponía de manifiesto la falta de rendición de cuentas y de atención a los requerimientos del Tribunal, que era contundente señalando que, ante la falta de definición legal sobre estructura, ámbito y contenido de las cuentas y la diversidad de criterios contables utilizados, se hacía necesario arbitrar las medidas adecuadas para que los documentos y estados a rendir fueran uniformes y las operaciones se ajustaran a la Ley de Financiación de Partidos Políticos.

En el Informe de la contabilidad anual de 1988, el Tribunal, para armonizar las cuentas que debían remitirse, disponer de legislación uniforme y desarrollada con el necesario detalle y facilitar, en consecuencia, el ejercicio de sus competencias, formulaba recomendaciones respecto a la rendición de cuentas, sometimiento a los principios del Plan General de Contabilidad, sistema de control interno, estados contables consolidados –que debían integrar la situación y resultados de toda la organización territorial e institucional– y reflejo en los estados anuales de la actividad de funcionamiento ordinario y de campaña electoral. Asimismo, el Tribunal señalaba que las limitaciones observadas en la normativa vigente sugerían modificaciones de la Ley de Financiación de Partidos Políticos y el desarrollo de sus disposiciones, destacando especialmente, en cuanto al régimen sancionador, la necesidad de determinar las responsabilidades a las que alude el artículo 11 de la Ley 3/87, el procedimiento y las sanciones para el caso de incumplimientos relativos a la rendición de cuentas, al falseamiento de las mismas, a la falta de colaboración con el Tribunal, a la inexistencia de registros contables, vulneración de las restricciones sobre financiación privada, no apertura de cuentas corrientes específicas para donativos e incumplimiento sobre compromisos de subvenciones públicas a la amortización de operaciones de capital.

En el mismo Informe el Tribunal se refería, también, a la necesidad de concreción normativa respecto a las subvenciones y ayudas de las Corporaciones Locales a los grupos de cargos electos y se reclamaba el reconocimiento, con el rango legal suficiente, de competencias al Tribunal para recabar de entidades financieras y cualesquiera otras personas físicas o jurídicas cualquier extremo necesario sobre operaciones entre ellas y los partidos o coaliciones, con la finalidad de poder evaluar correctamente su situación económico-financiera.

Debe destacarse que en las recomendaciones del Informe de fiscalización de la Contabilidad de 1992 se recogían unas denominadas «referencias básicas» a las que habrían de adaptarse la organización y desarrollo de la actividad de los partidos, de acuerdo con los principios generales de contabilidad y la regulación de su normativa específica. Hay que recordar que la Comisión Mixta había adoptado, en mayo de 1994, la Resolución de que el Tribunal remitiera un proyecto de sistema normalizado de contabilidad para los partidos políticos que se adaptara a sus necesidades y características dentro del Plan General de Contabilidad. El Tribunal, en el mencionado Informe, teniendo en cuenta que los resultados de fiscalización ponían de manifiesto la suficiente experiencia sobre las singularidades y deficiencias más reiteradas en la organización contable de las formaciones

políticas, indicaba que el cumplimiento de las citadas referencias básicas sería comprobado en el ejercicio de la función fiscalizadora.

Las tan reiteradas referencias básicas hacían alusión al alcance de la contabilidad, libros contables, estados contables consolidados, estados contables a rendir, documentación justificativa, financiación pública y privada, registro de operaciones de endeudamiento, contabilidad de las coaliciones e integración de la contabilidad electoral en la anual.

Este nuevo esfuerzo del Tribunal ante la carencia de normas adecuadas se concretó, además, en la actualización por el Pleno de la Institución de las Directrices Técnicas para la fiscalización de la contabilidad anual de las formaciones políticas, que fueron trasladadas, como criterios, a las mismas.

Por otra parte, en el Informe de la contabilidad de 1992, con independencia de las referencias anteriores a la llevanza de la contabilidad, se ponía de manifiesto que venían observándose situaciones, no expresamente contempladas en la Ley de Financiación de Partidos Políticos, que se estimaba conveniente que se regularan específicamente: Por un lado, el Tribunal se refería a la financiación pública, al comprobar que las formaciones políticas, de forma generalizada, perciben subvenciones de los órganos de gobierno de Corporaciones Locales, en ocasiones, de Gobiernos autonómicos y de la Administración no contempladas en la citada Ley; por otro, en relación con la financiación privada y tras haberse producido condonaciones de deuda contraída con proveedores y entidades de crédito, que tampoco están contempladas en la Ley, recomendaba previsión normativa al respecto.

A estas recomendaciones, el Tribunal ha ido añadiendo en Informes posteriores otra de mucha trascendencia, cual es que se concrete el régimen de aportaciones privadas, de manera que no se vulnere la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en período electoral mediante el traspaso de fondos de aportaciones de financiación ordinaria.

Como consecuencia del mantenimiento del inadecuado marco normativo, el Tribunal ha tenido, y tiene aún, que seguir recogiendo entre las limitaciones de sus Informes la problemática expuesta respecto a la falta de respuesta de entidades financieras y de Entidades Locales y la no consolidación o consolidación inadecuada de las contabilidades. Estos condicionantes para evaluar, en el ámbito de sus estrictas competencias, la regularidad y la representatividad de los estados contables merman, en definitiva, la eficacia del Tribunal. Además, estas limitaciones han retrasado la propia fiscalización porque,

aunque se está a punto de tener actualizados los trabajos correspondientes, se ha producido un retraso acumulado por las dificultades expuestas y por el elevado número de procesos electorales que han resultado objeto de fiscalización y a los que siempre se ha otorgado prioridad para no retrasar la percepción de las subvenciones correspondientes. Piénsese que, en estos momentos, el Tribunal tiene que fiscalizar la actividad de las elecciones locales, al Parlamento Europeo y a nueve Comunidades Autónomas y que ya se han realizado las comprobaciones de los ejercicios 1996 y 1997. En los procesos electorales cuya fiscalización está en curso se ha llevado a cabo una actividad de coordinación con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas a efectos de facilitar la verificación del cumplimiento del límite máximo de gastos conjunto –ante concurrencia de procesos electorales– e, incluso, se ha coordinado el contenido de los respectivos informes de fiscalización.

Pues bien, a pesar de todo lo expuesto, no sólo aún no se cuenta con una norma que recoja la experiencia y recomendaciones del Tribunal, sino que, sorprendentemente, la Ley 11/99, de 21 de abril, ha añadido un nuevo apartado al artículo 73 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que, a pesar de la taxativa configuración de las subvenciones públicas que pueden percibir las formaciones políticas, según la Ley Orgánica 3/87, se contempla –vía una Ley ordinaria– la posibilidad de que el Pleno de la Corporación, con cargo a sus presupuestos, asigne a los partidos una dotación económica en función del número de sus miembros, añadiendo confusión al mermado marco normativo.

Por su parte, los Informes del Tribunal referidos a campañas electorales recogen múltiples recomendaciones de modificación y desarrollo del marco legislativo actual para que el control pueda ser plenamente efectivo. En esencia, cabe destacar que el Tribunal viene reiterando, permanentemente, la necesidad de evitar la falta de concreción del artículo 131 de la Ley Orgánica 5/85, en lo que se refiere al límite conjunto para dos o más procesos electorales simultáneos, y la necesidad de especificar, en el artículo 175, la naturaleza, global o por circunscripciones, del límite de gastos. Asimismo, se viene reiterando la oportunidad de implantar límites específicos a los gastos, determinando límites concretos en cada proceso concurrente, máxime cuando se fijan, en la mayoría de los casos, por leyes diferentes y corresponde el otorgamiento de las subvenciones a distintas Administraciones Públicas.

Además, en los distintos Informes de fiscalización se viene exponiendo, con una reiteración extraordinaria, que la regulación de las

subvenciones por el envío directo y personal a los electores de sobres, papeletas, propaganda y publicidad electorales requiere clarificación, para que el control no tenga que reducirse al casi puramente formal.

5. MARCO ÉTICO

Llegados a este punto, no podemos dejar de referirnos, a pesar del trabajo realizado por el Tribunal, a la dificultad de llevar a cabo un control externo eficaz con el actual marco normativo y al coste en la imagen institucional, en algunos momentos, quizá, por no haber sabido explicar adecuadamente las limitaciones con que se contaba y, en otros, por la pérdida de credibilidad que puede derivar de reiterar permanentemente recomendaciones para la mejora del control que no encuentran eco en el ámbito parlamentario. Reproducir la constatación de los mismos o similares incumplimientos sin que éstos tengan consecuencias y sin que puedan depurarse responsabilidades no ayuda en nada a la imagen de la Institución.

Aunque hay que tener presente, en todo momento, dónde terminan las competencias del Tribunal, no podemos obviar su importancia en el marco ético al aprobar sus informes y trasladar a las Cortes Generales y a la opinión pública limitaciones, resultados y recomendaciones de mejora del propio marco normativo, identificando sus debilidades.

Los problemas de financiación de los partidos políticos se han desarrollado en un entorno caracterizado, a lo largo de muchos años, por el mantenimiento de reglas de juego intervencionistas, amplios márgenes de discrecionalidad en el sector público, confusión entre lo público y lo privado y procedimientos de gestión, de control y de exigencia de los diversos tipos de responsabilidades ya superados. A pesar de las dificultades derivadas de tal punto de partida, el Tribunal ha llevado a cabo un trabajo muy técnico, con directrices comunes para todas las formaciones políticas, despolitizando una tarea de control, sin duda, delicada y trasladando conclusiones claras y precisas a las Cortes Generales.

Sin embargo, el futuro de la financiación legal de los partidos políticos no puede contemplarse sin considerar el marco ético que, como señala Ubaldo Nieto de Alba en su libro *Ética de Gobierno, economía y corrupción*, incluye los ámbitos político, social, jurídico e institucional. Permítanme que siga sus palabras cuando se refiere a que en los Estados democráticos de Derecho es posible alcanzar una ética de consenso y una moral mínima socialmente aceptable e incorpo-

rarla al marco jurídico institucional: se trata de lo que nuestro actual Presidente llama la ética pública, encaminada a incorporar al Derecho positivo valores éticos, elevando el techo de la justicia para que no existan acciones al borde ni por encima de la ley.

La labor del Tribunal ha sido, y será, esencial en identificar las insuficiencias de los marcos normativos y en recomendar medidas que permitan adecuar el contexto ético normativo al propio de un Estado y de un sector público modernos y, en la materia que nos ocupa, a un funcionamiento de las formaciones políticas acorde con nuestra época y con la nuclear labor que les corresponde en democracia; pero no compete al Tribunal –sino al Legislativo– definir el sistema de financiación y control, ni le corresponde señalar las garantías de los sistemas de representación. Tampoco me corresponde a mí, desde luego, abordar siquiera los problemas derivados del sistema de listas cerradas y bloqueadas, la elección de partidos y no de personas, la pérdida de confianza de la sociedad, los problemas del llamado «transfuguismo»..., pero sí quisiera reiterar que el marco legal actual, y en él el sistema vigente de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sigue sin permitir al Tribunal ejercer con eficacia la labor que se le ha encomendado respecto a tan importantes organizaciones.

No podemos minimizar la importancia del Tribunal, a pesar de todo, en señalar las actuaciones que, aunque no sean punibles ni sancionables en modo alguno, resultan reprobables, tarea que debería impulsar la incorporación al marco jurídico institucional de las normas que eviten las actuales mermas de transparencia y de control eficaz de esta actividad. Es de desear que la labor técnica de la Institución, acercando al Parlamento los resultados del ejercicio del control, pueda derivar en el futuro en que se norme adecuadamente esta materia e, indirectamente, en que no se produzca el alejamiento profundo entre sociedad y partidos políticos que detectan muchos autores en nuestro país y en países de nuestro entorno, y ello en la medida en que es fruto, en parte, de ese vínculo indeseable «democracia-subservención» sin las normas de control y transparencia adecuadas.

Hay que destacar la relevancia del control externo técnico del Tribunal del Cuentas en identificar y trasladar al Parlamento –y, no lo olvidemos, a la opinión pública– las insuficiencias y los defectos del marco normativo y las limitaciones que de ello derivan para la eficacia de su propia actuación: la importancia de nuestra Institución, en el futuro, residirá, también, en coadyuvar con sus resultados al impulso ético de la acción política, como es propio de un Tribunal de Cuentas moderno y de su aproximación eficaz al control parlamentario.

6. REFERENCIAS

- DEL CASTILLO, P. (1990): «La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública», *Revista de Derecho Político*, núm. 31.
- GARCÍA ESCUDERO, P., y PENDÁS GARCÍA, B. (1988): «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», *Revista de Administración Pública*, núm. 115.
- GARCÍA VIÑUELA, E., y VÁZQUEZ VEGA, P. (1996): «La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92.
- GONZÁLEZ VARAS, S. (1992): «La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36.