

El control del Tribunal y del Parlamento. La fiscalización de los partidos políticos

Felipe García Ortiz

Consejero del Departamento Tercero de la Sección
de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas

1. INTRODUCCIÓN Y DERECHO COMPARADO

«Mi intervención está dirigida a la exposición de unas cuantas líneas sobre un tema tan actual y controvertido en las sociedades democráticas occidentales: *la financiación de los partidos políticos y su control público*.

El abogado y ponente constitucional D. José Pedro Pérez Llorca ha dicho a propósito de la jurisdicción contable que tiene algo de misterioso, coincido en la apreciación y puede añadirse en lo relativo a los partidos políticos, que es además materia sensible. Los medios de comunicación lo vienen poniendo de manifiesto a propósito de hechos recientes; tampoco a este “misterio” es ajena nuestra reciente historia constitucional (veinticinco años), frente, por ejemplo, al Reino Unido, con más de dos siglos de democracia parlamentaria.

La naturaleza privada de los partidos políticos, unida a la función social que representan, en cuanto forma de instrumentar la participación política de los ciudadanos y de mostrar la existencia de pluralismo en las sociedades democráticas, hace necesario la regulación de una normativa específica que regule el control económico-financiero de los partidos políticos como garantía de regularidad y transparencia en la medida que disponen de financiación pública para sus actividades.

En España, el control externo se realiza por el Tribunal de Cuentas, ya sea en la vertiente del control del funcionamiento ordinario, ya sea en la del desarrollo de los procesos electorales, sin perjuicio de las competencias de los Órganos de Control Externo en materia electoral en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido tales competencias. Los informes de control aprobados son enviados a las Cortes Generales y debatidos en la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En otros países de nuestro entorno democrático el control no es exactamente igual, aunque existe, en general, una participación del Tribunal de Cuentas o del Congreso de los Diputados. En Francia, por ejemplo, el control lo ejerce la Comisión de Cuentas, en la que participan de forma tripartita la Corte de Casación, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Estado. En Alemania, la Presidencia del Congreso de los Diputados verifica la regularidad de los informes emitidos por auditores privados, y el Tribunal de Cuentas comprueba los pagos emitidos por la Presidencia del Congreso de acuerdo con lo previsto legalmente.

No obstante, en la mayor parte de los países resulta difícil conocer la realidad jurídica si nos atenemos únicamente a la lectura de las distintas disposiciones legales en vigor; por cuanto en muchos de ellos ha sido la jurisprudencia quien finalmente ha determinado el marco de las ayudas y subvenciones a las distintas formaciones políticas.

En el control parlamentario, también existen en otros países europeos Comisiones especiales para verificar los informes de financiación de los partidos políticos, de forma análoga a la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (por ejemplo, en Bélgica, Grecia...).

En cuanto al sistema de financiación, pueden diferenciarse dos sistemas claros: el de financiación mixta, pública y privada, y el de financiación privada. El sistema mixto impera en países como Francia, Italia, Dinamarca, Bélgica, Grecia, Portugal, España y Alemania; en la mayoría de los casos, salvo Alemania, diferencian la financiación pública para actividades general u ordinarias del partido, y la financiación pública para sufragar gastos electorales. El sistema de financiación privada es típico de países anglosajones, como Gran Bretaña e Irlanda, aunque también se da en Holanda, salvo la financiación pública indirecta, que este país otorga a las fundaciones vinculadas a los partidos.

2. PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La fiscalización ordinaria de los partidos políticos en España se efectúa en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/1987.

Una vez rendidas las cuentas y aprobadas las directrices técnicas, se elabora un anteproyecto de informe de fiscalización con las cuestiones más significativas detectadas en el análisis de los ingresos y gastos y masas patrimoniales. El anteproyecto se remite a alegaciones a las formaciones políticas y, posteriormente, una vez modificado o no el anteproyecto, se tramita internamente como proyecto de fiscalización. Se remite a alegaciones de los diversos Departamentos del Tribunal y, una vez debatido en la Sección de Fiscalización, se somete a la aprobación del Pleno. El informe ya aprobado por el Pleno, como cualquier informe de fiscalización, se eleva a las Cortes Generales para su estudio y debate en la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL AÑO 2000

El informe de fiscalización de los partidos políticos correspondiente al ejercicio 2001 está actualmente en fase de alegaciones, aunque por ser de contenido similar al de 2000 será el que paso brevemente a describir.

En el último año aprobado (ejercicio 2000), la financiación pública para funcionamiento ordinario se elevó a 142,4 millones de euros (23.700 millones de ptas.), mientras que las subvenciones electorales ascendieron a 51,2 millones de euros (8.515 millones de pesetas). De las subvenciones para funcionamiento ordinario, la subvención estatal alcanza el 40% del total. La proporción entre financiación pública y privada de los partidos políticos se sitúa en la relación de tres a uno.

Entre las cuestiones que merece la pena exponer del último informe aprobado señalaré las siguientes:

- Destaca el descenso de las deudas consolidadas con entidades de crédito de los partidos mayoritarios (PP y PSOE) con respecto al ejercicio anterior en más de un 20%.
- Algunos partidos mayoritarios tienen fondos propios negativos en cantidades relevantes, y no siempre el mayor endeudamiento financiero coincide con la situación patrimonial negativa.
- Las adquisiciones de locales e inversiones financieras de participaciones en sociedades mercantiles carecen de documentación sufi-

ciente a efectos de emitir una opinión sobre las valoraciones y regularidad de dichas operaciones.

- Existen diversas formaciones políticas que no pagan los créditos a sus vencimientos y que no renegocian con las entidades financieras deudas vencidas, ni computan intereses devengados con posterioridad al vencimiento de los plazos.

4. NORMATIVA SOBRE FINANCIACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En España, la normativa específica de control es la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, mientras que en el ámbito electoral rige la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General. Ambas Leyes presentan lagunas importantes en su regulación que dificultan la labor de control que realizan el Tribunal de Cuentas, los OCEX y las Cortes Generales.

5. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA 3/1987, DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos sólo obliga a presentar al Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada de ingresos y gastos a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados que perciban subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario.

Quedan fuera del control los que no perciben estas subvenciones, así como los que perciben las subvenciones públicas para su actividad parlamentaria en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o procedentes de Gobiernos de Comunidades Autónomas, o de otras instituciones públicas y los que tengan sólo representación en el Senado.

5.1. Documentación a presentar

En cuanto a la documentación, la Ley sólo indica que deben aportar una contabilidad detallada de ingresos y gastos, sin perjuicio de las relaciones de aportaciones que el Tribunal les pueda requerir. Para solventar esta limitación en los criterios técnicos aprobados por el Tribunal para la contabilidad anual se señala que la documentación contable a rendir estará integrada por el balance de situación, la

cuenta de pérdidas y ganancias y la memoria, documentación que, en la actualidad, se presenta por todas las formaciones políticas, salvo casos muy aislados. Aunque se observa una evolución positiva en la presentación de la documentación en estos últimos años, sería deseable contar con un instrumento idóneo para unificar criterios y sentar las bases de principios contables de general aplicación a los partidos políticos. Por dicho motivo, y a requerimiento de la Comisión Mixta del Congreso-Senado, *se está en proceso de elaborar una adaptación del Plan General de Contabilidad al ámbito de los partidos políticos.*

5.2. Organización territorial e institucional de los partidos: financiación a los grupos políticos

En todas las formaciones políticas cabe diferenciar una organización territorial en distintos niveles (local, provincial, autonómica y nacional) y una organización institucional derivada de la participación en instituciones representativas (grupos parlamentarios y grupos políticos en las Corporaciones Locales, Parlamento Europeo...). El Tribunal de Cuentas viene considerando en sucesivos informes a las formaciones políticas como una única realidad económica a nivel contable, sin perjuicio de la información que pudiera existir desagregada a nivel de detalle; sin embargo, en la práctica, y a pesar de las recomendaciones del Tribunal en sucesivos informes, el cumplimiento por parte de los partidos en esta cuestión es muy desigual.

5.3. Financiación de grupos parlamentarios y grupos políticos de las Corporaciones Locales

La financiación de los grupos políticos de cargos electos en las Corporaciones Locales no está recogida en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, sino en la Ley 11/1999, que modificó la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, en la que se autoriza que el Pleno pueda otorgar una dotación económica a los Grupos dentro de los límites de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

También se observa financiación a los Grupos Parlamentarios por el Ejecutivo, como ha ocurrido recientemente en Cataluña al traspasar una partida del presupuesto de la Generalitat al Parlamento; además, se ha observado que el destino final de la financiación no siempre es el Grupo Parlamentario, sino el propio partido político y para atención de los gastos de funcionamiento ordinario.

5.4. Financiación privada

En la financiación privada para funcionamiento ordinario se permiten aportaciones de una misma persona física o jurídica, con un *límite de 10 millones de pesetas al año*; no obstante, al existir aportaciones anónimas, nada impide que se pueda infringir aquel límite si se canaliza bajo el concepto de aportaciones anónimas.

El límite de las anónimas es el 5% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado (art. 4 de la Ley 3/87).

5.5. Fundaciones y sociedades mercantiles de los partidos

Por otro lado, la creación de fundaciones y sociedades mercantiles por los partidos políticos limita considerablemente la función de control, por lo que resulta necesario regular la actividad de los partidos, las relaciones entre ellos y las fundaciones y sociedades vinculadas, así como el régimen de control público adecuado para estas organizaciones.

5.6. Endeudamiento de los partidos

En cuanto al endeudamiento, es de sobra conocida la problemática de las condonaciones de deudas de los partidos públicos. La condonación de una deuda, en sí misma, no es una operación irregular y es fruto de las negociaciones mercantiles entre acreedor y deudor, pero el especial significado que tienen los partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones democráticas y la necesidad de que esa actuación sea transparente y en régimen de igualdad aconsejan que deba ser regulada de forma expresa y en qué términos se pueda o no negociar. En la actualidad esta cuestión no está regulada en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, significando una aportación extraordinaria a los ingresos de las formaciones políticas. Se indica por algunos que puede infringir el límite anual de los 10 millones de pesetas para aportaciones, pero la condonación es una institución jurídica que, normalmente, carece de liberalidad o ánimo *donandi* y más bien puede responder a una base negociadora de intereses comunes, por lo que presenta dificultades de asimilación con la donación pura.

5.7. Régimen sancionador

En el ámbito del funcionamiento ordinario se contempla una laguna derivada de la imposibilidad de aplicar un régimen sancionador a los incumplimientos de las entidades de crédito y proveedores

en su obligación de informar al Tribunal de sus relaciones económicas con los partidos. Tampoco se prevé ninguna sanción para el supuesto de que una formación política reciba financiación pública indebida, salvo cuando proceda de Gobiernos y organismos públicos extranjeros, al contrario que cuando la financiación es privada, en que la sanción equivale al doble de la aportación ilegalmente aceptada.

Todas estas cuestiones fueron suscitadas y debatidas en la Moción que el Pleno del Tribunal aprobó el 30 de octubre de 2001 y elevó a las Cortes Generales para la posible modificación de la normativa sobre financiación de los partidos políticos.

6. ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA 5/1985 DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL

En la normativa electoral, la obligación de remitir la contabilidad electoral se circunscribe a las formaciones políticas que hayan recibido anticipos o que, de acuerdo con los resultados obtenidos, tengan derecho a su percepción con posterioridad. La no rendición de cuentas sólo conlleva la denegación en la concesión de las subvenciones públicas a que pudieran tener derecho. No hay sanción, aunque hubieran perturbado la organización electoral al no respetar los límites exigidos.

La falta de coordinación dentro de la propia normativa electoral ha ocasionado, en numerosas ocasiones, que se hayan percibido subvenciones electorales en cuantía superior al límite de gastos autorizados, lo que ha implicado que el Tribunal de Cuentas propusiera la devolución del exceso percibido.

6.1. Procesos electorales sin regulación específica

Existen procesos electorales con carencia de regulación (Consejo General de Arán y Territorios Históricos del País Vasco) y otros con insuficiencia en el rango normativo (Cataluña, donde se dicta un Decreto en cada elección autonómica convocada). Ello conlleva, además, problemas de competencias para el control de proceso electoral, como ha indicado en alguna ocasión la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

6.2. Financiación privada

El límite de financiación privada en los procesos electorales es *de un millón de pesetas por persona y elección convocada*. Dada la diferencia

con el límite de aportación para funcionamiento ordinario y dada la existencia de aportaciones anónimas para los gastos ordinarios, el sistema se puede subvertir canalizando aportaciones para funcionamiento ordinario a los procesos electorales. Están prohibidas las aportaciones anónimas a los procesos electorales.

6.3. Límite de gastos electorales

Otra problemática es la del cálculo del límite de gastos electorales y de la consideración como tales de aquellos gastos de envíos de propaganda electoral que no resultan subvencionables específicamente como tales gastos de propaganda electoral.

6.4. Créditos para elecciones: obligación de informar al Tribunal

En los procesos electorales existe obligación de informar al Tribunal por parte de las entidades de crédito de los créditos concedidos para dichos procesos y de los proveedores que hayan facturado por una cuantía superior al millón de pesetas.

Estas insuficiencias de la normativa *electoral* fueron objeto también de consideración por el Tribunal al incluirlas en la Moción aprobada en el 2001 y remitida a las Cortes Generales y que fue comentada anteriormente.

7. CONCLUSIÓN

Hay que resaltar que, a pesar de que la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas ha debatido en numerosas ocasiones la necesidad de esta reforma legislativa, no se percibe un impulso definitivo para afrontar directamente esta modificación por parte del Ejecutivo. Las últimas reformas legislativas llevadas a cabo no han contribuido a solucionar los problemas que el Tribunal de Cuentas viene poniendo de manifiesto. Mientras la Ley Orgánica 1/2003, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, modificó el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de Partidos Políticos, para regular la inclusión de una subvención anual finalista para gastos de seguridad dentro de los Presupuestos Generales del Estado, en cambio la regulación de la financiación pública procedente de distintas Administraciones Públicas a las Fundaciones vinculadas a los partidos políticos se efectuó a través de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 50/2002, de Fundaciones, sin incorporar ninguna modificación a la Ley de Financiación de los Partidos Políticos.»