

---

Universidad de Oviedo



Centro Internacional de Postgrado

**Máster en Sistemas de Información y Análisis Contable, SIAC**

CURSO ACADÉMICO 2014 -2015

Trabajo Fin de Máster

**AUDITORÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Irene Aparicio Ruiz

Oviedo, a 17 de junio de 2015

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>7</b>
<b>2.1 DEFINICIÓN Y RASGOS BÁSICOS</b>	<b>7</b>
<b>2.2 CONSTITUCIÓN, FORMALIZACIÓN Y REGISTRO</b>	<b>7</b>
<b>2.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO</b>	<b>8</b>
2.3.1 Derechos y deberes de los afiliados	9
2.3.2 Disolución o suspensión judicial	10
<b>2.4 FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>10</b>
2.4.1 Financiación Pública	11
2.4.2 Financiación Privada	13
2.4.3 Actividades propias	15
<b>2.5 RÉGIMEN TRIBUTARIO</b>	<b>15</b>
<b>3. ASPECTOS CONTABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>15</b>
<b>3.1 MARCO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PRINCIPALES</b>	<b>15</b>
<b>3.2 OBLIGACIONES CONTABLES</b>	<b>17</b>
3.2.1 Obligación de Rendición de las cuentas anuales	17
3.2.2 Composición de las cuentas anuales	17
3.2.3 Cuentas anuales Consolidadas	18
<b>3.3 PLAN DE CONTABILIDAD ADAPTADO A LAS FORMACIONES POLÍTICAS</b>	<b>18</b>
3.3.1 Marco Conceptual	19
3.3.2 Normas de Registro y Valoración	19
3.3.3 Cuentas anuales	20
<b>4. FISCALIZACIÓN Y CONTROL</b>	<b>21</b>
<b>4.1 CONTROL INTERNO</b>	<b>21</b>
<b>4.2 CONTROL EXTERNO</b>	<b>21</b>
4.2.1 Sanciones	22
4.2.2 Deber de colaboración	22
<b>4.3 NORMAS DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS</b>	<b>22</b>
4.3.1 Normas Técnicas	22
4.3.2 Normas de Procedimiento	24
<b>5. LA NUEVA LEY ÓRGANICA DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>25</b>
<b>5.1 MODIFICACIÓN DE LA LEY ÓRGANICA 8/2007, SOBRE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>25</b>
5.1.1 Nuevas restricciones dentro de la financiación pública a través de las subvenciones	25
5.1.2 Cambios y nuevas limitaciones para la recepción de donaciones privadas	26
5.1.3 Restricciones a los acuerdos sobre condonaciones de deuda	26
5.1.4 Límites a las donaciones privadas	26
5.1.5 Justificación de las cuotas y aportaciones	26
5.1.6 Obligaciones contables y gestión económica- financiera	27

5.1.7 Control Externo _____	27
5.1.8 Régimen Sancionador _____	28
5.1.9 Fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos _____	28
5.1.10 Nueva disposición adicional decimotercera por la que se regula el Régimen de Contratación _____	28
<b>5.2 MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 6/2002, DE PARTIDOS POLÍTICOS</b> _____	<b>29</b>
<b>5.3 MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/1982, DEL TRIBUNAL DE CUENTAS</b> _____	<b>29</b>
<b>6. RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL Y FISCALIZACIÓN DE LAS CONTABILIDADES ELECTORALES</b> _____	<b>30</b>
6.1 FUENTES DE FINANCIACIÓN ELECTORAL _____	30
6.2 GASTOS ELECTORALES _____	31
6.3 CONTABILIDAD ELECTORAL Y CONTROL _____	31
6.3.1 Control Interno _____	31
6.3.2 Control Externo _____	32
<b>7. ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN</b> _____	<b>33</b>
7.1 FISCALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS _____	33
7.1.1 Partido Popular _____	33
7.1.2 Partido Socialista Obrero Español _____	35
7.2 RESULTADOS GENERALES _____	36
7.2.1 Situación y fiscalización de la deuda _____	39
7.3 RECOMENDACIONES Y PUNTOS DE MEJORA _____	39
7.3.1 Cuentas anuales consolidadas _____	40
7.3.2 Donaciones realizadas _____	40
7.3.3 Control Interno _____	40
7.3.4 Proveedores _____	40
7.3.5 Deber de Colaboración _____	40
7.3.6 Competencias Fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas _____	41
7.3.7 Donaciones privadas recibidas _____	41
7.3.8 Desequilibrios patrimoniales _____	41
7.3.9 Funciones del responsable de la gestión económico-financiera _____	41
7.4 RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA _____	41
7.4.1 Recomendaciones a las formaciones políticas _____	41
7.4.2 Recomendaciones al Tribunal de Cuentas _____	42
<b>8. CONCLUSIONES</b> _____	<b>43</b>
<b>9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> _____	<b>45</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> <i>Derechos y deberes</i> _____	9
<b>Cuadro 2.</b> <i>Tipos de financiación de los partidos políticos</i> _____	11
<b>Cuadro 3.</b> <i>Subvenciones públicas otorgadas por las Cortes Generales y Asambleas Legislativas (2012)</i> _____	13
<b>Cuadro 4.</b> Situación económica-financiera de los principales partidos, ejercicio 2012 (expresado en euros) _____	16
<b>Cuadro 5.</b> <i>Irregularidades y deficiencias de las formaciones políticas (2008-2012)</i> __	37
<b>Cuadro 6.</b> <i>Situación de la deuda 2008-2012</i> _____	39

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

BOE -	Boletín Oficial del Estado
EA -	Eusko Alkartasuna
IU -	Izquierda Unida
LOCAEFPP-	Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos
LOFPP -	Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, reformada por la Ley Orgánica 5/2012 de 22 de octubre, sobre financiación de los partidos políticos
LOPP -	Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos
PNV -	Partido Nacionalista Vasco
PP -	Partido Popular
PSOE -	Partido Socialista Obrero Español
UPyD -	Unión, Progreso y Democracia

## 1. INTRODUCCIÓN

El importante papel que desempeñan los partidos políticos en una democracia es innegable. Tras haber presenciado numerosos casos de corrupción, favorecidos por la discrecionalidad otorgada por la falta de calidad normativa y la falta de exigencia de responsabilidades derivada de la misma, uno de los mayores retos del sistema democrático actual es vigilar y controlar a las formaciones políticas, para prevenir y evitar los excesos y malas gestiones que se han venido presentando en los últimos tiempos. Uno de esos retos, si no el más relevante, lo constituye la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, tema objeto de estudio de este trabajo (Nieto de Alba, 2014).

En España se ha adoptado un sistema mixto de financiación, si bien la financiación legal es fundamentalmente pública, por lo que los partidos políticos como receptores de recursos públicos y representantes de los diferentes intereses sociales tienen la obligación de informar, justificar y responsabilizarse de la actividad económico-financiera que han realizado durante el ejercicio económico. Para ello, tienen que elaborar sus cuentas anuales, reflejando la forma en la que se ha desarrollado su actividad.

En cuanto a su control, el caso español es el único en el que dicha actividad reside en una institución de control superior (Nieto de Alba, 2014). Ello significa que los partidos políticos deben rendir sus cuentas al Tribunal de Cuentas, suministrando así información para la toma de decisiones y permitiendo al ciudadano comprobar la gestión de los recursos confiados. Asimismo, con la presentación y publicación de la información económico-financiera se garantiza la transparencia en la actividad que realizan.

El Tribunal de Cuentas tiene como función principal la de controlar la actividad económico-financiera del sector público, para garantizar que se realiza de acuerdo con las normas establecidas, y de forma eficiente. Además y según dicta la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, entre sus funciones está la de controlar la contabilidad y la actividad económico-financiera de los partidos políticos, así como las aportaciones que reciban las fundaciones y asociaciones vinculadas a las formaciones políticas con representación parlamentaria.

Por lo tanto, el Tribunal someterá la gestión de los fondos utilizados por las formaciones políticas a un control especializado con el objetivo de garantizar que son gestionados y administrados con sujeción al ordenamiento jurídico y bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía (Faura-Casas, 2001, p. 26).

Situados en este contexto, el objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, analizar el marco normativo de los partidos políticos españoles y la regulación de su fiscalización; y por otro, analizar los resultados de la fiscalización y el grado de control externo de estas formaciones políticas.

Con esta finalidad, el trabajo se estructura en los siguientes apartados, además de esta introducción.

En el apartado segundo se desarrollan las características generales de los partidos políticos para poder conocer su realidad concreta, sus rasgos y actividades específicas en materia de constitución, funcionamiento y organización, así como su régimen tributario y la normativa referente a sus medios de financiación, esta última muy relevante de cara a examinar posteriormente los informes de fiscalización.

El apartado tercero aborda los aspectos relacionados con la información contable que elaboran los partidos políticos, y el cuarto se dedica a su control y fiscalización, cuestiones imprescindibles para poder evaluar y examinar posteriormente las fiscalizaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas.

Durante el transcurso de este estudio, se publicó una nueva Ley Orgánica sobre el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, que afectaba a la legislación manejada en los apartados anteriores. Por este motivo, se incluye el apartado cinco que analiza los cambios más significativos para cada ley relacionada con las formaciones políticas y su fiscalización.

En el apartado sexto se hace una breve referencia al régimen y fiscalización de la contabilidad electoral de los partidos políticos; y, finalmente, en el séptimo se realiza un estudio práctico y descriptivo de los informes de fiscalización de dichas formaciones. Así, se analizan los resultados obtenidos por el Tribunal de Cuentas sobre los principales partidos políticos, se examinan las principales deficiencias e irregularidades, así como los puntos de mejora para todas las formaciones en su conjunto. Por último, se presentan y comparan las recomendaciones realizadas en las Resoluciones de la Comisión Mixta y las propuestas por el Tribunal de Cuentas.

De este modo, se podrá concluir en qué grado dichas fiscalizaciones son eficaces o no a la hora de que los partidos subsanen las irregularidades o deficiencias cometidas, qué papel juega el Tribunal de Cuentas, y en qué nivel las formaciones cumplen sus obligaciones o no, y su disposición a la hora de acatarlas para mejorar su transparencia e imagen fiel.

## 2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 2.1 DEFINICIÓN Y RASGOS BÁSICOS

Para acercarnos a la realidad que suponen los partidos políticos, una definición conjuntamente aceptada por los expertos sería el primer paso a seguir. Sin embargo, todavía no se ha consensado una definición de partido, que pueda ser aceptada por la mayoría. Basándonos en la obra “Actores y comportamiento político” de Delgado y López (2011) se dan dos tipos diferentes de definiciones, la primera de ellas enfocando su instrumentalización en pro de la Sociedad y la segunda, como una conceptualización más amplia del término que recopila e integra ideas y aportaciones de distintos autores.

Los partidos son cauces de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población mediante los cuales se decide qué políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social (Easton, 1974).

Los partidos políticos son asociaciones de individuos unidos por la defensa de unos intereses (dentro de una determinada ideología o concepción del mundo), organizados internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo es alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político (Delgado y López, 2011).

Por tanto, son ellos los que analizan, desarrollan y proveen de expresión política a los distintos intereses sociales, valores e ideas de los diferentes sectores de la Sociedad a través de los programas políticos de gobierno.

Dentro de la definición, se incluyen ciertos aspectos clave a enfatizar:

- *Vigencia y duración prolongada en el tiempo:* Debe existir una intención de perpetuarse en el tiempo, esto es, que la duración del partido vaya más allá de la vida de sus dirigentes. Por tanto, no se contempla la existencia de ninguna limitación temporal a la hora de su concepción.
- *Su objetivo es alcanzar el poder político:* Bien sólo o en coalición, el Partido llevará a cabo su programa de Gobierno para toda la Sociedad, defendiendo al mismo tiempo los intereses concretos que representa. Por consiguiente, aspirará a lograr sus fines desde la cúspide del poder político (el Parlamento y, especialmente, el Gobierno).

### 2.2 CONSTITUCIÓN, FORMALIZACIÓN Y REGISTRO

De acuerdo con la Constitución Española, y lo dispuesto en el capítulo uno de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (en adelante LOPP), éstos tienen plena libertad de creación y afiliación, siendo siempre en ambos casos de carácter voluntario. Es por ello que deberán ajustarse a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes respectivas. Así, ejercerán libremente sus actividades siempre que respeten en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos.

Un partido político será declarado ilegal si con el ejercicio de su actividad se ven vulnerados los principios democráticos y en especial, cuando persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o lleve a cabo cualquier acto que busque perjudicar y dañar al sistema democrático.

Para poder hacer efectiva la constitución de un partido político los promotores potenciales de éste tendrán que ser personas físicas mayores de edad, con plena facultad para el ejercicio de sus derechos y que no hayan sido penalmente condenados. Dicha constitución se formaliza a través de acta fundacional de carácter público, en la que se hará constancia de:

- Identidad de los promotores.
- Denominación del partido.
- Integrantes de los órganos directivos provisionales.
- Domicilio.
- Estatutos del Partido.

Debe ser suscrita por sus promotores como medio clave para su correcta y efectiva inscripción en el Registro de partidos políticos.

En cuanto a la denominación, los términos con los que se pretendan identificar deben ser claros, inequívocos, distinguibles de los de otras formaciones políticas o asociaciones y acordes a las leyes o derechos fundamentales de los ciudadanos.

Hasta el momento de la inscripción, los promotores son los que responden de forma personal y solidaria de las obligaciones contraídas con terceros en nombre del partido.

Una vez se hayan inscrito en dicho Registro pasarán a adquirir personalidad jurídica propia. Este Registro se encuadra dentro del Ministerio del Interior, por lo que es él, quien una vez se haya presentado el acta y documentación adicional correspondiente, tendrá 20 días de plazo para practicar la inscripción del Partido.

Si el Ministerio advirtiera defectos formales en la inscripción, o los promotores no se ajustasen a los requisitos previamente señalados, se lo notificaría a los involucrados para poder realizar las oportunas subsanaciones.

Cuando existan posibles indicios de ilicitud penal del Partido, el Ministerio del Interior lo comunicará, dentro de los plazos legalmente establecidos, al Ministerio Fiscal, siendo éste el autorizado y encargado para decidir si ejercer ante la jurisdicción penal las acciones que considere pertinentes, o para devolver la comunicación al Ministerio del Interior de forma que complete éste la inscripción del Partido.

Tanto durante el plazo de subsanación de errores como en el de remisión al Ministerio Fiscal de las posibles ilicitudes, quedará temporalmente suspendido el plazo de inscripción. Del mismo modo, si existiera dicha remisión o suspensión del plazo de cualquiera de los dos tipos se comunicaría de forma inmediata a los promotores afectados.

La inscripción en el Registro es de carácter indefinido hasta que no se anote, bien su disolución o su suspensión.

### **2.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

Centrándonos en su modo de organización y funcionamiento, éste deberá basarse siempre en principios democráticos. Para su óptima estructura interna todo Partido tiene que contar con una asamblea general del conjunto de sus miembros, que será el órgano superior de gobierno. Es a ella a la que le corresponde tomar todas las decisiones y adopciones significativas (incluida la disolución del partido).



En lo que corresponde al resto de órganos directivos, su forma y organización se determinan en los Estatutos, siempre y cuando se sustenten en el sufragio libre y secreto. Para que se cumplan los principios democráticos y lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos también deberán de prever procedimientos de control democrático para los dirigentes elegidos.

### 2.3.1 Derechos y deberes de los afiliados

Al igual que los promotores, los miembros de un partido deben ser personas físicas, mayores de edad con plenas facultades del uso de sus derechos, teniendo todos los mismos derechos y deberes que deberán ser recogidos de forma detallada en los Estatutos del Partido. El Cuadro 1 muestra cuáles son dichos derechos y deberes mínimos previstos en la LOPP<sup>1</sup>.

**Cuadro 1.** *Derechos y deberes*

DERECHOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS	DEBERES MÍNIMOS OBLIGATORIOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en las actividades del partido, órganos de gobierno y representación</li> <li>• Ejercer el derecho a voto y asistir a la Asamblea General</li> <li>• Ser posibles electores y elegibles para los cargos correspondientes</li> <li>• Recibir la pertinente información sobre los componentes de los órganos de gobierno, así como de decisiones adoptadas por ellos, actividades realizadas y sobre la situación económica</li> <li>• Impugnar decisiones de los órganos de gobierno si esas van en contra de la Ley o de los Estatutos del Partido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respetar siempre lo pactado en los Estatutos y lo dictado por las leyes</li> <li>• Compartir y colaborar con los fines del Partido</li> <li>• Cumplir con acuerdos válidamente adoptados</li> <li>• Realizar el abono de cuotas o aportaciones que se recojan en los Estatutos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOPP

<sup>1</sup> A través de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, se añade un derecho adicional contemplado en el subapartado 5.2.2.

### 2.3.2 *Disolución o suspensión judicial*

Aparte de por decisión de sus miembros, siempre que se haya acordado y previsto en los estatutos, sólo existe un procedimiento adicional para su posible disolución, que será por decisión de la autoridad judicial competente. La disolución tendrá efectos cuando se haya anotado en el Registro de partidos políticos (previa notificación al partido e interesados).

Existen dos causas de **disolución** judicial:

- a. Cuando existan motivos ilícitos según lo dispuesto en el Código Penal.
- b. Si de forma reiterada y grave, el Partido vulnera la exigencia de estructura interna y funcionamiento democrático o trata de perjudicar o destruir el régimen de libertades o el sistema democrático.

Por su parte, atendiendo a lo dispuesto en la ley de enjuiciamiento criminal, la **suspensión** judicial sólo estará en manos de lo que disponga el Código Penal, pudiendo acordarse como medida cautelar.

Por último, en ningún caso el Partido podrá acordar su disolución voluntaria si ya se ha iniciado un proceso de declaración judicial de ilegalidad del mismo por alguno de los motivos citados.

Una vez se haya notificado la disolución, se procederá de forma inmediata al cese de todo tipo de actividad del Partido Político disuelto. A través de la disolución se determinará la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, que se llevará a cabo por tres liquidadores, designados por la Sala Sentenciadora. Si al final del proceso de liquidación quedase patrimonio neto restante, el Tesoro lo destinará a actividades de interés social o humanitario.

## 2.4 FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo con la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, y con sus reformas realizadas por la Ley Orgánica 5/2012 de 22 de octubre, sobre financiación de los partidos políticos (en adelante LOFPP), los recursos económicos posibles para su financiación son (Véase Cuadro 2):

**Cuadro 2.** *Tipos de financiación de los partidos políticos*

FINANCIACIÓN PÚBLICA	FINANCIACIÓN PRIVADA	ACTIVIDAD PROPIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones Estatales anuales para gastos de funcionamiento</li> <li>• Subvenciones extraordinarias para campañas de propaganda</li> <li>• Aportaciones de grupos Parlamentarios tanto a nivel estatal, como local y autonómico</li> <li>• Subvenciones para gastos electorales</li> <li>• Subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas determinen para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente y, en su caso, también por las Corporaciones Locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuotas y aportaciones de sus afiliados, simpatizantes o adheridos</li> <li>• Los obtenidos de las actividades propias del partido o promocionales y rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio</li> <li>• Donaciones (en dinero o en especie)</li> <li>• Fondos obtenidos de préstamos o créditos concedidos</li> <li>• Herencias y legados recibidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos de su actividad</li> <li>• Rendimientos de la gestión del propio patrimonio</li> <li>• Beneficios de sus actividades promocionales</li> <li>• Otros por prestación de servicios relacionados con sus fines específicos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOFPP.

A continuación, se realiza un estudio detallado de la normativa de la LOFPP para cada tipo de financiación contemplada, ya que al ser específica para los partidos resulta imprescindible de cara a analizar posteriormente los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

#### 2.4.1 *Financiación Pública*

A las formaciones políticas que tengan representación en el Congreso de los Diputados, el Estado les concede subvenciones anuales no condicionadas para que puedan hacer frente a sus gastos de funcionamiento.

Estas subvenciones van con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La Ley también contempla que con cargo a éstos se asigne una cuantía anual para atender los gastos de seguridad necesarios para poder llevar a cabo su actividad política e institucional en plenas condiciones.

La consignación presupuestaria para la asignación de dichas subvenciones se divide en tres cantidades iguales. La primera se distribuye en función del número de escaños obtenidos por cada Partido en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, mientras que las otras dos dependen de los votos obtenidos en dichas elecciones, siendo su reparto proporcional a éstos.

A nivel autonómico el funcionamiento es el mismo. Así, será la representación de cada partido en sus Asambleas Legislativas el factor que determine en qué proporción se distribuyen las subvenciones a cargo de los Presupuestos Autonómicos.

Si se hubiera iniciado el procedimiento de ilegalización de un partido político se podrá acordar (previa propuesta del Ministerio del Interior), la suspensión de la entrega de recursos procedentes de la financiación pública al partido afectado, como medida cautelar.

Cabe señalar que estas subvenciones serán incompatibles con cualquier otra ayuda económica o financiera incluida en los Presupuestos Generales del Estado y en los Presupuestos de cualquier Comunidad Autónoma destinadas al funcionamiento de los partidos políticos a excepción de las contempladas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Con el objeto de observar con cifras reales el peso económico que suponen estas subvenciones públicas, se muestra en el Cuadro 3 la relación de subvenciones públicas otorgadas por las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las comunidades y ciudades autónomas durante el ejercicio 2012.

**Cuadro 3.** Subvenciones públicas otorgadas por las Cortes Generales y Asambleas Legislativas (2012).

ENTIDADES OTORGANTES	EUROS
<b>ASAMBLEAS LEGISLATIVAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS</b>	
Parlament de Catalunya	13.059.558,78
Parlamento de Andalucía	11.409.319,99
Asamblea de Madrid	4.256.783,26
Cortes valencianas	4.026.571,96
Cortes de Castilla y León	3.878.837,64
Parlamento vasco	3.373.789,04
Cortes de Aragón	3.217.477,20
Junta general del principado de Asturias	2.831.562,74
Parlamento de navarra	2.800.628,68
Parlamento de Galicia	2.442.893,72
Parlamento de Canarias	2.354.400,00
Parlamento de Cantabria	1.966.494,63
Asamblea regional de Murcia	1.720.773,00
Parlamento de Extremadura	1.689.806,06
Cortes de Castilla-la Mancha	1.596.908,59
Parlamento de la rioja	1.350.931,76
Parlamento de les Illes Balears	1.050.691,71
Ciudad autónoma de Melilla	682.980,07
Ciudad autónoma de Ceuta	50.140,85
<b>Suma</b>	<b>63.760.549,68</b>
<b>CORTES GENERALES</b>	
Congreso de los diputados	9.313.212,72
Senado	6.853.136,04
<b>Suma</b>	<b>16.166.348,76</b>
<b>Total aportaciones</b>	<b>79.926.898,44</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo I.1 del informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos, ejercicio 2012 (Tribunal de Cuentas, 2014).

Por tanto, y debido a las cantidades monetarias tan significativas de la financiación pública recibida por las formaciones políticas, un detallado marco normativo y una fiscalización rigurosa y completa por parte del Tribunal de Cuentas resulta imperativo.

#### 2.4.2 Financiación Privada

Tres son las principales vías de financiación privada.

- i. **Aportaciones de los afiliados:** las formaciones podrán recibir aportaciones de sus afiliados, simpatizantes y adheridos siempre que se acojan a lo acordado en los estatutos. Las cuotas y aportaciones deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito creadas y usadas expresa y únicamente para ello. Los ingresos deberán ser realizados por domiciliación bancaria de una cuenta de la que el afiliado sea el titular, o mediante ingreso nominativo.

- ii. **Donaciones privadas a partidos políticos:** Deberán ser nominativas y no finalistas (de carácter irrevocable), en dinero o en especie indistintamente, procedentes bien de personas jurídicas<sup>2</sup> o de personas físicas.

Siempre se deberán destinar a las actividades propias del Partido destinatario. Las cantidades deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito, (nuevas y distintas a las creadas para las aportaciones de los afiliados), exclusivamente abiertas para este objeto. Por tanto, los únicos ingresos posibles obtenidos en estas cuentas provendrán de las donaciones privadas.

Además, para el caso de las donaciones privadas de personas jurídicas, se requerirá previo acuerdo acordado por el Órgano social competente

Para cada donación contemplada en los apartados *i* y *ii*, será necesario reflejar la fecha de imposición, su importe y el nombre e identificación fiscal del donante a través de documento acreditativo entregado al donante por la entidad de crédito donde se realice el cargo.

Cuando la donación sea en especie se exigirá además una certificación expedida por el partido así como un documento público o autenticado que acredite la entrega del bien donado con mención expresa del carácter irrevocable de la donación.

Además, las donaciones que sean superiores a 50.000<sup>3</sup> euros, y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles, deben ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses.

Queda prohibido expresamente aceptar o percibir directa o indirectamente donaciones procedentes de organismos, entidades o empresas públicas, o bien de empresas privadas que presten algún tipo de servicio, mediante contrato vigente, a cualquier entidad de carácter público, de capital mayoritariamente público o control público. Tampoco de entidades, fundaciones o asociaciones que reciban subvenciones o aportaciones de las Administraciones Públicas, ni tampoco las procedentes de una misma persona física o jurídica superiores a 100.000<sup>4</sup> euros anuales (excepto donaciones en especie de bienes inmuebles).

Además, ningún partido podrá aceptar que terceras personas asuman el coste de los gastos incurridos para llevar a cabo su actividad, por lo que las operaciones asimiladas quedan expresamente prohibidas.

- iii. **Préstamos y acuerdos de deuda:** Queda contemplada la posibilidad de que se puedan acordar condiciones para la devolución de deuda que hayan contraído los partidos siempre que se comuniquen al Tribunal de Cuentas y al Banco de

---

<sup>2</sup> Mediante la nueva Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, se prohíbe expresamente las donaciones pertenecientes a cualquier ente jurídico (Subapartado 5.1.2).

<sup>3</sup> Según la Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, este importe se reduce a 25.000 euros (Subapartado 5.1.5).

<sup>4</sup> Desde la entrada en vigor de Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, el máximo será de 50.000 euros anuales (Subapartado 5.1.4).

España. El límite para la condonación de deudas son 100.000<sup>5</sup> euros anuales (incluyendo el principal y los intereses).

#### *2.4.3 Actividades propias*

Cualquier ingreso o beneficio obtenido por actividad propia precisará de la identificación del transmitente cuando la transmisión patrimonial al partido político sea igual o superior a 300 euros.

Es importante señalar que las formaciones políticas no pueden desarrollar ningún tipo de actividad de carácter mercantil.

### **2.5 RÉGIMEN TRIBUTARIO**

Los partidos políticos gozan de rentas exentas de tributación en el Impuesto sobre Sociedades para todas aquellas que hayan surgido a raíz de cualquier modalidad de financiación contemplada en el apartado anterior, y en general, para todas las rentas afectas a la realización del objeto o finalidad propia del partido. Adicionalmente, no estarán sometidas a retención ni ingreso a cuenta.

Cuando estas rentas se hayan generado en una transmisión onerosa de bienes o derechos afines a la actividad propia, será necesario destinarlas a realizar nuevas inversiones vinculadas también a los fines propios, en los plazos establecidos en la legislación vigente del Impuesto sobre Sociedades para que puedan gozar de exención.

Para las demás rentas obtenidas no habrá exención, siendo el tipo de gravamen de la base imponible positiva resultante del 25 por ciento. Así, las formaciones estarán obligadas a presentar y suscribir declaración por el Impuesto sobre Sociedades con relación a estas rentas no exentas.

## **3. ASPECTOS CONTABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

### **3.1 MARCO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PRINCIPALES**

En este apartado se realiza una aproximación de la situación económica-financiera de los principales partidos políticos para comprender la importancia de la normativa contable y del Plan General de Contabilidad adaptado a las formaciones políticas de cara a poder controlar interna, y especialmente, externamente su actividad.

Para ello, a continuación se muestran en euros las principales partidas económicas y patrimoniales de los partidos políticos más destacados del último ejercicio fiscalizado disponible (Cuadro 4).

---

<sup>5</sup> Según la Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los acuerdos en cuanto a la devolución de la deuda serán aceptados siempre que el tipo de interés pactado no sea inferior al del mercado. Asimismo, quedan totalmente prohibidas las condonaciones de deudas (Subapartado 5.1.3).

**Cuadro 4.** Situación económica-financiera de los principales partidos, ejercicio 2012 (expresado en euros).

<b>PARTIDAS</b>	<b>IZQUIERDA UNIDA (IU)</b>	<b>PARTIDO POPULAR (PP)</b>	<b>PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (PSOE)</b>	<b>PARTIDO NACIONALISTA VASCO (PNV)</b>	<b>UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA (UPyD)</b>
Activo no Corriente	2.169.073	66.464.482	74.539.330	82.688.726	377.012
Activo Corriente	3.690.563	49.589.355	44.864.912	46.289.225	872.738
Patrimonio Neto	-8.170.878	55.555.645	37.871.645	98.278.652	452.080
Pasivo no Corriente	10.436.071	45.725.142	63.889.750	21.393.200	186.419
Pasivo Corriente	3.594.444	14.772.780	17.642.756	9.306.098	611.250
Resultado del ejercicio	355.276	9.549.830	-9.227.822	-3.072.216	1.033.739
Subvenciones oficiales	4.705.111	74.108.398	45.220.463	8.660.018	4.228.524
Cuotas, aportaciones y donaciones	855.467	13.237.600	15.947.026	897.735	976.412
Gastos de funcionamiento	2.091.102	45.318.296	38.838.234	7.526.739	2.748.568
Gastos de Personal	1.644.592	28.929.635	31.647.614	2.422.390	1.363.467

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos, ejercicio 2012 (Tribunal de Cuentas, 2014).



El Cuadro 4 muestra que las partidas tanto del balance como la cuenta de resultados tienen un volumen muy significativo en las principales formaciones políticas. Asimismo, se observa que el resultado del ejercicio es negativo en algunos partidos (PSOE y PNV) y que IU presenta un desequilibrio patrimonial o patrimonio neto negativo. Por todo ello, resulta necesario una normativa contable específica de cara a que estos importes representen fielmente y de manera homogénea y comparable la realidad de las formaciones.

## 3.2 OBLIGACIONES CONTABLES

Según la LOFPP, todo partido político debe llevar la contabilidad en libros de forma detallada para poder conocer en todo momento la situación financiera-patrimonial de éstos, así como para comprobar que cumplan con sus obligaciones normativas. Estos libros serán los de Tesorería, Inventarios y de Balances y deberán elaborarse según los principios contables generalmente aceptados.

Los partidos políticos deberán elaborar cuentas anuales que comprenderán el Balance, la Cuenta de Resultados y Memoria.

### 3.2.1 Obligación de Rendición de las cuentas anuales

Aquellas formaciones que reciban algún tipo de subvención pública, de las comentadas anteriormente, como forma de financiación, están obligados a presentar las cuentas anuales correspondientes a cada ejercicio económico, siendo el responsable de su presentación el órgano máximo de dirección.

Una vez el Tribunal de Cuentas haya emitido el informe de fiscalización correspondiente a un determinado ejercicio, tendrán que hacer públicas, preferentemente a través de su página web, sus cuentas anuales de forma que esta información resulte gratuita y de fácil acceso para los ciudadanos.

### 3.2.2 Composición de las cuentas anuales

- **Balance:** Deberá reflejar al menos los créditos o préstamos recibidos de entidades financieras, las inversiones realizadas y los deudores y acreedores del Partido.
- **Cuenta de Resultados:** Deberán reflejarse de forma identificativa los ingresos de las cuotas y aportaciones de los afiliados, los rendimientos obtenidos de su propio patrimonio, donaciones recibidas, subvenciones públicas y demás rentas procedentes de las actividades propias del partido.  
Por parte de los gastos como mínimo aparecerán cuantificados los de personal, los originados por la adquisición de bienes y servicios corrientes, los gastos financieros de endeudamiento, los que surjan por las actividades propias del partido, así como otros gastos de administración.
- **Memoria:** Incluirá la relación de subvenciones públicas y de donaciones privadas, identificando para cada una de ellas el donante y el importe recibido. Asimismo, explicará con detalle las condiciones pactadas por los créditos y préstamos concedidos por las instituciones financieras (entidad otorgante, tipo interés, principal otorgado, plazo de amortización, deuda viva pendiente, etc.).

Además, para la rendición de cuentas de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de los

Grupos de las Corporaciones Locales, habrá que añadir lo que hayan dispuesto sus respectivos Reglamentos o la normativa local específica.

### 3.2.3 Cuentas anuales Consolidadas

Las cuentas anuales consolidadas se extienden tanto al ámbito estatal, autonómico, comarcal como provincial. Una vez estén debidamente formalizadas deberán ser remitidas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente.

## 3.3 PLAN DE CONTABILIDAD ADAPTADO A LAS FORMACIONES POLÍTICAS

A través de la Resolución de 8 de octubre de 2013 se publicó el Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013, de aprobación del Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas. Así, el 21 de Octubre se publicó en el Boletín Oficial del Estado este nuevo Plan.

Hasta entonces, las formaciones políticas utilizaban el Plan General de Contabilidad (PGC) para entidades no lucrativas como marco contable para la llevanza de la Contabilidad, que es en el que se ha basado dicha adaptación.

Tal como se dispuso en la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos, el Tribunal de Cuentas ha sido el encargado de elaborar y aprobar este Plan, habiéndose analizado y debatido antes de ser aprobado por la Comisión Mixta (Congreso-Senado). Su aplicación es obligatoria para todos los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales<sup>6</sup>.

El Plan Contable adaptado a las formaciones políticas entró en vigor el 1 de enero de 2014, si bien la obligación para la formulación de las cuentas anuales consolidadas (incluidas sociedades controladas y fundaciones) se ha prorrogado hasta el ejercicio 2016.

De cara a una homogeneización contable deberán adaptar su contabilidad a este Plan. A tal fin, las formaciones políticas aplicarán con carácter retroactivo la normativa contable del Plan para las operaciones siguientes:

- Subvenciones de carácter finalista destinadas a la adquisición de activos y a la financiación de gastos específicos.
- Donaciones y legados de carácter no monetario.
- Bienes y derechos de contenido patrimonial y naturaleza no monetaria restituidos a la formación política.
- Operaciones de endeudamiento.

Todo ajuste necesario para llevar a cabo una correcta adaptación tendrá como contrapartida cuentas de excedentes provenientes de ejercicios anteriores.

Además, tienen la obligación de conservar los registros contables y justificantes durante un periodo mínimo de 10 años, 4 años más de lo establecido como norma general por el Código de Comercio.

---

<sup>6</sup> Asimismo, a través de la disposición final octava de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, se establece que el Tribunal de Cuentas será quien adapte dicho Plan a lo dispuesto en esta nueva Ley en un plazo máximo de un año desde su entrada en vigor (31 de marzo).

En cuanto a su estructura, ésta es idéntica a la del PGC, dividiéndose así en cinco partes, Marco Conceptual de Contabilidad, Normas de Registro y Valoración, Cuentas Anuales, Cuadro de Cuentas, y Definiciones y Relaciones Contables. La cuarta y la quinta parte no tienen carácter vinculante ni obligatorio, excepto cuando contengan criterios de registro o valoración.

A continuación, se describen los aspectos fundamentales de las tres primeras partes del Plan.

### *3.3.1 Marco Conceptual*

Desarrolla los aspectos clave para la contabilización de las operaciones que realizan las formaciones basándose tanto en la Ley Orgánica 8/2007 como en el “Marco Conceptual de la Información financiera de los partidos políticos”. Además, para su elaboración, se ha partido en muchos aspectos del Marco Conceptual de la Contabilidad aplicable a las entidades sin fines lucrativos debido a que la actividad de las formaciones políticas no está orientada a la obtención de un resultado/beneficio.

### *3.3.2 Normas de Registro y Valoración*

Una diferencia importante respecto a los demás planes contables es que no introduce tratamientos contables diferentes para las operaciones en función de la dimensión económica que tenga la formación política. Ello se debe a que los partidos tienen prohibida la realización de actividades mercantiles, simplificándose así los criterios contables a seguir. Además, se entiende que al aplicar los requerimientos contables de forma gradual desde la entrada en vigor de la LOFPP, su cumplimiento se realizará de manera más efectiva.

No obstante, sí se incluyen dos modelos de cuentas anuales (normal y abreviado) en función de la magnitud del activo y de los recursos públicos y privados gestionados (2.850.000 euros y 5.700.000 euros respectivamente).

Dentro de esta parte del Plan cabe mencionar:

- **Registro y Valoración de las subvenciones, donaciones y legados.** Con carácter general, tanto las subvenciones como las donaciones monetarias recibidas se reconocerán directamente en la cuenta de resultados debido al carácter no finalista de las ayudas percibidas, quedando como excepciones concretas su registro directo en el patrimonio neto.
- **Partes vinculadas.** Según se recoge en el Plan “una entidad se considera vinculada a otra cuando una de ellas o un conjunto que actúa en concierto ejerce o tiene la posibilidad de ejercer, directa o indirectamente o en virtud de pactos o acuerdos, el control sobre otra o una influencia significativa en la toma de decisiones financieras y de explotación de la otra o cuando acuerden entre ellas una actuación común y coordinada de la actividad política que implique la presentación conjunta en las elecciones y su continuidad durante, al menos, el periodo de la legislatura con independencia de su formalización a través de federaciones, coaliciones u otras figuras jurídicas.”

Para el caso de Sociedades vinculadas se siguen los criterios dispuestos en el artículo 42 del Código de Comercio para los grupos de Sociedades. En el caso de fundaciones, que son muy frecuentes en este ámbito, se entenderá que una fundación está vinculada a una formación política si la fundación ha sido

constituida con aportación mayoritaria del partido político, si su patrimonio fundacional (de carácter permanente) está formado por bienes o derechos aportados o cedidos por la formación en más de un 50%, o siempre que el partido controle el Patronato en las formas contempladas en el citado artículo 42 del Código de Comercio.

Además el Plan incluye como parte vinculada, atendiendo a su concreta realidad, al personal clave de la misma, entendiéndose por tal los miembros de los órganos máximos de dirección y también parte de los familiares. En este punto, cabe enfatizar que el Tribunal de Cuentas no tiene encomendada la fiscalización de particulares, sino de los perceptores de fondos públicos o de quienes los manejen.

### 3.3.3 Cuentas anuales

Las cuentas anuales las conforman el Balance, la Cuenta de Resultados y la Memoria. El Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y el Estado de Flujos de Efectivo no existen como estados contables independientes, sino que se incluyen en puntos específicos dentro de la memoria.

Los puntos que forman el contenido de la Memoria Normal son:

1. Identificación de la entidad que informa.
2. Bases de presentación de las cuentas anuales.
3. Normas de registro y valoración.
4. Inmovilizado material, intangible e inversiones inmobiliarias.
5. Bienes del Patrimonio Histórico.
6. Inversiones financieras.
7. Deudas. Además de lo señalado en este trabajo dentro del apartado de "Obligaciones Contables", se deberá incluir y explicar detalladamente cualquier renegociación o condonación de deuda, y las condiciones en las que se hayan producido estas operaciones.
8. Afiliados, Adheridos y Simpatizantes.
9. Patrimonio Neto (Dentro se incluirá el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto).
10. Situación fiscal.
11. Subvenciones, donaciones y legados.
12. Restitución o compensación de bienes y derechos incautados (Ley 43/1998).
13. Operaciones con partes vinculadas. Respecto a las partes vinculadas, deberá informarse de todas las operaciones mantenidas, saldos al cierre y dotaciones por deterioro que se hayan registrado. Además, para aquel personal clave de los órganos máximos de dirección se exige información detallada sobre todo tipo de operaciones, sueldos, planes de pensiones, primas de seguros de vida, así como de créditos concedidos.
14. Actividades electorales.
15. Otra información.
16. Estado de flujos de efectivo.

Con lo visto hasta hora, se puede apreciar la relevancia de crear este Plan Contable específico para las singularidades y características particulares de las formaciones políticas, de modo que la información económico-financiera quede regulada y

estructurada de manera que pueda facilitar, garantizar y agilizar en tiempo y medios las labores fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas.

## **4. FISCALIZACIÓN Y CONTROL**

### **4.1 CONTROL INTERNO**

Todas las formaciones deben tener un sistema de control interno para garantizar una correcta llevanza de la contabilidad. Este control tendrá que someterse a análisis a través de auditoría, y el informe resultante de ésta acompañará al resto de documentos obligatorios para la rendición al Tribunal de Cuentas (Sánchez, 2007).

### **4.2 CONTROL EXTERNO**

Tal y como dicta la LOFPP, *“Corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas previstos en sus respectivos Estatutos<sup>7</sup>.”*

Por tanto a excepción de lo reflejado en el párrafo anterior, el Tribunal de Cuentas fiscalizará la actividad económico-financiera de las formaciones políticas, tanto por lo que se refiere a su contabilidad ordinaria como a las aportaciones que reciban las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos.

Para llevar a cabo ese control se contempla tanto la fiscalización de legalidad o cumplimiento del uso de los recursos públicos y privados, como la de regularidad contable para asegurar una imagen fiel de sus actividades y situación económico-financiera. Por tanto, el Tribunal de Cuentas realizará una fiscalización de regularidad<sup>8</sup>, que integra la fiscalización de cumplimiento y financiera.

La fiscalización de cumplimiento o legalidad tiene como finalidad verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de la entidad, programa o actividad que se fiscaliza. Por su parte, el objetivo de la fiscalización financiera es emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros de una entidad en relación a su adecuación a los principios, criterios y normas contables de aplicación a la misma. La opinión puede referirse tanto a los estados financieros considerados en su conjunto, como a algún estado concreto o, a una o varias partidas específicas de los mismos (Tribunal de Cuentas, 2013a).

Esta fiscalización se materializa en un informe que el Tribunal de Cuentas debe emitir en el plazo de seis meses una vez haya recibido la documentación correspondiente. Una vez emitido y aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, se elevará para su aprobación a las Cortes Generales (Comisión Mixta) y se publicará en el Boletín Oficial del Estado. En él se harán constar cuantas infracciones o prácticas irregulares se hayan observado.

---

<sup>7</sup> A través de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, se incluye dentro de sus competencias la fiscalización de fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos (Subapartado 5.3.1).

<sup>8</sup> La Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, añade la fiscalización operativa (Subapartado 5.1.7).

#### 4.2.1 Sanciones

EL Tribunal de Cuentas acordará la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna infracción significativa, con un plazo de prescripción de cuatro años. Se consideran infracciones muy graves aceptar donaciones que no se ajusten a las limitaciones y requisitos explicados previamente, así como no presentar, sin causa justificada, las cuentas correspondientes al último ejercicio anual o habiéndolas presentado que tengan tantas deficiencias que impidan la labor fiscalizadora al Tribunal de Cuentas.

Los procedimientos sancionadores se iniciarán por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas.

#### 4.2.2 Deber de colaboración<sup>9</sup>

Tanto los partidos políticos, como las entidades que hayan mantenido relaciones de naturaleza económica con ellos están obligados a entregar cuantos documentos, datos o justificaciones necesite el Tribunal de Cuentas para el cumplimiento de su función fiscalizadora, atendiendo a su deber de colaboración establecido en el artículo siete de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (Vicente, Vega y Sánchez, 2011).

### 4.3 NORMAS DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas desarrolla su función fiscalizadora a través del obligado cumplimiento de las Normas Fiscalizadoras aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013.<sup>10</sup>

El objetivo de estas normas es la comprobación efectiva del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público y entidades vinculadas a éste a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, y buena gestión. Estas normas se aglutinan en dos bloques, las normas técnicas y las de procedimiento (Tribunal de Cuentas, 2013a).

#### 4.3.1 Normas Técnicas

Se aplicarán para todos los procedimientos que el Tribunal de Cuentas realice por motivo de su función fiscalizadora, regulada ésta en Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento y demás legislación que sea de aplicación. Se destacan, a continuación, los siguientes aspectos:

##### 4.3.1.1 Sujeto auditor. Principios y normas de conducta

El personal al servicio del Tribunal de Cuentas que participe en alguna de las tareas de fiscalización debe tener formación técnica y capacidad profesional, independencia, diligencia profesional, responsabilidad, integridad y mantener el secreto profesional, siempre respetando al ordenamiento jurídico y en defensa del interés público.

---

<sup>9</sup> La Ley Orgánica 3/2015, de 30 marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, amplía el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, desarrollado en el subapartado 5.3.2 de este trabajo.

<sup>10</sup> Anteriormente, el Tribunal de Cuentas utilizó los principios y normas de auditoría del sector público de 1989 y, posteriormente, las Normas Internas de Fiscalización de 1997 y 2010.

#### 4.3.1.2 Planificación de las actuaciones fiscalizadoras

Se integra en un plan estratégico, donde se especifica para cada ejercicio el programa de fiscalización aprobado por el Tribunal.

Después, para todos los trabajos de fiscalización incluidos en el programa, el departamento de la Sección de Fiscalización correspondiente a través de su propia planificación deberá fundamentar el contenido de las directrices técnicas a llevar a cabo y establecer los procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Además, esta tarea previa debe servir como instrumento interno de control.

Todo ello se materializa en los memorandos de planificación, directrices técnicas y programas de trabajo.

#### 4.3.1.3 Estudio y evaluación del sistema de control interno

Se analizará la adecuación del sistema interno de la entidad objeto de fiscalización. Este sistema será bueno si bajo términos de economicidad proporciona una seguridad razonable en torno a la salvaguarda de activos, una fiabilidad sobre los registros contables, así como del propio funcionamiento de la entidad.

Para su estudio se seguirán tres pasos:

- a) Análisis preliminar.
- b) Diseño y realización de las pruebas de cumplimiento.
- c) Evaluación y conclusión sobre el alcance a conseguir de las pruebas sustantivas

#### 4.3.1.4 Ejecución del Trabajo

El objetivo de esta etapa es obtener evidencia suficiente para respaldar y fundamentar los resultados, conclusiones y recomendaciones de las actuaciones fiscalizadoras.

Para ello se realizarán las pruebas previstas en los programas de trabajo. Todas las pruebas realizadas así como la documentación obtenida deben organizarse y ordenarse adecuadamente. Para concluir con esta fase se supervisará lo llevado a cabo a través de los Papeles de Trabajo como documentación soporte.

Existen dos tipos de pruebas, las de **cumplimiento** que son aquellas que proporcionan evidencia sobre los procedimientos del control interno, y las **sustantivas**, que persiguen obtener la evidencia de la integridad, exactitud y adecuación de las actividades, operaciones, saldos de cuentas y documentación fiscalizada.

#### 4.3.1.5 Supervisión

Se revisa por la o el superior inmediato las pruebas realizadas y los memorandos elaborados por los distintos miembros del equipo. Finalmente se realiza una verificación global de todos los papeles de trabajo y resultados obtenidos, antes de redactar el borrador del anteproyecto de informe.

#### 4.3.1.6 Resultados de las pruebas de la fiscalización

Como resultado de la fase de ejecución del trabajo podrán originarse limitaciones al alcance, incertidumbres, irregularidades o deficiencias.

En caso de que se aprecie alguna irregularidad que no sea de materia contable (de carácter penal, tributario o administrativo, entre otras), que pueda ser responsabilidad de otra instancia distinta, si se valora oportuno se notificará al Pleno para que éste decida sobre su traslado a la instancia especializada correspondiente

#### 4.3.1.7 Archivo y custodia de la documentación de la fiscalización

Todos los documentos de la fiscalización incluyendo los relacionados con la tramitación del informe, una vez haya terminado la tramitación Parlamentaria se enviarán para su custodia al Archivo General del Tribunal. Este archivo tendrá una parte administrativa y otra técnica (corriente y permanente).

#### 4.3.1.8 Informes de fiscalización

Tienen tres fases de tramitación, borrador, anteproyecto y proyecto. Su contenido mínimo previsto incluye el Acuerdo de Aprobación, una Introducción al Informe, los Resultados de la Fiscalización, así como las Conclusiones y Recomendaciones.

Para el caso de los informes de fiscalización de los partidos políticos que sean aprobados por las Cortes generales, además del informe del Tribunal de Cuentas, se emite su Resolución correspondiente elaborada por la Comisión Mixta. En esta Resolución se formulan recomendaciones tanto para mejorar la labor del Tribunal de Cuentas, como para el mejor desempeño de sus obligaciones a las formaciones políticas.

#### 4.3.1.9 Alegaciones

De acuerdo con lo regulado en el punto primero del artículo decimocuarto de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas<sup>11</sup>, éste enviará, previa elaboración del proyecto del informe de fiscalización, los resultados de las pruebas efectuadas y evidencias encontradas, o bien, el anteproyecto del informe al ente fiscalizado afectado, para que pueda realizar las alegaciones oportunas dentro del plazo establecido.

### 4.3.2 Normas de Procedimiento

Estas normas legislan la tramitación interna de los procedimientos que el Tribunal debe seguir para ejercer su función fiscalizadora.

Por ello, lo primero que regulan es su función fiscalizadora, situando al Pleno del Tribunal como máxima potestad para su ejercicio, a través de las siguientes atribuciones:

- a) Aprobación de la planificación a medio y largo plazo.
- b) Aprobación del programa anual de fiscalizaciones.
- c) Aprobación de las directrices técnicas a las que debe sujetarse cada uno de los procedimientos fiscalizadores.
- d) Conocer el desarrollo e incidencias de los procedimientos de fiscalización.
- e) Aprobar el informe en donde se recoja los resultados obtenidos y las recomendaciones realizadas.
- f) Aprobación de la memoria anual del Tribunal de Cuentas.

---

<sup>11</sup> “Inmediatamente antes de que por el Departamento correspondiente del Tribunal se redacte el oportuno proyecto de Informe, se pondrán de manifiesto las actuaciones practicadas a los responsables del sector o subsector público fiscalizado, o a las personas o entidades fiscalizadas. En este último supuesto se pondrán de manifiesto a través de sus legítimos representantes para que, con observancia de las normas legales o reglamentarias reguladoras de la adopción de acuerdos en las entidades correspondientes, y en un plazo no superior a treinta días prorrogable con justa causa por un período igual, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinente”.



Además, se desarrollan los procedimientos y medidas a llevar a cabo en materia de rendición de cuentas y remisión de documentación; planificación a medio y largo plazo y el programa anual de fiscalizaciones; directrices técnicas para la elaboración de informes; toma de conocimiento por el Pleno del desarrollo e incidencias de los procedimientos de fiscalización; alegaciones; tramitación de los proyectos de informes, mociones y notas; declaración sobre la Cuenta General del Estado; memoria anual del Tribunal de Cuentas; y reuniones de la sección de fiscalización.

## **5. LA NUEVA LEY ÓRGANICA DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Con fecha 31 de marzo de 2015 se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) la nueva Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos (en adelante LOCAEFPP). A través de esta nueva Ley se modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Su entrada en vigor se produjo el día siguiente al de su publicación en el BOE, esto es, el 1 de abril de 2015, salvo en lo relativo al apartado 10 del artículo primero, que amplía y modifica el artículo 14 de la LOFPP, sobre las obligaciones contables y gestión económico-financiera de los partidos que lo hará el 1 de enero de 2016. Este apartado 10 de la LOCAEFPP se analiza en el subapartado 5.1.6.

Se aprecia sobre todo una ampliación en la exigencia de obligaciones contables, rendición de cuentas, así como en el régimen sancionador. Como se verá en el apartado 7 de este trabajo, parte de esta Ley responde a las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas y busca subsanar deficiencias e irregularidades detectadas por éste en sus trabajos de fiscalización.

A continuación se desarrollarán las ampliaciones y modificaciones normativas más significativas, así como su repercusión en el control de los partidos políticos.

### **5.1 MODIFICACIÓN DE LA LEY ÓRGANICA 8/2007, SOBRE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS**

#### *5.1.1 Nuevas restricciones dentro de la financiación pública a través de las subvenciones*

Las formaciones no podrán recibir subvenciones públicas hasta que no acrediten que están al corriente con el cumplimiento de todas sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, o bien, tengan pendiente algún reintegro de subvención o ayuda.

Además, se les retendrá el pago de las subvenciones anuales ordinarias en caso de que no se haya cumplido la obligación de presentar y hacer públicas sus cuentas.

Por último, será preciso que todos los Organismos y Administraciones Públicas que concedan subvenciones a los partidos hagan públicas las subvenciones abonadas y los perceptores de éstas, por lo menos de forma anual.

### *5.1.2 Cambios y nuevas limitaciones para la recepción de donaciones privadas*

No se contempla las donaciones privadas de personas jurídicas, ni de entes sin personalidad jurídica, quedando restringida este tipo de financiación a las personas físicas.

Además se estipula que en ningún caso podrán aceptar donaciones (directa o indirectamente) de personas físicas que en el ejercicio de una actividad económica o profesional, formen parte de algún contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público.

En cuanto a la rendición de cuentas, cada Partido deberá hacer saber tanto a las entidades de crédito como al Tribunal de Cuentas, cuál o cuáles son las cuentas abiertas destinadas exclusivamente para el ingreso de este tipo de donaciones. Por su parte, las entidades de crédito deberán informar anualmente sobre las donaciones ingresadas en estas cuentas al Tribunal de Cuentas.

Finalmente, no podrán ser consideradas como donaciones las entregas de efectivo, bienes muebles o inmuebles realizadas por partidos políticos pertenecientes a una misma unión, federación, confederación o coalición permanente.

### *5.1.3 Restricciones a los acuerdos sobre condonaciones de deuda*

Se matiza que las formaciones podrán llegar a acuerdos sobre las condiciones de deuda que mantengan con las distintas entidades de crédito, siempre que el tipo de interés a aplicar no sea en ningún caso inferior al de las condiciones de mercado. A su vez se especifica que tanto el Partido como la entidad de crédito deberán comunicar los acuerdos al Tribunal de Cuentas y al Banco de España.

Además, las entidades de crédito ya no podrán realizar ningún tipo de condonación de la deuda a los partidos, cancelándose el límite de 100.000 euros que recogía la LOFPP.

### *5.1.4 Límites a las donaciones privadas*

Se acota la cantidad máxima posible a recibir por una misma persona, disminuyendo el límite de 100.000 euros anuales a 50.000 y la cuantía a partir de la cual se debe notificar las donaciones recibidas al Tribunal de Cuentas, de 50.000 euros a 25.000 euros.

Se mantiene por su parte lo establecido para las donaciones en especie de bienes inmuebles.

### *5.1.5 Justificación de las cuotas y aportaciones*

Tal y como se vio en el apartado anterior, aumentan las obligaciones de notificar al Tribunal de Cuentas las aportaciones recibidas. Así, serán objeto de comunicación, todas las que de forma individual o acumulada superen los 25.000 euros, y en todo caso, las aportaciones de bienes inmuebles, en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio.

### 5.1.6 Obligaciones contables y gestión económica-financiera

En la cuenta de ingresos se incluirán las herencias y los legados recibidos como nueva categoría.

En materia de **cuentas anuales consolidadas**, se matiza que las cuentas del ámbito local y comarcal se integrarán en las de nivel provincial. Además, se exige a todo Partido Político la obligación de remitir sus cuentas anuales consolidadas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente al que se refieran éstas por el responsable de la gestión económico-financiera del partido.

Hay que tener en cuenta la disposición transitoria tercera del artículo tercero de la LOCAEFPP, sobre la Consolidación de cuentas a nivel local, en donde se especifica que *“los partidos que tengan reconocida en sus estatutos autonomía de gestión económica a sus asambleas locales dispondrán de un plazo de un año desde la entrada en vigor del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, en su redacción dada por el artículo Primero. Diez, para hacer efectiva la consolidación de las cuentas de nivel local”*.

También se amplían las exigencias en cuanto a la cantidad y transparencia informativa de sus páginas web, de tal forma que deberán publicar en ella, durante el mes siguiente a la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, el balance, la cuenta de resultados, así como la cuantía de los créditos pendientes de amortización (especificándose la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización), las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 25.000 euros identificando el donante o legatario. Por último, una vez emitido el informe de fiscalización relativo a un determinado ejercicio por el Tribunal de Cuentas, los partidos deberán hacerlo público en un plazo máximo de 15 días.

Además, se incluye un nuevo apartado sobre el responsable de la gestión económico-financiera de tal forma que no se contempla la posibilidad de ejercer este cargo a los funcionarios en activo al servicio de la Administración Pública y a todo aspirante que esté afectado por una incompatibilidad legal.

El responsable responderá de la regularidad contable y de toda la información reflejada en las cuentas anuales. No obstante, su responsabilidad será independiente a la de las personas que adopten las resoluciones o realicen los distintos actos que se reflejen en las cuentas.

Por tanto sus funciones y responsabilidades serán:

- Elaborar y presentar al Tribunal las cuentas anuales.
- Supervisar la gestión económica-financiera a los responsables autonómicos y provinciales.
- Ordenar pagos y autorizar gastos.
- Cualquier otra función especificada en los Estatutos del Partido.

### 5.1.7 Control Externo

Se especifica la labor del Tribunal de Cuentas, que fiscalizará las cuentas relativas a todos los partidos que perciban algún tipo de subvención pública, así como al resto de ellos siempre que el Tribunal lo considere oportuno conforme a sus planes de actuación.

Además de la auditoría de regularidad, se incluye la fiscalización de la adecuación de la gestión de la actividad económico-financiera de las formaciones, esto es, se prevé la realización de fiscalizaciones operativas.

La fiscalización operativa se basa en proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones, sistemas y procedimientos de gestión de una entidad, programa o actividad fiscalizada en lo respectivo a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión. Puede valorarse tanto la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con respecto a los objetivos que deben cumplir (fiscalización de sistemas y procedimientos) como el grado de cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia (fiscalización de economía, eficacia y eficiencia) (Tribunal de Cuentas, 2013a).

Esto implica la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas realice una auditoría integrada que recoja los tres tipos de fiscalización contemplados para los partidos Políticos.

#### *5.1.8 Régimen Sancionador*

Se amplían los tipos de infracciones clasificándose como muy graves, graves o leves y se especifica y regula de forma más concisa las sanciones previstas para cada tipo concreto de infracción realizada.

Entre las infracciones previstas se incluyen como muy graves la aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en esta Ley, así como superar en un diez por ciento o más, los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y el incumplimiento durante dos ejercicios consecutivos o tres alternos de la obligación de rendir las cuentas anuales en plazo o la presentación deficiente o incompleta de éstas impidiendo al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador.

Por su parte, dentro de las infracciones graves destacan la realización de actividades de carácter mercantil, la no existencia de un sistema de auditoría o control interno, así como no presentar las cuentas anuales o presentarlas de manera incompleta o deficiente, impidiendo al Tribunal de Cuentas realizar su actividad fiscalizadora durante un ejercicio.

#### *5.1.9 Fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos*

Se amplía la disposición adicional séptima de la LOFPP, especificándose en qué casos una fundación o entidad está vinculada o es dependiente de un Partido. También se define qué se entiende por existencia de control, y se regula las distintas actividades y hechos que se relacionen directa o indirectamente con los Partido Políticos.

#### *5.1.10 Nueva disposición adicional decimotercera por la que se regula el Régimen de contratación*

Cualquier procedimiento de contratación se deberá ajustar a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación.

Cada Partido aprobará unas instrucciones internas en materia de contratación para asegurar su efectividad. Éstas deberán ponerse en conocimiento a través de su publicación en la página web del partido político.

## **5.2 MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 6/2002, DE PARTIDOS POLÍTICOS**

Se amplía el contenido mínimo de los Estatutos, debiendo incluirse además de lo previsto en la LOPP, su sitio web y dirección electrónica.

En lo referente a los derechos y deberes de los afiliados se incluye un derecho más, que es el de acudir al órgano encargado de la defensa de los derechos del afiliado.

Se introduce un nuevo artículo (artículo 12 bis) para la declaración judicial de extinción de un Partido por la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ésta se solicitará cuando no se hayan adaptado los estatutos en los plazos previstos para cada caso, si no se convoca al órgano competente para la renovación de los órganos de gobierno y representación, transcurrido el doble del plazo previsto y en caso de no presentar las cuentas anuales durante 3 ejercicios consecutivos o cuatro alternativos.

Por su parte y previamente, el Registro de partidos deberá notificar al Partido estas circunstancias, para que en el plazo de 6 meses, justifique si ha enmendado las situaciones anteriores. En caso de no hacerlo, el Registro iniciará el procedimiento previsto en el párrafo anterior. La declaración judicial de extinción tendrá efectos desde su anotación en dicho Registro, notificándose previamente por el órgano judicial.

A través de la disposición adicional cuarta del artículo segundo de esta LOCAEFPP las fundaciones y entidades que estén vinculadas a formaciones políticas o que sean dependientes de ellas tendrán que inscribirse en el Registro de partidos políticos, en una sección específica, por iniciativa conjunta tanto de los representantes de los partidos como de los suyos propios. Se notificará el nombre de la fundación y entidad y el registro en el que ya se encuentren inscritas por razón de su materia o por ámbito territorial. Aquellas que no se inscriban no podrán optar a las convocatorias públicas de subvenciones destinadas a ellas.

## **5.3 MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/1982, DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**

Además de fiscalizar a las formaciones, se incluye dentro de sus competencias la fiscalización de las fundaciones y demás entidades que estén vinculadas o sean dependientes de los partidos políticos.

Se amplía el deber de colaboración y remisión de información al Tribunal de Cuentas, tanto por parte del Estado como por parte de las entidades del sector público y de las entidades de crédito, con el objeto de agilizar y facilitar el ejercicio de su función fiscalizadora y jurisdiccional. También serán objeto de esta obligación las entidades y fundaciones vinculadas a los partidos políticos o dependientes de ellos.

Para el primer grupo de entidades colaboradoras, siempre que se encuentre sujeto al control del Tribunal de Cuentas, se hace hincapié en el suministro de información económica y financiera. Además, se refleja la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con la Administración General del Estado y demás entes públicos para acceder a la información que éstos dispongan.

En el caso de las entidades de crédito, están obligadas a facilitar la documentación e información que les sea requerida. Concretamente, tendrán que identificar las diferentes cuentas de fondos de las formaciones, así como de fundaciones y entidades vinculadas a las mismas o dependientes de ellas. Además, deberán notificar la identidad de las personas autorizadas a efectuar operaciones de disposición con cargo a las mismas.

Las entidades de crédito también deberán proporcionar datos relativos a los saldos y movimientos, en las fechas o periodos que se les indiquen, de las cuentas destinadas exclusivamente al ingreso de las cuotas de los afiliados, cuando el Tribunal de Cuentas lo solicite. No obstante, en ningún caso se facilitarán datos que permitan identificar a las personas físicas afiliadas.

En cuanto a las cuentas abiertas destinadas exclusivamente a la recepción de donaciones y a las cuentas donde se reciban otras aportaciones, aparte de lo señalado en el párrafo anterior, se comunicará la identidad de los aportantes si el importe acumulado de éstas supera los 3.000 euros en un año natural.

Se añaden nuevos principios a tener en cuenta en la función fiscalizadora, como la transparencia, sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

## **6. RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL Y FISCALIZACIÓN DE LAS CONTABILIDADES ELECTORALES**

Aparte de lo visto hasta ahora, y, aunque no sea el objeto de este trabajo el estudio empírico de la fiscalización de los procesos electorales, resulta interesante analizar la normativa vigente dispuesta para este ámbito ya que también es una actividad de las formaciones políticas sujeta al control externo de los órganos de fiscalización.

El régimen electoral de los partidos políticos se sustenta en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. A continuación expondremos brevemente algunas de las cuestiones a las que hace referencia el Capítulo VII del Título I de dicha Ley.

### **6.1 FUENTES DE FINANCIACIÓN ELECTORAL**

El Estado es quien subvenciona los gastos ocasionados en los procesos electorales de Diputados y Senadores, así como los generados en las elecciones a nivel local. La subvención nunca superará la cuantía total de los gastos electorales declarados y debidamente justificados. Se contempla la posibilidad de anticipar estas ayudas monetarias a condición de que la formación haya obtenido en las últimas elecciones representación en las Cortes Generales, o bien, en las municipales. Este anticipo será como máximo del 30% de la subvención concedida en las últimas elecciones equivalentes.

Los adelantos tendrán que devolverse una vez finalizadas las elecciones, por lo que exceda al importe de la subvención definitiva concedida a cada formación.

Del mismo modo que para su régimen de actividad general, tienen prohibido financiarse con otros fondos públicos, empresas públicas o entidades con alguna vinculación con el sector público. También se prohíbe aportaciones de entidades o personas extranjeras, a excepción de las elecciones municipales.

En cuanto a la financiación privada, el máximo a aportar por cualquier persona jurídica o física será de 6.010,12 euros por partido. Por cada aportación deberá reflejarse su nombre, domicilio y el número de identidad. En el caso de que el donante fuera un partido político, se deberá señalar además la procedencia de los fondos que depositen.

Para la recepción de la financiación electoral se abrirán cuentas específicas para ello. Por tanto, todos los fondos destinados a sufragar los gastos electorales, cualquiera que sea su procedencia, deberán ingresarse en ellas.

## **6.2 GASTOS ELECTORALES**

Serán los originados por cualquiera de estas causas, siempre que se devenguen entre el día de la convocatoria y el de la celebración de las elecciones:

- Confección de sobres y papeletas electorales.
- Propaganda y publicidad para promocionar el voto.
- Alquiler de los locales vinculados a los actos de la campaña electoral.
- Gastos de personal no permanente (exclusivo para el periodo de las candidaturas).
- Gastos de transporte de los candidatos, y demás personal al servicio de la candidatura.
- Comunicaciones.
- Intereses devengados de los créditos recibidos para la campaña hasta la fecha de percepción de la subvención.
- Otros vinculados al programa y campaña electoral.

Al igual que para los fondos obtenidos, todos los gastos originados deberán pagarse con cargo a las cuentas creadas específicamente para el proceso electoral. Si una vez finalizada la campaña electoral, quedasen saldos positivos remanentes en las cuentas, sólo se podrán usar para pagar (en los noventa días siguientes al de la votación), gastos electorales previamente contraídos.

Cabe señalar que la cuantía del gasto posible queda limitada en las disposiciones especiales de esta Ley Orgánica 5/1985, para cada tipo concreto de proceso electoral.

## **6.3 CONTABILIDAD ELECTORAL Y CONTROL**

### *6.3.1 Control Interno*

Para cada candidatura existirá un administrador electoral, que será el responsable de los ingresos y gastos y de su contabilidad. Por provincia habrá uno, y en caso de que el partido presente su candidatura en más de una provincia existirá un administrador general. Éste último, como máximo responsable, responderá de todos los gastos e ingresos electorales del partido y de su contabilidad. Los candidatos a las elecciones no podrán ser administradores electorales.

El responsable de remitir la contabilidad electoral al Tribunal de Cuentas será el administrador general o si no lo hubiera el electoral.

Además, tanto la Junta Electoral Central como las provinciales deberán supervisar la actividad electoral desde la fecha de la convocatoria hasta 100 días después de las elecciones. Por eso, los administradores les comunicarán cuáles son las cuentas abiertas para la recaudación de fondos en las veinticuatro horas siguientes a su apertura.

Así, las Juntas para un adecuado control y cumplimiento de la normativa podrán solicitar a las entidades bancarias o a los Administradores, el estado de las cuentas bancarias así como cualquier dato concreto que necesiten.

En caso de observar la existencia de delitos electorales, se lo comunicarán al Ministerio Fiscal si bien ellas mismas tienen potestad sancionadora en esta materia. De igual modo, las Juntas electorales deberán dar conocimiento al Tribunal de Cuentas de los resultados de su actividad fiscalizadora.

### *6.3.2 Control Externo*

El control externo de la actividad económica-financiera de los procesos electorales le corresponde al Tribunal de Cuentas, el cual deberá verificar el cumplimiento de la normativa en materia de ingresos y gastos en los procesos electorales y la representatividad de la contabilidad electoral rendida, e igualmente, informará de cualquier irregularidad o violación a las restricciones establecidas.

No obstante, la fiscalización de los procesos electorales a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, corresponderá al respectivo Órgano de Control Externo autonómico, en aquellas Comunidades que dispongan del mismo.

Para poder llevar a cabo el control, las formaciones que hayan alcanzado los requisitos exigidos para recibir subvenciones estatales o que hayan solicitado adelantos con cargo a éstas, entre los cien y los ciento veinticinco días después de las elecciones deberán presentar al Tribunal de Cuentas, una contabilidad documentada y detallada de todos sus ingresos y gastos electorales.

Igualmente, las entidades financieras dentro de dicho plazo enviarán información detallada en caso de que hubiesen concedido créditos a los partidos políticos. Por su parte, las empresas cuando facturen a alguna formación política gastos electorales superiores a 6.010,12 euros deberán notificárselo al Tribunal.

Dentro de los doscientos días posteriores a las elecciones, el Tribunal de Cuentas emitirá un informe sobre el resultado de su fiscalización.

Cuando el Tribunal perciba irregularidades en la contabilidad electoral o incumplimientos a las restricciones de ingresos y gastos electorales, puede proponer como sanción no adjudicar o reducir la subvención estatal al partido. En el caso de que el incumplimiento sea por haber superado los límites de gastos electorales previstos en la Ley, también puede imponer una sanción equivalente al exceso producido.

En caso de advertir cualquier otro indicio de delito fuera de su competencia lo comunicará al Ministerio Fiscal.

Dentro del mes siguiente a la remisión del informe del Tribunal de Cuentas, el Gobierno presentará a las Cortes Generales, para su aprobación un proyecto de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar. Estas deben hacerse efectivas dentro de los cien días posteriores a su aprobación.

Por último y según lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta de la nueva LOCAEFPP, el Tribunal de Cuentas, cuando sea competente en la fiscalización del proceso electoral convocado, comunicará la cifra máxima individualizada de gasto electoral para cada formación política, en cuanto el acuerdo de proclamación de



candidaturas sea firme. Adicionalmente, remitirá la relación de las cifras máximas de gasto electoral de estas formaciones a la Junta Electoral competente.

## **7. ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN**

Una vez revisado el marco normativo y contable asociado a las formaciones políticas, se realiza un análisis descriptivo de las irregularidades, debilidades y demás resultados y cuestiones significativas que hayan sido identificadas en los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas en lo relativo a la legalidad de los recursos públicos y privados y al cumplimiento de las normas y obligaciones contables.

Para ello, se han examinado los cinco últimos ejercicios fiscalizados por el Tribunal, siendo el periodo de análisis 2008-2012. Estas fiscalizaciones se materializan en tres *informes de fiscalización de estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas*, uno para 2008, otro para los ejercicios 2009, 2010 y 2011, y el último para 2012 (Tribunal de Cuentas, 2013b, 2013c, 2014). En ellos se presentan las fiscalizaciones efectuadas a todas las formaciones políticas que en dichos ejercicios percibieron algún tipo de subvención pública directa o indirectamente.

El estudio se ha llevado a cabo sobre los resultados contemplados en la fiscalización de los estados contables de los partidos políticos.

Además, en este apartado se hará referencia a las Resoluciones emitidas por la Comisión Mixta sobre los informes de fiscalización presentados por el Tribunal de Cuentas, para los ejercicios 2008 y 2009-2010-2011, ya que el del ejercicio 2012 no ha sido presentado por el Presidente del Tribunal de Cuentas a dicho Órgano, si bien ya ha sido aprobado por el Pleno de esta Institución.

### **7.1 FISCALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS**

Este análisis comienza explicando los resultados de fiscalización del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español. En este trabajo no se estudian los resultados obtenidos por las restantes formaciones políticas por considerar que, además de exceder de los objetivos del mismo, la estructura política nacional predominante hasta ahora ha sido claramente bipartidista, y el PP y el PSOE han sido los partidos más relevantes del panorama nacional.

Antes de analizar cada formación por separado, cabe destacar que la correcta contabilización de las subvenciones es el punto más problemático y con mayores irregularidades para ambos partidos. Los dos registran algunas subvenciones por el criterio de devengo pero otras, erróneamente, según el criterio de caja. También se han detectado saldos deudores de subvenciones pendientes de recibir a cierre que debieron regularizarse al haberse cobrado en su liquidación correspondiente.

#### *7.1.1 Partido Popular*

La rendición de cuentas se ha llevado a cabo dentro del plazo legalmente establecido para los 5 años de estudio.

En lo que respecta al alcance de la contabilidad, cabe señalar que no ha remitido el informe referente a los resultados del sistema del control interno en ninguno de los ejercicios examinados, por lo que el Tribunal de Cuentas no ha podido evaluar su grado de cumplimiento y adecuación. Además, a excepción de las sedes locales de Madrid y Murcia, no se incluye la actividad económico-financiera del resto de organizaciones locales en las cuentas anuales consolidadas. Esto supone una

limitación al alcance en la fiscalización ordinaria sobre las cuentas anuales presentadas, así como en la representatividad de los estados contables emitidos.

Por otra parte, al no remitir el informe sobre el control interno y no haber aportado varios contratos y presupuestos solicitados para poder comprobar la adecuación del registro y valoración de los gastos justificativos de las subvenciones recibidas, la mera comprobación de los documentos que soportan las anotaciones contables subvencionadas, no asegura que las obligaciones contratadas hayan sido satisfechas según las estipulaciones pactadas.

Dentro del activo, las principales deficiencias se encuentran en el inmovilizado material. En general no diferencia de forma separada la parte imputable al suelo como terrenos y a la de construcciones, por lo que la amortización acumulada se encuentra sobrevalorada. A esta circunstancia, se suma que varias operaciones de leasing se han contabilizado de manera incorrecta a lo largo de los ejercicios analizados.

No obstante, la formación ha remitido todos los años las solicitudes de información formuladas por el Tribunal de Cuentas a todas las entidades financieras con las que ha mantenido cuentas de tesorería, inversión, o endeudamiento durante el ejercicio.

En cuanto al pasivo, el partido no registra para todas sus deudas a largo plazo, la periodificación de los intereses devengados a cierre del ejercicio, y tampoco realiza todas las reclasificaciones correspondientes de los saldos que vencen a corto plazo. Además, en casos puntuales no coinciden los datos y valores registrados en la contabilidad con los remitidos en las respuestas de las entidades de crédito.

Respecto a los ingresos obtenidos, los ingresos por cuotas de afiliados y aportaciones de cargos públicos de algunas sedes no se ingresan en cuentas específicas para esta finalidad, al igual que para el caso de los ingresos por donativos. Asimismo, el partido no ha facilitado en todos los ejercicios una relación certificada de las cuentas bancarias destinadas al ingreso exclusivo de estos fondos. Adicionalmente, algunos ingresos por cuotas han sido recibidos en efectivo y no a través de las cuentas bancarias, y no se han podido comprobar todos los datos por dichos fondos al existir diferencias entre la documentación justificativa y los registros auxiliares. Por último, durante los ejercicios 2010 y 2011 se comprobó que algunas personas jurídicas que habían hecho donaciones tenían contrato vigente con la Administración Pública.

A pesar de ello, el control y cumplimiento de los procesos requeridos para este tipo de ingresos ha ido mejorando del 2008 al 2012.

También se ha observado que en la contabilidad de algunas de las sedes, la actividad económica- financiera se refleja al final del ejercicio por el importe global, no figurando el detalle de los movimientos realizados durante el año en la contabilidad (si bien el partido dispone de registros auxiliares en los que figuran dichos movimientos).

Para finalizar, la memoria no recogía de manera suficientemente detallada las condiciones contractuales de los créditos y préstamos que mantenía el partido con las entidades de crédito. En cuanto al apartado de las subvenciones públicas y donaciones privadas recibidas, aunque la formación ofreciera cierta información agregada, no figuraba una relación suficientemente detallada y extensa para cumplir con lo previsto en la LOFPP. Estas deficiencias quedan resueltas y completadas en el informe de fiscalización del ejercicio 2012. Sin embargo, el PP sigue sin proporcionar información sobre avales concedidos o recibidos.

### 7.1.2 Partido Socialista Obrero Español

La formación socialista ha rendido en plazo las cuentas anuales de los ejercicios analizados, excepto el último, 2012, que las ha presentado fuera del plazo legal establecido.

En lo que respecta al control interno, si bien no presenta en plazo el informe referente a los resultados del sistema del control interno, a partir de 2009, sí se lo facilita al Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización. En el documento de control interno se resumen las comprobaciones realizadas para revisar las cuentas, si bien no se señalan las deficiencias detectadas ni recomendaciones efectuadas para la mejora del sistema de control de las operaciones económico-financieras.

Al igual que en caso del PP, la actividad local no se incluye en las cuentas anuales consolidadas en ninguno de los ejercicios estudiados, suponiendo una limitación al alcance para la fiscalización.

En la fiscalización de las cuentas anuales consolidadas, se han percibido múltiples errores en el proceso de contabilización, como es el caso de la no eliminación de partidas recíprocas.

Dentro del inmovilizado, es preciso destacar que el inventario de la formación no está completo. Además, a efectos de la valoración económica de las adquisiciones de inmuebles no se han podido obtener informes de tasación independientes o cualquier referencia documental complementaria al valor recogido en la escritura, no pudiéndose garantizar el cumplimiento de que en ningún caso terceras personas asumen parte del coste de dichas adquisiciones. Tampoco separan el valor del terreno del de la construcción, amortizándose en exceso de manera incorrecta. No obstante, a partir de 2009, el PSOE comienza a regularizar este error. Por último, el uso del “inmovilizado en curso” no responde a criterios contables como el de puesta en funcionamiento, si no que atiende a circunstancias formales internas del partido.

Respecto al activo corriente, no se realizan las correcciones valorativas de los derechos de cobro derivados del proceso de recaudación de cuotas, así como de los créditos concedidos a fundaciones vinculadas, mediante la dotación de provisiones o deterioros. Por parte del saldo de tesorería, todas las entidades de crédito han confirmado los saldos correctamente, y las diferencias existentes han sido debidamente conciliadas.

En cuanto al pasivo, en el corriente se han encontrado partidas con signo deudor que deberían figurar en el activo corriente. Para la contabilización de deudas con entidades de crédito, al igual que el PP, no reclasifica a corto los importes de la deuda a largo plazo que vencen en los próximos doce meses posteriores al cierre del ejercicio. Hasta 2009 tampoco periodificaba los intereses de la deuda, deficiencia que ha comenzado a subsanarse.

Por otra parte, referente a los resultados de la actividad contabilizados, el Tribunal de Cuentas ha advertido ciertas incidencias:

- Para los ingresos por cuotas de los afiliados y donaciones, ha habido una evolución muy positiva en cuanto a lo previsto en la LOFPP a partir del año 2009. Sin embargo, respecto a la relación de cuentas bancarias facilitada por la formación en respuesta a la solicitud de identificación de las específicamente asignadas para el ingreso de donaciones, se ha verificado que varias de ellas registran ingresos de otra naturaleza y que dicha relación contiene errores en

la identificación algunas cuentas bancarias respecto a lo acreditado documentalmente.

- La formación ha registrado aportaciones realizadas por grupos institucionales del partido en diversas entidades locales como “Venta de mercaderías y servicios” como consecuencia de la contraprestación de los servicios de infraestructura prestados a los grupos políticos, si bien no consta el detalle de los costes reales incurridos.
- Para ciertas subvenciones finalistas, con necesaria justificación previa de los gastos incurridos para su correspondiente cobro, el Tribunal de Cuentas no ha obtenido suficiente documentación relativa a esos gastos para poder verificar su realización.
- Los gastos e ingresos excepcionales, erróneamente, se han registrado en el momento de su pago/cobro, y no por el principio de devengo.
- Para la fiscalización de los gastos de personal la formación ha facilitado datos globales relativos a costes de personal y número de efectivos del personal contratado, sin que se hayan facilitado datos concretos relativos a la existencia de contratos de alta dirección.

Finalmente, el contenido de la memoria en los cuatro últimos ejercicios de los 5 analizados, contiene información insuficiente para explicar las partidas de balance y la cuenta de resultados. No incluye información relativa ni a los procesos electorales celebrados en los correspondientes periodos integrados en la contabilidad presentada, ni a los avales constituidos y recibidos. No obstante, en estos mismos ejercicios la memoria ya contiene todos los datos específicos requeridos en la LOFPP respecto al desglose del endeudamiento con entidades de crédito, al detalle de las subvenciones públicas y a la identificación de aquellos que realizan donaciones privadas.

## **7.2 RESULTADOS GENERALES**

El Cuadro 5 ilustra las irregularidades y deficiencias fiscalizadas más comunes de todas las formaciones políticas, incluidas el PP y PSOE, por el Tribunal de Cuentas para el periodo 2008-2012.

**Cuadro 5. Irregularidades y deficiencias de las formaciones políticas (2008-2012)**

<b>Año de Fiscalización</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
Formaciones Políticas fiscalizadas	36	29	21	21	22
Presentación fuera de plazo (30 junio)	14%	24%	43%	29%	5%
Cuentas Anuales Consolidadas de federaciones incompletas o no presentadas	3%	3%	5%	5%	9%
Memoria no presentada	3%	17%	14%	10%	27%
Memoria incompleta	> 50%	> 50%	> 50%	> 50%	> 50%
Desequilibrio Activo-Pasivo	25%	59%	62%	48%	68%
Acreditación documental del Control Interno	<i>Incompleta</i>	<i>Incompleta</i>	<i>Incompleta</i>	<i>Incompleta</i>	<i>Nula</i>
Omisión de actividad económica-financiera de las sedes locales	78%	72%	71%	71%	82%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los Informes de Fiscalización 2008, 2009-2010-2011, y 2012 (Tribunal de Cuentas, 2013b, 2013c, 2014).

Tal y como se aprecia en el Cuadro 5, una irregularidad habitual es la presentación de las cuentas anuales con posterioridad al plazo establecido, que es el 30 de junio del ejercicio siguiente al que hagan referencia dichos estados contables. Con menor peso se incluye el hecho de no cumplimentar adecuadamente las cuentas anuales consolidadas, si bien, este caso es aplicable de forma marginal a Izquierda Unida desde 2009.

Respecto a la memoria, ha disminuido notablemente, sobre todo en el ejercicio 2012, el número de formaciones que no la han presentado. Sin embargo, en cuanto a su contenido, es una de las irregularidades con mayor presencia en todos los partidos políticos. Esto se debe generalmente a que en la memoria no se especifican adecuadamente o de manera completa la relación de las subvenciones públicas y de donaciones privadas con referencias concretas para poder identificar al donante, así como las condiciones de los créditos o préstamos que mantiene el partido con las entidades de crédito.

Otro hecho de interés, es la situación de desequilibrio pasivo-activo en la que se encuentran varias formaciones, esto es, que presenten al cierre del ejercicio patrimonio neto negativo. Ante esta situación las formaciones políticas tendrán que ajustar su situación patrimonial.

En cuanto a la documentación justificativa obligatoria sobre el Control Interno, a la vista de los resultados, resulta muy deficiente, teniendo en cuenta además que hasta 2009 ningún partido la había presentado siquiera. En 2012 se sigue considerando una deficiencia muy importante.

Por último, del Cuadro 5, se concluye que la irregularidad más relevante de todas, tanto por su significatividad a la hora de poder fiscalizar unas cuentas representativas y que reflejen la imagen fiel, como por afectar a la mayoría de partidos, es que gran parte de las formaciones políticas con sedes locales no incluyen en sus cuentas anuales toda la actividad económico-financiera, al no anexionar la actividad a nivel local realizada en dichas sedes.

Esta carencia es especialmente relevante en los casos donde la recaudación local de los afiliados es importante, o para la actividad desarrollada en los municipios con alta población, así como para las operaciones derivadas de la adquisición de inmuebles para sedes y su financiación. Consecuentemente, esta omisión supone una importante limitación al alcance para una correcta y completa fiscalización.

Aparte de lo visto hasta ahora, en los informes también se señalan otras deficiencias comunes, haciendo referencia una de ellas a los recursos privados contabilizados, dentro de los cuales la cuantía con mayor importancia es la de las cuotas y aportaciones de los afiliados, adheridos y simpatizantes. Éstas no se encuentran en su totalidad abonadas en cuentas exclusivas para ellas, bien porque dentro de las cuentas se incluyen otros ingresos, o incluso por la inexistencia de éstas.

En cuanto a los requisitos aplicables a las donaciones privadas, no todas ellas se han identificado (incumpliendo la prohibición de aceptar o recibir donaciones anónimas) y algunas han sido ingresadas en cuentas distintas a las creadas específicamente. Además, figuran donaciones de personas jurídicas de las que no se ha facilitado el acuerdo del órgano social competente o bien, con contrato vigente con la Administración Pública (prohibido expresamente).

Por otra parte, cabe destacar que para todos los ejercicios, las formaciones políticas Eusko Alkartasuna (EA) y Partido Nacionalista Vasco (PNV) han mantenido participaciones mayoritarias en diversas sociedades mercantiles, dedicadas a la tenencia y administración de bienes inmuebles vinculados al desarrollo de actividades

propias del partido y a la explotación de servicios de hostelería. Considerando que los partidos políticos tienen expresamente prohibido desarrollar actividades de carácter mercantil, esta situación puede contravenir la normativa si estas participaciones tienen como objeto la obtención de lucro y no exclusivamente optimizar la gestión de su propio patrimonio.

Por último, en lo que respecta a la distribución entre las diversas instituciones otorgantes de financiación pública destinada a los grupos institucionales vinculados a los partidos políticos, no presenta un carácter homogéneo, ni entre las cuantías otorgadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ni entre la de los distintos Ayuntamientos.

### 7.2.1 Situación y fiscalización de la deuda

A través del Cuadro 6 que se presenta a continuación, se estudia la evolución de la deuda durante los años de estudio, expresada ésta en millones de euros.

**Cuadro 6.** Situación de la deuda 2008-2012

Año de Fiscalización	2012	2011	2010	2009	2008
Deuda viva total	237,6	275,3	218,4	237	223,9
Deuda con garantía hipotecaria	141,9	149,9	153,1	145,4	136,2
Valor porcentual	59,72%	54,45%	70,10%	61,35%	60,83%
Deuda vencida	1,4	1,3	1,5	1,6	11,9
Valor porcentual	0,59%	0,47%	0,69%	0,68%	5,31%

Fuente: Elaboración Propia a partir de los Informes de Fiscalización 2008, 2009-2010-2011, y 2012 (Tribunal de Cuentas, 2013b, 2013c, 2014)

Como se puede observar y considerando todo el periodo, la deuda desde 2008 hasta 2012 ha aumentado un 6,12%, siendo 2011 el año con mayor crecimiento. En cuanto a la deuda con garantía hipotecaria, en 2012 el peso porcentual es prácticamente equivalente al que tenía en el ejercicio 2008. El año con mayor volumen de deuda garantizada es 2010, coincidiendo con el hecho de que es el ejercicio con menor nivel de endeudamiento.

En lo que respecta a la deuda vencida se aprecia un fuerte descenso a partir de 2009, siendo el decremento total del periodo del 88,23%. Las formaciones afectadas son Eusko Alkartasuna y Unió Democràtica de Catalunya para los cinco ejercicios, e Izquierda Unida con 9,2 millones de deuda viva en el ejercicio 2008.

Por otra parte, en varios ejercicios no se ha aportado documentación suficiente sobre las operaciones crediticias no habiéndose notificado al Tribunal de Cuentas, tal y como exige la normativa, los acuerdos que hayan llevado a cabo los partidos respecto a las condiciones de la deuda mantenida con entidades de crédito.

## 7.3 RECOMENDACIONES Y PUNTOS DE MEJORA

Las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas derivadas de los resultados de las fiscalizaciones han sido siempre las mismas durante los cinco ejercicios examinados. Éstas se realizan con el objetivo de contribuir a garantizar un mejor cumplimiento de las obligaciones contables, así como para obtener una mayor transparencia en la gestión de la actividad económico-financiera desarrollada por los

partidos políticos y un eficaz control de su actividad. En este apartado se irán desarrollando cada una de ellas.

#### *7.3.1 Cuentas anuales consolidadas*

El Tribunal de Cuentas estima que es necesario ampliar el alcance de las cuentas anuales consolidadas de forma que integren la actividad desarrollada por toda la organización territorial e institucional de los partidos políticos.

El objetivo de esta demanda se basa en la inclusión de la actividad local así como de las entidades vinculadas para que las cuentas verdaderamente sean representativas y proyecten la imagen fiel del partido político considerándose como una única realidad económico-financiera. A través del Plan de Contabilidad adaptado a las formaciones políticas aprobado el 26 de septiembre de 2013 y a la nueva Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos esta demanda se verá atendida en los ejercicios futuros.

#### *7.3.2 Donaciones realizadas*

Se reivindica que la limitación existente para las donaciones realizadas por una entidad que reciba subvenciones de las Administraciones Públicas se amplíe a los grupos de sociedades considerándolos como única realidad económica-financiera.

#### *7.3.3 Control Interno*

A consecuencia de lo visto en los resultados y conclusiones obtenidas, resulta imperativo que se amplíen y refuercen los controles internos implantados. Uno de los motivos principales para esta medida se apoya en la existencia de procedimientos normalizados de contratación que garanticen la selección de la oferta potencial más ventajosa, así como una previsión y elaboración de la documentación necesaria que acredite los criterios aplicados para cada proceso.

Para ello se insta a los partidos a que establezcan un registro minucioso de proveedores en función de parámetros cuantitativos y cualitativos objetivos.

#### *7.3.4 Proveedores*

Se recomienda que los proveedores que hayan superado un determinado importe facturado informen anualmente de forma obligatoria al Tribunal de Cuentas sobre la facturación realizada con cada formación. De no cumplirlo, se llevaría a cabo la suspensión temporal en cuanto a la contratación de los servicios de dicho proveedor.

#### *7.3.5 Deber de Colaboración*

El Tribunal de Cuentas recomienda ampliar el deber de colaboración de cara a la Administración Tributaria, Organismos de la Seguridad Social y entidades de crédito.

De esta forma se persigue que los dos primeros faciliten toda la documentación necesaria para contrastar la información contable de los partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas pudiéndose determinar el cumplimiento de las obligaciones mantenidas con dichas Instituciones. Por su parte para las entidades de crédito se recomienda establecer la obligación de que informen anualmente sobre las donaciones, debidamente identificadas que hayan sido ingresadas en las cuentas bancarias específicas para los ingresos de dicha naturaleza.



Esta petición ya ha sido atendida a través de la nueva LOCAEFPP que modifica, por primera vez, la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, y que ya se analizó en el subapartado 5.3.2 de este trabajo.

### *7.3.6 Competencias Fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas*

Otra cuestión que se venía solicitando era la ampliación de las competencias fiscalizadoras atribuidas al Tribunal de Cuentas para que su ámbito de control se extienda a evaluar la adecuación de la gestión de la actividad económico-financiera basándose en principios de economía y eficiencia. Ésta necesidad también se ha subsanado con la LOCAEFPP mediante la inclusión de la fiscalización operativa.

### *7.3.7 Donaciones privadas recibidas*

El Tribunal hace alusión a la necesidad de regular un procedimiento que resuelva los casos excepcionales en los que, por causas ajenas e involuntarias al partido, a éste le sea imposible identificar al donante. Como posible opción propone su traspaso al Tesoro Público, sirviendo a actividades de interés social o humanitario.

### *7.3.8 Desequilibrios patrimoniales*

Otras de los hechos a señalar es que debido al porcentaje significativo de formaciones que presentan un desequilibrio activo-pasivo, se considera necesario que ajusten sus actividades económicas para poder reequilibrar su situación patrimonial.

### *7.3.9 Funciones del responsable de la gestión económico-financiera*

Por último, el Tribunal cree conveniente regular las funciones y obligaciones específicas del responsable de la gestión económico-financiera, relacionadas con la formulación de las cuentas anuales, la legalidad de los recursos públicos y privados percibidos por el partido político, y la regularidad contable de la actividad económico-financiera reflejada en las cuentas anuales formuladas. Esta recomendación también se ha atendido a través de la nueva LOCAEFPP.

## **7.4 RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA**

La Comisión Mixta una vez que recibe y estudia los informes de fiscalización elaborados por el Tribunal de Cuentas, realiza una serie de recomendaciones tanto de cara a los partidos políticos como al propio Tribunal de Cuentas para mejorar su desempeño en fiscalizaciones futuras.

A continuación, se analizará si las propuestas formuladas por dicha Comisión coinciden con las realizadas por el Tribunal de Cuentas, y, posteriormente, se estudiarán las recomendaciones específicas para la mejora de la labor del Tribunal de Cuentas.

### *7.4.1 Recomendaciones a las formaciones políticas*

La Comisión Mixta coincide con las conclusiones y recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en materia de control interno, reequilibrio patrimonial, cumplimiento de la obligación de rendir sus cuentas en los plazos y formas legalmente previstos; en la formulación de sus cuentas anuales, especialmente la memoria, la habilitación de cuentas específicas en entidades de crédito restringidas a la

recaudación de las cuotas y aportaciones de afiliados, adheridos y simpatizantes; y en lo relativo a la cumplimentación legal dispuesta para las donaciones privadas.

Además, y como apoyo a las instancias del Tribunal de Cuentas, recomienda que para ajustar la situación de los partidos que presenten un patrimonio neto negativo, éstos presenten al Tribunal de Cuentas para su evaluación y seguimiento, un plan de saneamiento plurianual estableciéndose una previsión de gastos ajustada a una objetiva planificación de ingresos.

Finalmente, enfatizan la necesidad de establecer parámetros cuantitativos y cualitativos objetivos para la contratación de bienes y servicios.

Por tanto, las instancias de la Comisión Mixta a los partidos políticos coinciden y refuerzan los resultados y recomendaciones presentadas por el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización.

#### *7.4.2 Recomendaciones al Tribunal de Cuentas*

Una de las peticiones realizadas era la elaboración de los informes de fiscalización en un periodo cercano a los ejercicios fiscalizados. Esta petición fue atendida cuando el Tribunal de Cuentas fiscalizó conjuntamente los ejercicios 2009, 2010 y 2011, publicándose en un mismo informe los resultados obtenidos.

Además, en lo relativo al plazo de rendición del informe, se expresa la necesidad de cumplirlo de manera rigurosa anualmente antes del 31 de diciembre del año siguiente al que se refieran las cuentas del informe. En él se dejará constancia de las formaciones que no hubieran podido auditar por haber rendido sus cuentas fuera del plazo legal, así como las acciones acordadas por el Tribunal. Finalmente, elaborará cuantos informes sean precisos para completar la fiscalización de las cuentas que se hayan rendido con posterioridad.

En cuanto a la actividad fiscalizadora de los partidos políticos a nivel general, la Comisión recomienda al Tribunal de Cuentas que adopte las acciones necesarias para reforzar su organización en busca de una fiscalización más oportuna y eficaz.

La comisión aboga al Tribunal de Cuentas a que utilice los mecanismos previstos en su normativa reguladora para incrementar la transparencia en la utilización de fondos públicos y su adecuado control de cara a obtener el adecuado deber de colaboración de las formaciones políticas, fundaciones y entidades vinculadas, y para evitar los recurrentes incumplimientos de éstas.

Por otro lado, y respaldándose en lo dispuesto en la LOFPP, la Comisión pide al Tribunal de Cuentas que actúe ante la falta de presentación de las cuentas al vencimiento del plazo legal, así como ante las irregularidades cometidas por los partidos, mediante la retención de la subvención anual hasta que no se produzca su rendición y a través de los correspondientes procedimientos sancionadores. Además, el Tribunal de Cuentas informaría de las retenciones practicadas en el siguiente informe que sea emitido sobre la financiación de las formaciones políticas.

Por último, en aras de mejorar la claridad en la información suministrada para su mejor comprensión, la Comisión aconseja una calificación y descripción más concreta de las actuaciones irregulares detectadas en la fiscalización de las formaciones.

## 8. CONCLUSIONES

Los partidos políticos, en cuanto asociaciones con un régimen jurídico especial y con relevancia político-social, constituyen un ejemplo de los límites de someter la política a las normas que regulan su financiación y fiscalización, entendiendo que su comportamiento ético y su compromiso social no pueden quedar restringidos al cumplimiento de dichas normas. Ha tenido que ser la demanda social de transparencia, a consecuencia de los casos de corrupción aflorados y de la crisis económica, la que ha recordado esos límites (Nieto de Alba, 2014).

El análisis de la regulación de los partidos políticos en materia de financiación, tributaria y contable, así como su fiscalización, permite apreciar que, si bien normativamente, se están dando los pasos adecuados para que estas formaciones mejoren la gestión de su actividad, el control, tanto interno como externo, es aún deficitario.

En lo que respecta al control interno, existe una gran opacidad en cuanto a su existencia, efectividad y calidad, ya que las formaciones aún no cumplen de forma satisfactoria y completa la acreditación documental de dicho control. Además, en las materias donde sí se ha podido hacer un estudio del nivel y cumplimiento de éste, se ha podido comprobar que es deficitario. Por tanto, es una asignatura pendiente, que habrá que reforzar con mayores exigencias y fiscalizaciones específicas.

A nivel de control externo, el trabajo de fiscalización del Tribunal de Cuentas no cuenta con un poder de cambio y ejecutivo real, sino que resulta más descriptivo de cara a presentarlo ante la Comisión Mixta. Tanto es así, que en los cinco años analizados, las conclusiones y recomendaciones han sido las mismas, ejercicio tras ejercicio, al no producirse una respuesta de mejora o cambio por parte de las formaciones. Este hecho se apoya en la demora que ha habido para incorporar las propuestas del Tribunal en las sucesivas reformas legislativas concernientes a los partidos políticos.

En este contexto, cabe recordar, que el objeto del Tribunal de Cuentas, por expreso reconocimiento constitucional, es el control del sector público. Por ello, la adaptación del procedimiento general de fiscalización del sector público al control de los partidos políticos, ha tenido como consecuencia que los informes del Tribunal sean remitidos y analizados por la Comisión Mixta Congreso-Senado. Esto supone que, en última instancia, sea dicha Comisión juez y última fase del ciclo de control, restando fiabilidad a la fiscalización.

De esta manera, la única forma efectiva hasta el momento para provocar mejoras y obligar a las formaciones políticas a una mayor exigencia informativa y de cumplimiento de su normativa es a través de la legislación. En este sentido, en 2015 se ha publicado la nueva LOCAEFFPP para ampliar las competencias y restricciones de los partidos. Esta Ley da respuesta a las deficiencias e irregularidades detectadas por el Tribunal de Cuentas y a sus recomendaciones.

Por otra parte, ha habido un intento de acercar las fiscalizaciones en el tiempo, de modo que los resultados sean de mayor utilidad y relevancia. Sin embargo, sigue siendo decepcionante observar cómo las sociedades privadas obligadas a auditarse presentan su correspondiente informe de auditoría entre la primera mitad del año siguiente al ejercicio auditado, y estas formaciones, con un interés público indudable, tanto por el volumen económico de subvenciones públicas que reciben, como por su propia actividad, no se equiparan, como mínimo a las exigencias en plazo y contenido de las entidades privadas.

En lo referente a exigencias contables, aunque con la LOCAEFPP se ha avanzado considerablemente, en materia de partes vinculadas, debería exigírseles, al menos, una contabilidad semestral y anual, así como un mayor control de presupuestos y la obligación de la llevanza de una contabilidad analítica a la hora de justificar los gastos y contrataciones realizadas.

En cuanto al funcionamiento del proceso de fiscalización, debería acordarse una colaboración entre el Tribunal de Cuentas y otras empresas auditoras privadas independientes, para agilizar el proceso de fiscalización y proporcionar mayores medios al Tribunal de Cuentas. Además, la propia formación debería sufragar los gastos y costes de la fiscalización para poder asegurar una auditoría completa y eficaz en tiempo y contenido.

Asimismo, a través del examen de los informes de fiscalización se pone de manifiesto que, aunque éstos son comprensibles, se necesita disponer de un formato más sintetizado y concluyente para que los usuarios externos y grupos de interés (en este caso todos los ciudadanos) puedan evaluar de una manera rápida y sencilla la calidad y fiabilidad de las cuentas rendidas por los partidos.

Para concluir, aunque haya habido una mejora sustancial en cuanto a la transparencia y el control externo de las formaciones políticas, aún queda un largo camino por recorrer hasta lograr equiparar su control al de otro tipo de entidades, y esto no ocurrirá hasta que se le dote al Tribunal de Cuentas de mayores medios y poder ejecutivo y de actuación.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Delgado, I. y López, L., 2011. *Actores y comportamiento político*. Madrid: Uned.
- Easton, D., 1974. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Faura-Casas, 2001. *Manual de Auditoría del sector público*, volumen 1. Barcelona: Faura-Casas.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. (BOE núm. 121, 21 de mayo de 1982).
- Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. (BOE núm. 77, 31 de marzo de 2015).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE núm. 147, 20 de junio de 1985).
- Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. (BOE núm. 255, 23 de octubre de 2012).
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos. (BOE núm. 154, 28 de junio de 2002).
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. (BOE núm. 160, 5 de julio de 2007).
- Nieto de Alba, U., 2014. *Ética, Política, Economía y Control. El caso de los partidos políticos*. Madrid: Ediciones 2010.
- Resolución de 11 de marzo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los Estados Contables de los Partidos Políticos y de las Donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicios 2009, 2010 y 2011 (BOE núm. 115, 12 de mayo de 2014).
- Resolución de 15 de octubre de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los Estados Contables de los Partidos Políticos y de las Donaciones percibidas por las Fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2008 (BOE núm. 36, 11 de febrero de 2014).
- Resolución de 8 de octubre de 2013, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013, de aprobación del Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas (BOE núm. 252, 21 de octubre de 2013).
- Sánchez, N., 2007. El control de las cuentas de los partidos políticos. *Auditoría Pública* 43, pp. 9-30.
- Tribunal de Cuentas, 2013a. *Normas de fiscalización del Tribunal de Cuentas*. Madrid: Tribunal de Cuentas.

- Tribunal de Cuentas, 2013b. *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2008* [Online]. Madrid: Tribunal de Cuentas. 988. Disponible en <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?docTitle=INFORME%20DE%20FISCALIZACION%20PARTIDOS%20POLITICOS> [Consultado 18 abril 2015].
- Tribunal de Cuentas, 2013c. *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicios 2009, 2010 y 2011* [Online]. Madrid: Tribunal de Cuentas. 1001. Disponible en <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?docTitle=INFORME%20DE%20FISCALIZACION%20PARTIDOS%20POLITICOS> [Consultado 18 abril 2015].
- Tribunal de Cuentas, 2014. *Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas, ejercicio 2012* [Online]. Madrid: Tribunal de Cuentas. 1042. Disponible en <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?docTitle=INFORME%20DE%20FISCALIZACION%20PARTIDOS%20POLITICOS> [Consultado 18 abril 2015].
- Vicente, C., Vega, P. y Sánchez, M.A., 2011. El deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas. *Revista Española de Control Externo XIII* (37), pp. 15-46.