

CONTROL FINANCIERO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CÓDIGOS DE BUEN GOBIERNO EN EL ENTORNO POLÍTICO ESPAÑOL

ÁNGEL RODRÍGUEZ LÓPEZ

*Profesor Asociado. Doctor en C.C.E.E.
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid*

ESTHER FIDALGO CERVIÑO

*Profesora Titular de Universidad
Departamento de Economía Financiera y Contabilidad II
Universidad Complutense de Madrid*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don José Antonio GONZALO ANGULO, don Sotero AMADOR FERNÁNDEZ, don Eduardo BUENO CAMPOS, don Alejandro LARRIBA DÍAZ-ZORITA, don Vicente PINA MARTÍNEZ y don Juan José PINTADO CONESA.

Extracto:

EN este trabajo se analiza el sistema de control financiero y fiscalización económica de las formas políticas de partido en España. Así, el control financiero interno de los partidos políticos no está sujeto a ninguna norma o procedimiento legal expreso y descrito por el Tribunal de Cuentas, de forma que las organizaciones políticas partidistas tienen absoluta libertad y margen de maniobra para establecer los criterios, procedimientos y métodos de control interno que estimen oportunos. Esto supone que, en este ámbito, los partidos políticos realizan un autocontrol interno que solía ejecutarse en la más absoluta opacidad, de forma que la redacción, emisión y publicación de normas éticas de *Buen Gobierno* por parte del partido político analizado en este trabajo, puede suponer un paso adelante para solventar las deficiencias observadas en este sentido. Asimismo, el control externo realizado por el Tribunal de Cuentas tiene muchas limitaciones derivadas de la escasez de recursos materiales y humanos que puede asignar a dicho cometido y de las debilidades del sistema contable de registro de información de los partidos, que impide que el control del alto Tribunal se desarrolle de forma real y efectiva.

Palabras clave: financiación de partidos, control interno, normas éticas, códigos de buen gobierno y sistema contable.

FINANCIAL CONTROL, ACCOUNTABILITY AND CODES OF GOOD GOVERNANCE IN THE SPANISH POLITICAL ENVIRONMENT

ÁNGEL RODRÍGUEZ LÓPEZ

*Profesor Asociado. Doctor en C.C.E.E.
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid*

ESTHER FIDALGO CERVIÑO

*Profesora Titular de Universidad
Departamento de Economía Financiera y Contabilidad II
Universidad Complutense de Madrid*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don José Antonio GONZALO ANGULO, don Sotero AMADOR FERNÁNDEZ, don Eduardo BUENO CAMPOS, don Alejandro LARRIBA DÍAZ-ZORITA, don Vicente PINA MARTÍNEZ y don Juan José PINTADO CONESA.

Abstract:

THIS paper analyses the system of financial control and economic control of the political forms of party in Spain. Thus, the internal financial control of political parties is not subject to any rule or legal procedure described by the Court of Auditors, and express is that partisan political organizations have absolute freedom and room for manoeuvre to establish the criteria, procedures and methods of internal control which they deem appropriate. This means that, in this area, political parties carried out an internal self-control that used to run in the most absolute opacity, in a way that the drafting, issuing and publication of ethical standards of corporate governance by the political party analyzed in this paper, can be a step forward to solve the shortcomings in this regard. Also, the external control by the Court of Auditors has many limitations arising from the shortage of material and human resources that can be assigned to this task and the weaknesses of the accounting system of registration of information of the parties, which prevents that the control of the High Court takes place in a real and effective manner.

Keywords: financing of parties, internal control, ethical standards, codes of good governance and accounting system.

Sumario

1. Planteamiento y objetivos.
2. Libertad *versus* control.
3. Transparencia informativa y control financiero.
4. Control financiero externo: estado de la cuestión y comparativa europea.
 - 4.1. El control externo de la información financiera.
5. Los límites del control financiero externo de los partidos políticos en España.
 - 5.1. En lo relativo al sistema contable y de rendición de cuentas.
 - 5.2. En lo relativo al control de las relaciones entre partidos políticos, fundaciones y sociedades mercantiles.
 - 5.3. En lo relativo al control del endeudamiento y la condonación de deudas.
 - 5.4. En lo relativo al régimen sancionador por incumplimiento de la normativa reguladora.
 - 5.5. En lo relativo al control de los gastos electorales.
6. Control financiero interno y Código de Buen Gobierno.
 - 6.1. El control interno de la información financiera.
 - 6.2. Código de Buenas Prácticas y Carta de Compromisos: una primera experiencia en el sistema de partidos español.
 - 6.3. Avances en procedimientos de control interno y auditoría de cuentas anuales.
7. A modo de conclusión.

Bibliografía.

1. PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS

Resulta innegable que, actualmente, podemos considerar a los partidos políticos como actores fundamentales para el buen desarrollo del sistema democrático, al ejecutar un conjunto de funciones sociales e institucionales de gran relevancia, en especial, la función legitimadora del orden político vigente. De esta forma, todos los aspectos relativos al control y fiscalización de las actividades económicas y financieras de las formaciones políticas españolas constituyen un hecho lo suficientemente significativo como para desarrollar un trabajo de investigación que analice, en profundidad, la diversidad de aspectos relacionados en torno al asunto, detectando las potenciales deficiencias e irregularidades existentes al respecto, tanto en el sistema de control externo como en el sistema de control interno de nuestro sujeto contable particular, más aún si cabe, en los actuales momentos de profunda e intensa crisis económica y financiera, en los que con mayor razón, la correcta, efectiva y adecuada gestión de los fondos públicos se convierte en una indiscutible prioridad.

Asimismo, una de las vertientes contempladas al tratar el tema de la política de rendición de cuentas de los partidos políticos en nuestro país se conecta estrechamente con todos aquellos aspectos relacionados con la *Responsabilidad Social* de las organizaciones políticas citadas, a saber, la necesidad de transparencia informativa en el ámbito económico-financiero y la lucha contra la corrupción, cuestiones que deben integrar una correcta medición de resultados y la elaboración de informes adecuados y oportunos, así como la circunstancia de que su procedimiento de contratación deba ser lo más transparente y objetivo posible.

En efecto, al igual que otro tipo de entidades pertenecientes al ámbito lucrativo o no lucrativo, las formaciones políticas asumen, en el desarrollo de sus funciones, un conjunto de diversas responsabilidades respecto a las consecuencias de sus actividades y actuaciones en el terreno de la sostenibilidad (económica, social, medioambiental), además de un deber de transparencia hacia la sociedad en la que se integran y de la que forman parte. Además, al hablar de la Responsabilidad Social de los partidos políticos nos referimos a un compromiso moral hacia el conjunto de la sociedad, que se traduce en unas prácticas de *Buena Gestión* o *Buen Gobierno* transparentes y basadas en normas éticas, que contribuyan a mejorar la asignación, gestión y control de las transacciones económicas y financieras ¹ efectuadas por los mismos, independientemente del volumen de financiación procedente de fondos públicos que se les asigne.

2. LIBERTAD VERSUS CONTROL

En principio, los partidos políticos, al igual que el resto de entidades organizativas del ámbito privado –al margen de su naturaleza lucrativa o no lucrativa–, ven con sumo recelo toda forma de control y fiscalización (CASCAJO, 1992), que provenga de la esfera pública, ya que, desde su particular punto de vista, puede suponer una injerencia relevante que constriña y coarte en exceso su liber-

¹ Tales como gastos, ingresos, inversiones realizadas, préstamos recibidos, etcétera.

tad para auto-organizarse, gestionarse y dirigirse de la forma que mejor consideren para alcanzar las funciones sociales e institucionales que tienen encomendadas (GARCÍA COTARELO, 1996, pág. 189; MARAVALL, 2003; SÁNCHEZ GARCÍA, 2007).

A este respecto, las formaciones políticas argumentan que la excesiva regulación, en especial, en el ámbito económico y financiero, pueden atentar, gravemente, contra su autonomía e independencia con relación al entorno externo en el que se integran, que, de esta forma, podría distorsionar y desviar la consecución de los objetivos y fines que conforman la razón de ser de su existencia (CORTÉS, 2001).

Sin embargo, por otra parte, también podemos encontrar y enumerar un amplio conjunto de múltiples razones (RODRÍGUEZ LÓPEZ y FIDALGO, 2009a), que justifiquen, fundamenten y, en último término, legitimen la génesis, implementación y desarrollo de diferentes mecanismos efectivos de control económico y financiero en las formaciones políticas españolas, a saber:

- Por el hecho de obtener y percibir un volumen ampliamente significativo de financiación *pública* por parte de las diferentes Administraciones que conforman el aparato estatal (CORTÉS, 2001; GARCÍA ORTIZ, 2004, pág. 143).
- Porque la gestión de la actividad económica y financiera de los partidos políticos debe obedecer a una correcta y adecuada gestión de recursos escasos basada en principios de economicidad y ahorro, máxime cuando el volumen económico de las operaciones realizadas alcanza cuantías considerablemente significativas y, dada la existencia de la financiación pública de partidos, las distintas formas de despilfarro de recursos atentan gravemente contra los derechos de la ciudadanía, y en último término, de la sociedad en su conjunto (GONZÁLEZ-VARAS, 1995, págs. 136-138; CUNILL, 2006).
- Para prevenir posibles desviaciones en la consecución de las funciones encomendadas a los partidos políticos y maximizar el desarrollo de las actividades que les son propias (GARCÍA COTARELO, 1996).
- Para conseguir alcanzar un razonable, adecuado, fiable y veraz flujo de información para los usuarios interesados y corregir las potenciales anomalías, debilidades e irregularidades que puedan manifestarse durante todo el proceso de captación, registro, síntesis y suministro de la información financiera (DÉNIZ, 1995; GONZALO ANGULO, 2005).
- Por razones éticas y de imagen, puesto que la credibilidad para la consolidación del sistema político democrático tiene un importante sostén en la transparencia de las operaciones económicas y financieras realizadas por las formas políticas de partido (MARTÍNEZ SOSPEDRA, 1995).

Finalmente, y en virtud de todo lo anterior, en nuestra opinión, consideramos sumamente necesario el hecho de establecer mecanismos y sistemas adecuados y efectivos de control y fiscalización de las formas políticas de partido, que estén dotados de recursos humanos y materiales suficientes para ejercer con independencia y eficacia su función, dada la relevancia del asunto que nos ocupa, pero que no restrinjan de forma severa la libertad y autonomía que toda entidad privada de base asociativa debe mantener, más si cabe en este caso, dada su especial naturaleza específica (FAURA, 2000).

3. TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y CONTROL FINANCIERO

En las sociedades democráticas modernas y desarrolladas es imprescindible la creación, por parte del aparato estatal, de un marco institucional sólido y efectivo que potencie la estabilidad del sistema político-social y sirva de garantía para alcanzar una adecuada *transparencia informativa* entre los diversos agentes económicos y sociales públicos o privados, en lo que respecta a sus relaciones económico-financieras transaccionales. De esta forma, los partidos políticos, en general, no son ajenos a esta problemática específica y, en particular, los aspectos concretos de sus modalidades de financiación se configuran como un aspecto vital para el buen funcionamiento del orden político vigente, en aras a fomentar la confianza y credibilidad en el mismo.

A pesar de ello, procedemos a analizar, seguidamente, la diversa tipología de *financiación irregular* de partidos políticos con la que nos enfrentamos, en el momento presente, y en la que incluiremos todas aquellas posibles fórmulas de financiación (GARCÍA VIÑUELA *et al.*, 1996; SHUGARMAN, 1997) que no se encuentran dentro de la estricta legalidad y que, por lo tanto, se encuentran inmersas en el punto fronterizo entre la corrupción y el delito. En efecto, podemos incluir, a este respecto (MARTÍNEZ SOSPEDRA, 1996; SEGER, 2008), como ingresos atípicos o irregulares, procedentes de actividades lucrativas provenientes de «zonas grises», de dudosa legalidad o claramente ilegales, las siguientes actividades.

En primer término, se encontrarían las **donaciones de países extranjeros**, ya que suele ser habitual en la legislación sobre la materia que los partidos políticos tengan prohibido la recepción de donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas extranjeras. Normalmente, suelen aducirse para ello razones de carácter nacionalista y de independencia de la soberanía nacional con respecto a posibles injerencias de países extranjeros. Dicha prohibición, que solamente tiene algo de base en el caso de que el donante sea un Estado extranjero, es fácilmente sorteable por los partidos receptores, utilizando personas o instituciones ² interpuestas que actúan como intermediarios entre el partido y la organización política extranjera, ya sea nacional o internacional, de que se trate. En estos casos, es prácticamente imposible detectar la procedencia externa de dichos recursos financieros, de manera que todo se reduce a un problema de imagen y guardar las formas.

En segundo lugar, entendemos como *sottogoverno* ³ una fórmula muy extendida entre los partidos políticos que realizan tareas de gobierno, al coexistir en ellos dos factores que se interrelacionan: por un lado, su condición de administradores y gestores de los fondos públicos del Estado, y por otro, su permanente necesidad de captar recursos financieros para su mantenimiento y supervivencia en el orden político (VANUCCI, 1997). De esta manera, puede darse el caso de que los órganos pertenecientes a la Administración Pública –pasando por encima de los principios de imparcialidad y neutralidad que deben regir en este ámbito, aparte de la ilegalidad e inmoralidad que suponen dichas prácticas en el orden político e institucional– concedan u otorguen contratos de obras y suministros,

² Sirva como ejemplo, la intervención de las Fundaciones alemanas (DEL CASTILLO, 1985) en la vida política de países en fase de desarrollo y consolidación democrática, como puede ser el caso de la transición española durante la década de los años 70 y 80.

³ El ejemplo más ilustrativo es el caso italiano de *sottogoverno* o gobierno en la sombra que enlaza a organizaciones políticas partidistas, Administración Pública y crimen organizado. Aunque no es un tema restrictivo de este país, puesto que el mismo argumento puede extenderse a otros países europeos.

licencias, concesiones administrativas, etc., a empresas vinculadas o «recomendadas» por el partido correspondiente, a cambio de una generosa contraprestación económica de dichas empresas hacia las arcas del partido.

En tercer lugar, se encontraría el **tráfico de información privilegiada y cobro de comisiones**, entendiendo que se trata de una fórmula de financiación de difícil tipificación penal efectiva, que consiste en el pago de una comisión o canon –que se utiliza para financiar al partido–, a cambio de obtener información relevante⁴ para la empresa por motivos económicos y que no está a disposición del resto de empresas del mercado, de manera que supone un trato de favor para dicha empresa. Otra posibilidad es la existencia de intermediarios o **comisionistas** que realizan una labor mediadora ante las Administraciones Públicas, a cambio de comisiones –que terminan total o parcialmente en la tesorería del partido–, con el objetivo de favorecer a la empresa o empresas que las satisfacen, en algún asunto de contratación de obras o servicios públicos. La diferencia con la fórmula anterior es su carácter indirecto, a través de dichos intermediarios y no de forma directa al partido político.

En cuarto lugar, se encontrarían las **aportaciones en especie de empleados públicos**, en donde incluimos la práctica habitual de utilizar funcionarios o empleados públicos remunerados como tales, que pasan a prestar sus servicios y a desarrollar tareas gratuitamente para la formación política correspondiente, constituyendo un medio de financiación indirecto para la misma.

Finalmente, nos encontraríamos con las **donaciones encubiertas**, una modalidad de captación de recursos financieros por parte de las formas políticas de partido que tiene su origen, por un lado, en la necesidad de ocultar las preferencias políticas por parte del donante, que prefiere, por la razón que sea, discreción y no publicitar públicamente su apoyo al partido de que se trate (GARCÍA COTARELO, 1996). Por otra parte, puede tratarse también de la contrapartida económica de decisiones o actuaciones políticas del partido político a favor de un grupo de presión concreto, que, por razones obvias, conviene mantener en el anonimato. Además, en este ámbito podemos incluir la política de concesión de préstamos y créditos de algunas entidades financieras; préstamos concedidos que nunca terminan de pagarse por los partidos agraciados, y que terminan convirtiéndose en recursos propios⁵ o, en último término, la elaboración por los partidos de informes ficticios, generosamente remunerados, para empresas de asesoría o consultoría externa.

En suma, la existencia de una amplia y diversa tipología de financiación irregular, en el ámbito que nos ocupa, e íntimamente relacionada con casos de corrupción, que se repiten, de manera significativa a lo largo del tiempo, no supone un valor añadido positivo –sino más bien todo lo contrario– que contribuya a restaurar la confianza y credibilidad en el sistema político e institucional a nivel global, de manera que la *transparencia informativa* al servicio del sistema de financiación de partidos se constituye como un pilar básico y fundamental para la consolidación, potenciación y legitimación del orden democrático que tutela nuestra convivencia (VAN BIEZEN, 2003; 2006).

⁴ En este sentido, podemos establecer un paralelismo claro con la obtención y utilización de información privilegiada para obtener beneficios de forma ilegal en inversiones bursátiles en mercados secundarios organizados.

⁵ Se trataría, de facto, de una condonación de deudas o pasivo que pasaría a transformarse en patrimonio neto, así como, también, pueden condonarse los intereses de las deudas, con la consiguiente reducción de gastos financieros para las formaciones políticas.

4. CONTROL FINANCIERO EXTERNO: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y COMPARATIVA EUROPEA

A continuación, vamos a proceder a analizar cuál es el estado actual de la cuestión en el caso español en este ámbito específico, distinguiendo entre control interno y externo de la información financiera de la formación política correspondiente, y en este último caso, diferenciando el control externo de la actividad general de los partidos que se concreta en su funcionamiento ordinario durante los periodos inter-electorales, y el control externo de los gastos electorales realizados en las diversas citas electorales en los diferentes niveles territoriales –nacional, autonómico, local, etc.–. Asimismo, analizaremos los modelos de control financiero desarrollados en el caso alemán y francés, que pueden servir de utilidad como modelo de referencia para el caso español.

4.1. El control externo de la información financiera

Los mecanismos de control de las finanzas de los partidos políticos (NIETO DE ALBA, 2006) se instauraron formalmente en nuestro país con la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, de 19 de junio de 1985 (LOREG), que regula los gastos electorales máximos en que pueden incurrir las formaciones políticas al acudir a las respectivas citas electorales.

Por otra parte, la extinta Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos –en adelante LOFPP– de 2 de julio de 1987 tuvo su razón de ser en la regulación legislativa de la actividad ordinaria, en general, de las formas políticas de partido (GOXENS, 1991; DÉNIZ, 1993, 1995; GARCÍA SÁNCHEZ, 2001). Dicha ley, derogada en la actualidad, ha sido sustituida por la vigente LOFPP de 4 de julio de 2007 en todo lo relativo al ámbito que nos ocupa.

Por último, hay que constatar que las organizaciones políticas partidistas con anterioridad al año 1985, a pesar de que ya disponían en dichas fechas de un volumen importante de financiación pública en forma de subvenciones, no tenían ninguna obligación de presentar informes financieros derivados de actividades de control y fiscalización concretas (DÍAZ-SANTANA, 2000).

4.1.1. El modelo español de control financiero sobre la actividad general de los partidos

La vigente LOFPP de 2007 regula en su Título V, artículo 16, todo lo concerniente al *control externo* de las formas políticas de partido. Concretamente, el apartado primero del citado artículo señala que corresponde de manera exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas partidistas (CUÑADO AUSÍN, 2001), sin perjuicio de las competencias atribuidas a los órganos de fiscalización de las comunidades autónomas previstos en sus respectivos Estatutos. Dicho control tiene como objetivos concretos y específicos los siguientes:

- a) Fiscalizar la legalidad de los recursos financieros públicos y privados captados por las formas políticas de partido.

- b) Controlar la regularidad contable de las actividades económicas y financieras desarrolladas por los partidos políticos.

Finalmente, la LOFPP de 2007 dispone que el Tribunal de Cuentas tiene la obligación de emitir un informe –en el plazo de seis meses desde la recepción de la documentación señalada en el art. 13 de la referida Ley– sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en esta ley, y, en su caso, si resulta procedente, debe hacer constar, de forma expresa, todas las infracciones o prácticas irregulares que dicho órgano fiscalizador haya observado y detectado (LOFPP, 2007, art. 16). Dicho informe se elevará para su aprobación, si procede, a las Cortes Generales, una vez debatido en la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas y debe publicarse posteriormente en el «Boletín Oficial del Estado». Además, en España no existe obligación legal de que las formaciones políticas se sometan a procedimientos de auditoría externa a través de auditores privados (GARCÍA SÁNCHEZ, 2001).

El procedimiento concreto de fiscalización seguido por el Tribunal de Cuentas consiste en lo siguiente: una vez presentadas las cuentas por las formaciones políticas correspondientes y aprobadas las *directrices técnicas* oportunas, se redacta un anteproyecto de Informe de Fiscalización que recoge los hechos más relevantes en relación con el análisis de ingresos, gastos y masas patrimoniales. Dicho *anteproyecto* se envía a los propios partidos políticos para que realicen, si procede, las alegaciones oportunas, para posteriormente tramitarlo internamente, modificado o no, como proyecto de fiscalización (MORAL MORAL, 1999). A continuación, se remite a los diversos Departamentos del Tribunal de Cuentas para que efectúen también sus alegaciones, y, por último, una vez que su contenido se debate y discute en la Sección de Fiscalización, se somete a la aprobación del Pleno. Una vez aprobado el Informe de Fiscalización por el Pleno se eleva a las Cortes Generales, como hemos especificado más arriba, para su estudio, debate y discusión en la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (GARCÍA ORTIZ, 2004, págs. 143-150).

4.1.2. *El control económico sobre la actividad general de los partidos: el modelo francés y alemán*

En otros países europeos como, por ejemplo, Francia, el control externo lo ejerce un órgano administrativo independiente cuya función consiste en revisar las cuentas remitidas y que se denomina *Comisión de Cuentas*. Dicho órgano de control se compone de nueve miembros seleccionados entre juristas de reconocido prestigio y pertenecientes –siempre en número de tres– al Tribunal de Cuentas, la Corte de Casación y el Consejo de Estado. Asimismo, las decisiones tomadas por la Comisión de Cuentas pueden consistir en constatar de manera fehaciente que la formación política correspondiente no ha entregado las cuentas para su control o que la entrega se ha realizado fuera de plazo. Finalmente, los informes emitidos, en su caso, pueden ser de aprobación, de corrección de algún aspecto concreto o de rechazo pleno y, en estos dos últimos casos, la Comisión de Cuentas somete el asunto al enjuiciamiento del estamento judicial; de la misma manera, si observara algún tipo de responsabilidad penal lo pondría en conocimiento de la Fiscalía (GONZÁLEZ-VARAS, 1995, págs. 165-173).

Por otra parte, en Alemania, se encuentra, probablemente, el sistema de control más transparente y efectivo a nivel mundial en relación con la actividad económica y financiera de las formas políticas de partido, en virtud de dos factores que se interrelacionan mutuamente, a saber, por un lado, el nivel

de exigencia con respecto a los libros de cuentas que tienen que llevar las formaciones políticas; por otro lado, el control independiente del Estado que realizan *auditores* privados *externos* sobre la actividad económica y financiera de las formaciones políticas (GONZÁLEZ-VARAS, 1995, págs. 149-161).

En efecto, en primer término, en el modelo de control alemán, los auditores privados tienen, además de las funciones que les son consustanciales a la actividad auditora desarrollada en las empresas, la función de verificar y controlar las cuentas de los partidos políticos que los nombren o designen. Para ello, deben realizar dicha función con absoluta independencia, exigiéndose que sean personas absolutamente desvinculadas de la política; de no ser así, están sujetos a severas sanciones, además de la responsabilidad penal en que incurrirían si se produjeran ocultación de hechos en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

En segundo término, los informes emitidos por los auditores son verificados y comprobados por la *Presidencia del Congreso* que observa si existe alguna irregularidad, en especial, de tipo penal. En tercer lugar, el Tribunal de Cuentas ⁶ comprueba a su vez que la Presidencia del Congreso ha cumplido sus labores y tareas de fiscalización, revisión y pago de las subvenciones anuales que correspondan a cada formación política correctamente y de manera oportuna.

Finalmente, en el modelo fiscalizador alemán, existe una *Comisión de especialistas* designada por el Presidente de la República, cuyo fin es supervisar, de manera genérica, el funcionamiento del sistema de financiación de los partidos políticos, con el objetivo de detectar potenciales disfuncionalidades y errores, contribuyendo a la mejora y revisión del sistema; dicha Comisión emite recomendaciones que son remitidas al Congreso de los Diputados.

4.1.3. El control económico de los gastos electorales

El control de los gastos realizados durante las campañas electorales viene regulado, en el caso español, por la LOREG de 19 de junio de 1985, que ha sido en parte modificada por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo. Asimismo, puede darse la circunstancia de que existan leyes electorales reguladoras de las respectivas elecciones a las Asambleas Legislativas de las diferentes comunidades autónomas, en el supuesto de que estas hayan asumido sus competencias en esta materia. En este sentido, la ley electoral considera gastos electorales los que realicen las formaciones políticas desde el día de la convocatoria hasta la proclamación de electos mediante los conceptos fijados en la citada ley (FERNÁNDEZ ESPINOSA, 2006).

A este respecto, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General atribuye al Tribunal de Cuentas las competencias fiscalizadoras de los procesos electorales a Cortes Generales, elecciones locales y elecciones al Parlamento Europeo; también se le atribuye a dicho Tribunal las competencias de control en relación con las elecciones autonómicas, siempre que las comunidades autónomas no hayan asumido específicamente sus competencias en este ámbito concreto, a través de órganos de control externo autonómicos creados al efecto.

⁶ A este respecto, en el caso alemán, el Tribunal de Cuentas no tiene entre sus competencias la de controlar directamente las finanzas de los partidos, dada su imposibilidad legal, al no ser considerados estos como parte integrante del Estado, sino como meras agrupaciones sociales.

A pesar de ello, conviene aclarar que la LOREG señala de forma específica que el Órgano competente cuya función consiste en velar por el cumplimiento de las normas relativas a las cuentas y a los gastos electorales desde el intervalo comprendido entre la convocatoria de elecciones y hasta la declaración de los candidatos electos es la Junta Electoral –central o provinciales– correspondiente. Más concretamente, el artículo 8 de la LOREG dispone que la Junta Electoral Central debe garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de oportunidades; y para ello, puede solicitar la colaboración del Tribunal de Cuentas según se contempla en el artículo 132 de la Ley Orgánica 13/1994. Este mismo artículo especifica que los resultados de la actividad de fiscalización y control de la Junta Electoral Central tienen que ser comunicados al Tribunal de Cuentas en orden a facilitar la función fiscalizadora de este, a nivel global (PAJARES, 1998, págs. 341-344).

Por otro lado, si los resultados de las investigaciones de la Junta Electoral Central en el ejercicio de sus facultades reflejaran indicios de actuaciones constitutivas de delitos electorales, se tendría que poner en conocimiento de la Fiscalía, con el fin de que esta desarrollara las acciones pertinentes en cada caso.

En términos comparativos con respecto al control de la actividad ordinaria desarrollado en el epígrafe anterior, una de las pocas diferencias que se presentan, en el ámbito del control de los gastos electorales, consiste en que el Tribunal de Cuentas sí respeta los periodos para la presentación de su dictamen. Ello como consecuencia de la presión ejercida por los partidos, que necesitan ese dictamen para cobrar la correspondiente financiación pública electoral.

Finalmente, cabe resaltar, en este ámbito, que los gastos electorales se clasifican en gastos por operaciones ordinarias y gastos por *mailing* dado que estos últimos gastos tienen otra subvención electoral específica en la normativa electoral (FERNÁNDEZ ESPINOSA, 2006).

5. LOS LÍMITES DEL CONTROL FINANCIERO EXTERNO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

Una vez revisado el estado de la cuestión en lo relativo al control y fiscalización externa de las formaciones políticas españolas en el ámbito económico-financiero, vamos a proceder, seguidamente, a analizar y discernir la problemática que puede presentarse, en la actualidad, en las esferas citadas (NIETO DE ALBA, 1996, 2002, 2006), teniendo en cuenta lo dispuesto al efecto por la vigente LOFPP de 2007, en lo relativo al funcionamiento ordinario de los partidos; así como lo contenido en la LOREG, en relación con su participación en los diferentes procesos electorales existentes.

De esta forma, en virtud de lo anterior, podemos señalar las siguientes deficiencias, irregularidades y debilidades (GARCÍA SÁNCHEZ, 2001; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2007; MARTÍNEZ COUSINOU, 2007; SIOTA, 2008; CUBILES, 2009; RODRÍGUEZ LÓPEZ y FIDALGO, 2009a, 2009b) que pueden observarse, hasta la fecha, en este ámbito específico, a saber, el de la actividad fiscalizadora de nuestro sujeto contable particular, derivadas de una normativa reguladora deficiente o inexistente, según el caso.

5.1. En lo relativo al sistema contable y de rendición de cuentas

En primer término, y, con carácter previo, hay que resaltar, la falta de medios materiales y humanos para que el Tribunal de Cuentas español pueda desarrollar convenientemente su labor fiscalizadora, que se traduce en la realización de los Informes Fiscalizadores pertinentes del partido que corresponda, y que, en especial, en el caso del control de la actividad ordinaria de los mismos, puede conllevar un retraso enorme de hasta cinco años ⁷, exceptuando los aspectos relativos al control de la contabilidad electoral, tal y como hemos puesto de manifiesto más arriba.

En segundo lugar, en torno al sistema de registro de información contable de los partidos políticos, conviene señalar que, a pesar de que la vigente LOFPP de julio de 2007 consigna en su disposición adicional octava la necesidad de elaborar un Plan de Cuentas específico para las formaciones políticas en nuestro país que sirva como instrumento idóneo y modelo de referencia para un adecuado proceso de homogeneización en el sector que estimule el control y la transparencia informativa a través de la unificación de los principios, normas y criterios contables correspondientes (RODRÍGUEZ LÓPEZ y FIDALGO, 2009a, 2009b), hasta el momento el referido Plan de Cuentas sectorial no ha visto la luz, más de dos años después de la aprobación parlamentaria de la citada ley orgánica.

Finalmente, en relación con la presentación de la información económico-financiera por parte de los partidos, podemos afirmar que sus cuentas anuales no presentan la actividad económico-financiera de los mismos en toda su extensión, dada la integración territorial de los mismos en los ámbitos local, autonómico y nacional, en especial, la de las corporaciones locales y los grupos políticos que las conforman, así como los grupos parlamentarios a nivel institucional.

Así, queda patente que no existe una contabilidad consolidada que integre a las formaciones políticas españolas como una única realidad económica a nivel contable tal y como lo requiere el propio Tribunal de Cuentas, de manera reiterada, en sus sucesivos Informes de Fiscalización (1999-2005) de la contabilidad de los partidos políticos. En función de todo lo anterior, suele ser práctica común y habitual el desvío de fondos financieros pertenecientes a los grupos parlamentarios y a los cargos electos de las corporaciones locales ⁸ hacia las cajas de los partidos políticos, como si se tratara de una subvención más de funcionamiento ordinario, pero sin su registro contable correspondiente.

5.2. En lo relativo al control de las relaciones entre partidos políticos, fundaciones y sociedades mercantiles

En torno al control y regulación de las relaciones entre partidos políticos, fundaciones y sociedades mercantiles vinculadas a los mismos, se produce un déficit de regulación no subsanado por la vigente LOFPP de julio de 2007, en diversos aspectos que argumentamos a continuación.

⁷ A pesar de que la LOFPP 8/2007 dispone un plazo máximo de seis meses para la realización de los informes de control pertinentes por parte del Tribunal de Cuentas.

⁸ En virtud de lo dispuesto en la Ley 11/1999, reguladora de Bases del Régimen Local.

En primer lugar, en relación con las aportaciones privadas recibidas por los partidos, lo más destacable al respecto es la prohibición de las *donaciones anónimas* (LOFPP, 8/2007) permitidas por la anterior Ley Orgánica de 1987; la vigente normativa reguladora condiciona la donación a la cantidad de 100.000 euros por donante y año, pero, sin embargo, relaja este criterio a 150.000 euros si la donación beneficia a fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos con representación en las Cortes Generales.

Además, en segundo lugar, la citada normativa no aplica a este tipo de entidades asociativas la prohibición expresa de que las empresas públicas y las empresas privadas donantes proveedoras, contratistas o adjudicatarias de obras y servicios prestados a las Administraciones Públicas no puedan efectuar donaciones a las formaciones políticas, de forma que se permite una vía de escape en este sentido, al encontrarse la fundación o asociación correspondiente vinculada orgánicamente al partido, con el que debería formar un grupo consolidado, pero que, sin embargo, actuaría como intermediario entre el partido y la empresa privada o pública que realiza la donación.

Asimismo, en tercer lugar, la legislación sobre la materia citada no regula o ignora explícitamente el hecho de que una empresa privada realice una donación al partido a cambio de un contrato que será firmado en el futuro y no en el mismo momento de efectuarse la donación o también la posibilidad de que la entidad empresarial que realiza la donación al partido no mantenga directamente contratos con la Administración, pero que, sin embargo, perteneciera, estuviera integrada o vinculada a un grupo empresarial en el que otras de sus entidades sí tengan este tipo de relaciones y contratos con el aparato estatal (CUBILES, 2009). Finalmente, hay que destacar la adquisición de inmuebles por las fundaciones y su cesión de uso al partido de turno con el que están vinculadas.

5.3. En lo relativo al control del endeudamiento y la condonación de deudas

Otra problemática observada en lo relativo al control financiero de los partidos políticos en el caso español, es la que se deriva de elevado nivel de endeudamiento de nuestro sujetos contables particulares (Tribunal de Cuentas, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005), que se traduce, en la práctica, en situaciones de condonaciones de intereses y amortizaciones de deudas, préstamos y créditos concedidos a los mismos por parte de entidades financieras o de crédito, que no se derivan de una lógica económica coherente y razonable, y que pueden responder a intereses ocultos subyacentes (DÍAZ SANTANA, 2000; Comisión Mixta Congreso-Senado, 2007, págs. 3-4).

En efecto, la vigente LOFPP de 2007 permite de manera expresa⁹ esta situación, a todas luces inadmisibles, que vulnera el sentido y principios de la normativa reguladora de dotar a las formas políticas de partido de un sistema de financiación adecuado, razonable, coherente y sometido al control correspondiente (MARTÍNEZ COUSINOU, 2007; CUBILES, 2009; RODRÍGUEZ LÓPEZ y FIDALGO, 2009a, 2009b). Además, en este ámbito específico, podemos referirnos también a la práctica irregular consistente en determinadas operaciones de endeudamiento con entidades financieras de las fun-

⁹ Véase la disposición transitoria segunda de la LOFPP 8/2007 que legitima que las formaciones políticas puedan llegar a acuerdos en lo relativo a las condiciones de la deuda con entidades de crédito, siempre que se respeten los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual; y solo requiere comunicar al Tribunal de Cuentas los acuerdos alcanzados, pero sin ninguna limitación al respecto.

daciones vinculadas o afines a los partidos que son avaladas por los mismos, sin que conste la información relativa a la realización de dicha operación en la Memoria económica de la formación política correspondiente (RODRÍGUEZ LÓPEZ y FIDALGO, 2009b).

5.4. En lo relativo al régimen sancionador por incumplimiento de la normativa reguladora

Con relación al régimen sancionador por incumplimiento de la normativa reguladora, hay que señalar, en principio, que la ya extinta LOFPP de 1987 no preveía sanciones a los proveedores, acreedores y entidades financieras que no informan al Tribunal de Cuentas, tras los requerimientos de este, de sus relaciones económicas con los partidos, tampoco regulaba las consecuencias, en términos punitivos, de la obtención indebida de financiación pública por las formaciones políticas exceptuando el caso de que la misma procediera de gobiernos extranjeros, aunque sí se preveían sanciones si la procedencia de los fondos es de origen privado.

Sin embargo, la nueva normativa reguladora contenida en la LOFPP 8/2007 sí dispone, de forma específica ¹⁰, que «es necesaria la regulación de sanciones derivadas de las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento de la norma reguladora». A pesar de ello, el marco sancionador se percibe como claramente insuficiente, tal como argumenta CUBILES (2009), al especificar que «no se contemplan numerosas conductas que podrían ser constitutivas de infracción al vulnerar la normativa y que, sin embargo, al no estar expresamente contempladas, van a quedar impunes con lo que el cumplimiento de la normativa introducida queda en la mayoría de los casos a la buena voluntad de los representantes de los partidos», circunstancia apuntada a lo largo de este epígrafe.

A nuestro juicio, el marco sancionador es insuficiente, escaso e incompleto, siendo el procedimiento sancionador extremadamente cuidadoso con los derechos de defensa de los posibles partidos políticos que incurran en las presuntas infracciones, respetándose, en concreto, el derecho a conocer la infracción que se les impute, el derecho a presentar alegaciones a la misma, el derecho a la prueba y a una resolución motivada detallada que permita, en último término, presentar, si procede, a la formación política que corresponda, un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, garantizándose, así, la transparencia del procedimiento jurídico sancionador (SIOTA, 2008; CUBILES 2009).

5.5. En lo relativo al control de los gastos electorales

Finalmente, debemos resaltar todos aquellos problemas referidos al control y fiscalización de los partidos, que se derivan de la normativa reguladora contenida en la Ley 5/1985 (LOREG), que regula la actividad electoral de los mismos, y que se concretan en los aspectos que se detallan seguidamente.

La no rendición de cuentas derivada de la contabilidad electoral no conlleva sanción alguna, sino solo denegación de las subvenciones electorales correspondientes; la falta de coordinación dentro de la propia normativa electoral, que puede suponer recibir subvenciones en una cuantía superior a lo autori-

¹⁰ Véanse los Títulos V y VI de la LOFPP 8/2007.

zado; la existencia de procesos electorales no regulados tales como el Consejo General de Arán, los territorios históricos del País Vasco, y otros con un déficit de regulación manifiesto como en Cataluña donde se tiene que dictar un decreto cada vez que hay elecciones autonómicas; los problemas de competencias del Tribunal de Cuentas relativos al proceso de control electoral con la Sindicatura de Cuentas de Cataluña; los problemas a la hora de calcular el límite de los gastos electorales, y la consideración de los gastos de propaganda electoral como electorales, puesto que no hay una subvención electoral específica para los mismos; y, en último lugar, la obligación de informar al Tribunal de Cuentas, por parte de las entidades financieras que presten únicamente más de 6.000 euros, en los procesos electorales.

No obstante, la prohibición de aportaciones anónimas en los procesos electorales contenida en la LOREG queda reforzada por la consiguiente prohibición de las aportaciones anónimas ordinarias que dispone la vigente LOFPP 8/2007, a la que aludimos más arriba, y, por último, a pesar de que la LOREG prohibía en un principio las donaciones de residentes en el extranjero para la financiación de los gastos electorales en nuestro país, en fechas posteriores, la Ley Orgánica 1/1997 otorgó a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en territorio español el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y, consecuentemente, el derecho a realizar aportaciones económicas a las formaciones políticas que consideren, en las referidas elecciones de ámbito local.

6. CONTROL FINANCIERO INTERNO Y CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

El objetivo de un Código de *Buen Gobierno* o *Buenas Prácticas* para los partidos políticos en España debe consistir en establecer de forma precisa y detallada un conjunto de principios morales, a la vez que pautas éticas de conducta y comportamiento útiles, adecuados, efectivos y de obligado cumplimiento, a las que deben ajustarse y adaptarse tanto los cargos públicos, así como también los responsables políticos y profesionales con funciones ejecutivas y directivas en las organizaciones políticas respectivas.

Las normas internas contenidas en los citados códigos de *Buenas Prácticas* suelen configurarse, en la actualidad, como un instrumento utilizado, con frecuencia, tanto en los entornos empresariales encuadrados en el sector privado, como en el ámbito que se circunscribe al sector público, y suponen un compromiso ético de responsabilidad y autoexigencia para las organizaciones públicas y privadas citadas, además de para los individuos o agentes que las integran. En concreto, para el caso que nos ocupa, las referidas normas y principios éticos de comportamiento deben contribuir a consolidar y reforzar los valores morales que deben imperar en el ejercicio de la actividad política, a la que, dada su naturaleza, funciones y objetivos, debe dotarse de unos niveles de integridad, honestidad y dignidad mínimamente significativos, que justifiquen la relevante función legitimadora desarrollada por las formas políticas de partido.

Asimismo, existe un amplio conjunto de múltiples y diversas razones para la génesis, desarrollo e implementación de un Código de *Buen Gobierno* o *Buenas Prácticas* para las formaciones políticas españolas que acreciente la transparencia y fiabilidad de los partidos políticos a nivel individual y potencie la credibilidad y confianza del sistema de partidos en su conjunto. Entre las razones apuntadas para tal cometido, conviene destacar las siguientes:

1. La importancia y relevancia de las funciones sociales e institucionales realizadas, en general, por los partidos y, en especial, la consecución de la función legitimadora del sistema político democrático se convierte en un aspecto crucial y fundamental para la consolidación del orden político vigente que tutela nuestro bienestar.
2. Los diferentes casos de corrupción acaecidos a lo largo del tiempo en nuestro país, que han supuesto un grave ataque frontal a la línea de flotación de las formaciones políticas españolas en términos de fiabilidad, confianza y representatividad con relación al conjunto de la ciudadanía, a nivel global, y al conjunto del electorado, a nivel particular. Así, la sucesión de escándalos políticos en nuestro país –desde la aprobación de la Constitución Española de 1978–, vinculados a casos de financiación ilegal, tráfico de influencias, cobro de comisiones, enriquecimiento ilegítimo y apropiación indebida, entre otros, han supuesto una sangrante pérdida de confianza para los partidos políticos tanto a nivel colectivo, como a nivel individual, situándolos entre las instituciones que generan menos credibilidad al conjunto de los ciudadanos.
3. La obtención de un volumen considerable de financiación pública a través de subvenciones anuales para gastos de funcionamiento, de seguridad y electorales, entre otras, significa que los cargos públicos, responsables políticos y demás gestores directivos y ejecutivos integrados en los partidos, deben desarrollar sus tareas y funciones teniendo muy presente los principios de economicidad, eficacia, ahorro y austeridad que deben primar para una adecuada y eficiente gestión de recursos escasos, aún más si cabe, en los momentos de severa crisis financiera en los que estamos inmersos.
4. La posible existencia de incompatibilidades ¹¹ en el desempeño puntual de determinados cargos públicos con la realización de actividades privadas particulares en nombre propio o mediante la utilización de intermediarios o personas interpuestas, que puedan implicar un conflicto de intereses con el ejercicio de sus funciones correspondientes, en las que debe primar el afán de servicio al ciudadano, por encima de cualquier otra consideración de diversa índole.
5. Finalmente, el cuantioso e ingente volumen de operaciones y actividades económico-financieras realizadas por los partidos políticos españoles puede también considerarse como una razón de peso a tener en cuenta, en el ámbito que nos ocupa.

6.1. El control interno de la información financiera

La LOFPP de julio de 2007 desarrolla en su Título V todo lo relativo a la fiscalización y control interno de las formas políticas de partido en nuestro país. En concreto, la citada ley especifica que las formaciones políticas deben prever un *sistema de control interno* que garantice la adecuada y correcta intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus respectivos estatutos o normas de funcionamiento interno (LOFPP, 2007, art. 15).

Asimismo, por otra parte, el informe resultante de la revisión implementada por el sistema de control interno en cada una de las diferentes organizaciones políticas partidistas debe de adjuntarse

¹¹ Todo ello, a pesar de la existencia de una Ley de Incompatibilidades en el ámbito señalado.

acompañando al resto de documentación requerida para rendir cuentas al máximo órgano fiscalizador en la materia, esto es, el Tribunal de Cuentas (CUÑADO AUSÍN, 2001).

El problema radica en que, a pesar de que la LOFPP 8/2007 obliga a las formaciones políticas a tener un régimen de control interno de sus finanzas, la referida ley no especifica la manera, criterios y procedimientos específicos en que se tiene que hacer efectiva tal disposición reguladora. Normalmente, las formaciones políticas presentan en sus Congresos nacionales informes internos sobre el estado financiero de sus cuentas, pero dichos informes son confeccionados por la misma ejecutiva, siendo muy habitual que no se permita que el militante del partido pueda intervenir como fedatario. De esta manera, la fiscalización interna del partido, más que efectuarse con transparencia manifiesta, se realiza, por al contrario, en la más absoluta opacidad (DÍAZ-SANTANA, 2000).

En consecuencia, la carencia de un reglamento estandarizado o normalizado al que se tengan que ceñir de forma obligatoria los partidos políticos españoles, les permite vulnerar sus obligaciones, originando de este modo la deficiencia y el fracaso de esta forma de fiscalización (MATEU-ROS CERREZO, 1982; TORRES DEL MORAL, 1991; GONZÁLEZ-VARAS, 1995; MORAL MORAL, 1999; DÍAZ-SANTANA, 2000, págs. 172-206; GARCÍA SÁNCHEZ, 2001; Comisión Mixta Congreso-Senado, 2002).

6.2. Código de Buenas Prácticas y Carta de Compromisos: una primera experiencia en el sistema de partidos español

A pesar de lo anterior, a finales de enero de 2010, el Partido Popular (PP) desarrollo, aprobó y plasmó por escrito un *Código de Buenas Prácticas*, cuya finalidad consistía en recoger, agrupar y reunir, de forma sistemática, un conjunto de principios morales y pautas éticas de comportamiento en el ámbito de «lo político», de aplicación obligatoria, con carácter previo a la aceptación y asunción de cualquier modalidad de cargo público, responsabilidad política y/o función directiva o ejecutiva en la formación política aludida.

Así, el citado Código implica la plena asimilación, aceptación y suscripción de una *Carta de Compromisos*, por parte de la totalidad de cargos públicos, responsables políticos y profesionales con funciones directivas o ejecutivas en el PP, que deberá ser firmada por los mismos, con el compromiso de actualizarla convenientemente cada dos años y de especificar la existencia de cualquier modificación o variación acaecida en las circunstancias primigenias que se tuvieron en cuenta, en el momento de la firma de la declaración inicial. Dicha *Carta de Compromisos* engloba un conjunto de tareas y obligaciones, impregnadas de un fuerte contenido ético y deontológico, que deben publicarse en la página web del partido y que analizamos a continuación.

En primer lugar, la *Carta de Compromisos* incluye una declaración jurada, por parte del firmante, de que no existe ninguna causa o procedimiento jurídico que le inhabilite para participar en procesos electorales, ni la existencia de potenciales conflictos de intereses –en caso de resultar elegido– con actividades privadas desarrolladas por el mismo, por familiares directos o por cualquier persona que comparta intereses con él, además de implicar el compromiso de actuar, en la gestión de asuntos públicos, conforme a los principios éticos de integridad, transparencia, ejemplaridad, responsabilidad y honradez.

En segundo lugar, la *Carta de Compromisos* también recoge la obligación de realizar la declaración de bienes y actividades que estén obligados legalmente a depositar en la entidad que corresponda, en virtud del cargo público que ostentan. Además, en caso de no estar sujetos a dicha obligación, deberán, en el momento de ser nombrados o elegidos, formular una declaración formal de bienes y actividades que integre, como mínimo, los siguientes aspectos: los bienes, derechos y obligaciones patrimoniales de los que sean titulares; los valores o activos financieros negociables que posean; el objeto social de las sociedades de cualquier tipo en las que tengan intereses personales; las participaciones societarias en las mismas; y, por último, las sociedades participadas por aquellas otras que sean objeto de la declaración anterior.

Finalmente, la *Carta de Compromisos* dispone ¹² la firme prohibición de aceptar cualquier liberalidad, regalo o atención que no responda, por su cuantía o naturaleza, a los usos y costumbres sociales habituales; el compromiso de separar con claridad, sus actuaciones públicas, privadas y las pertenecientes al ámbito del partido al que pertenecen ¹³; el compromiso de comunicar a los órganos directivos del partido el inicio de cualquier tipo de procedimiento jurisdiccional del que pudieran deducirse indicios razonables de comisión de un posible delito; y, en último término, la puesta a disposición del partido del cargo público desempeñado, en el supuesto de que se considere que la permanencia en el mismo perjudica gravemente a la organización política o a la institución pública correspondiente.

6.3. Avances en procedimientos de control interno y auditoría de cuentas anuales

Una de las grandes novedades, en este ámbito, implementadas por el partido político citado, radica en la creación de la figura del *Auditor de prácticas internas*, cuyo objetivo consiste en velar por el cumplimiento y aplicación del conjunto de normas contenidas en el *Código de Buenas Prácticas*, además, de supervisar la implementación y ejecución de las obligaciones que se derivan de la *Carta de Compromisos*. Así, entre las funciones del referido *Auditor* ¹⁴, conviene destacar la consistente en examinar e inspeccionar la declaración formal de bienes y actividades descrita más arriba, así como también la de proponer, si procede, la incoación de expedientes relativos al incumplimiento, en general, del *Código de Buenas Prácticas* y de la *Carta de Compromisos*, en particular.

Asimismo, el citado *Código* incluye un conjunto de instrucciones ¹⁵, de carácter interno, relativas al procedimiento de contratación del partido, cuya finalidad es garantizar que la selección de las potenciales empresas contratistas se efectúe de acuerdo con los principios de no discriminación, transparencia, concurrencia, igualdad y publicidad, eliminándose del proceso de contratación, en

¹² A este respecto, hay que resaltar que el posible incumplimiento de cualquiera de los compromisos incluidos en la *Carta* puede conllevar la imposición de sanciones contempladas a tal efecto en el Reglamento de Régimen Disciplinario y en los propios Estatutos del partido.

¹³ En este sentido, el documento especifica la necesidad de minorar, en la medida de lo posible, los gastos de protocolo, de transporte en medios oficiales, así como de teléfonos móviles, publicidad y viajes.

¹⁴ Para el buen desempeño de sus tareas, el *Auditor* debe estar asesorado por una Comisión de Seguimiento del *Código de Buenas Prácticas* compuesta por tres miembros del Comité Nacional de Derechos y Garantías del partido.

¹⁵ Que deben ser debidamente publicadas en la página web del partido bajo la denominación de «Perfil del contratante».

consecuencia, a todas aquellas entidades empresariales de dudosa reputación o que hayan acreditado conductas reprobables en el ámbito administrativo o judicial.

Además, el referido procedimiento de contratación supone la creación, en los distintos ámbitos territoriales, de *Mesas de Contratación* del partido que se encargará de evaluar, analizar y ponderar las posibles ofertas recibidas en aquellos contratos que tengan por finalidad la publicidad, los viajes, las campañas electorales y demás actos del partido. Dichas *Mesas de Contratación* deben estar integradas por un mínimo de cinco miembros del partido, siendo uno de los mismos, necesariamente, un *auditor interno*¹⁶ designado a tal efecto, y, por otra parte, se procederá a renovar su composición cada dos años.

Las propuestas de contratación deben ser como mínimo tres, debiendo considerarse para su elección el criterio de la oferta económica más ventajosa para el partido, teniendo en cuenta para ello características tales como el precio, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, la disponibilidad, la estética o funcionalidad del producto o servicio prestado, y, entre otros, el plazo de ejecución o entrega de la prestación.

Igualmente, las empresas proveedoras seleccionadas deben conocer, de forma manifiesta, la imposibilidad de realizar atenciones u otorgar liberalidades o regalos a los diferentes miembros del partido, con la penalización, en el caso de saltarse tal prohibición, de quedar apartadas o excluidas del proceso de contratación. Además, con carácter excepcional, y en caso de urgencia justificada, existe la posibilidad de adjudicar los contratos, sin la necesidad de convocar la *Mesa de Contratación*, siempre y cuando haya un informe razonado del *auditor interno* elaborado a tal efecto.

Para finalizar, otra de las grandes novedades en el ámbito que nos ocupa se refiere a la obligación contenida en el *Código de Buenas Prácticas*, de someter las cuentas anuales del partido a una *auditoría externa*, con periodicidad anual, de cuyos resultados se informará y dará publicidad convenientemente a través de la página web del partido político objeto de análisis.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tal y como hemos puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo, el sistema de control financiero y fiscalización económica de las formas políticas de partido en España se subdivide en dos. En primer lugar, el control externo realizado por el Tribunal de Cuentas tiene muchas limitaciones derivadas de la escasez de recursos materiales y humanos que puede asignar a dicho cometido y de la inexistencia de un *Plan Contable* específico y sistematizado que sea obligatorio para las formas políticas de partido y que permita una interpretación clara de la situación económica y financiera de las mismas.

Así, la creación del citado *Plan Contable* sectorial y específico para los partidos políticos podría solventar algunos de los problemas con que se encuentra el Tribunal de Cuentas en este ámbito, tales como: la falta de claridad en la documentación de los ingresos; la falta de acreditación específica del destino final de las inversiones; el hecho de no detallar la fecha en la documentación de los gastos;

¹⁶ También serán necesarios, a este respecto, el Gerente –que actuará como Presidente de la Mesa– y el Tesorero del partido.

la realización de gastos sin justificantes; la utilización de diferentes modelos para la presentación de informes y, en último término, la existencia de datos incompletos y, sobre todo, de difícil interpretación (RODRÍGUEZ LÓPEZ y FIDALGO, 2009b).

Como consecuencia de lo anterior el tiempo que tarda el Tribunal de Cuentas en emitir sus informes de fiscalización supera con creces lo estipulado –llegando incluso a tardar más de cinco años en emitir un informe concreto–, incumplándose los plazos previstos por la ley en este aspecto –excepto los dictámenes emitidos acerca de la legalidad de la contabilidad electoral, ya que los partidos políticos necesitan que dicho informe sea favorable para ingresar la financiación pública electoral–. Además, sus dictámenes y resoluciones se limitan a recomendar actuaciones a los partidos, de las que con frecuencia hacen caso omiso, siendo totalmente inusual la imposición de sanciones en este aspecto a los mismos.

Una posible recomendación a tener en cuenta consistiría en la posibilidad –tal como se produce en el modelo alemán analizado– de facultar a auditores externos ¹⁷ privados para que realicen las auditorías correspondientes a los partidos y presenten el Informe de Auditoría resultante, en última instancia, al Tribunal de Cuentas para su verificación posterior. Finalmente, también podría considerarse la oportunidad de publicitar los ingresos y gastos en que incurren las formas políticas de partido en el desarrollo de sus actividades específicas, ante el conjunto del electorado.

En segundo lugar, el control financiero interno de los partidos políticos españoles no está sujeto a ninguna norma o procedimiento legal expreso y descrito por el máximo órgano fiscalizador en la materia, a saber, el Tribunal de Cuentas, de forma que las organizaciones políticas partidistas tienen absoluta libertad y margen de maniobra para establecer los criterios, procedimientos y métodos de control interno que estimen oportunos. Esto suponía, en la práctica, que en este ámbito los partidos políticos realizaban un autocontrol interno que solía realizarse en la más absoluta opacidad, de forma que la redacción, emisión y publicación de normas éticas de *Buen Gobierno* por parte del partido político analizado en este trabajo pueden suponer un paso adelante para solventar las deficiencias observadas en este sentido.

No obstante lo anterior, para que las normas éticas de *Buen Gobierno* cumplan su objetivo de actuar como un estímulo relevante para alcanzar una mayor integración e imbricación de los partidos en la sociedad, aumentando así la transparencia sobre su actuación en el ámbito económico-financiero y, en particular, sobre la gestión del dinero público que reciben, el citado *Código de Buenas Prácticas* se configura, en nuestra opinión, como la condición necesaria para la consecución de los objetivos propuestos, a pesar de que la condición suficiente que lo consolide como un instrumento válido y útil de lucha contra la corrupción solo podrá alcanzarse, mediante una aplicación real, efectiva y decidida del mismo, sin ningún tipo de cortapisas, ya que de no ser así, todo lo anterior podría conceptuarse como «papel mojado».

Finalmente, en resumen, la LOFPP 8/2007 ha supuesto un avance importante, en el ámbito que nos ocupa (CUBILES, 2009), al intentar velar para que la financiación de los partidos políticos sea transparente sin que haya márgenes de maniobra que alimenten cualquier sospecha de corrupción,

¹⁷ Recomendación recientemente asimilada y englobada en el Código de Buenas Prácticas redactado por el PP, y al que nos hemos referido más arriba.

que tanto puede ensombrecer y enturbiar el clima político, social, económico e institucional, y, en suma, la misma esencia del funcionamiento del sistema democrático en su conjunto, que tutela nuestro bienestar.

A pesar de ello, la realidad de los argumentos analizados en los diferentes epígrafes de este trabajo, así como los recientes ejemplos que se derivan de la cotidianeidad de las noticias acaecidas en torno a diversos asuntos concernientes con la financiación irregular de partidos (JIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2007) y su íntima conexión con casos de corrupción (VILLORIA, 2000; NIETO DE ALBA, 2006; ATILANO *et al.*, 2009), que han salpicado la actual vida política española, nos llevan a pensar que el conjunto de aspectos y factores relativos al control financiero externo e interno y a la fiscalización económica de las formaciones políticas en nuestro país, no ha alcanzado un resultado final razonable, coherente y satisfactorio, en especial, con la nueva normativa reguladora instaurada por la LOFPP de 2007 (MARTÍNEZ COUSINOU, 2007).

Por el contrario, en nuestra opinión, se ha perdido una oportunidad única para zanjar este tipo de problemas de manera efectiva y de una vez por todas, de forma que, al controvertido tren que nos conduce por el resbaladizo y sinuoso camino de las *Buenas Prácticas* de control financiero y transparencia informativa en los partidos políticos españoles, le quedan, sin duda, bastantes etapas que recorrer para alcanzar su objetivo final, a saber, servir como un instrumento útil y efectivo en lo relativo al reforzamiento y potenciación de la transparencia, credibilidad y confianza en el sistema democrático de partidos vigente, actualmente, en nuestro país.

Bibliografía

- ATILANO PENA, J. y SÁNCHEZ SANTOS, J.M. [2009]: «La dotación de capital social como factor determinante de la corrupción», *Revista de Economía Mundial*, 22: 197-220.
- CASCAJO CASTRO, J.L. [1992]: «Controles sobre los partidos políticos», en *Derecho de partidos*, coord. José Juan GONZÁLEZ ENCINAR, Madrid.
- Código de Buenas Prácticas del Partido Popular (2010), enero 2010.
- Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas [2002]: «Resolución relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos», *BOCG*, N.º 334, 26 de julio.
- [2007]: «Debate y Resolución relativa al Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los partidos políticos del ejercicio 2003», *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, N.º 110, 16 de octubre: 2-4.
 - [2007]: «Debate y Resolución relativa al Informe de Fiscalización del ejercicio 2004, de los Estados contables de los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales o en las Asambleas representativas de las Comunidades Autónomas», *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, N.º 110, 16 de octubre: 4-6.
- CORTÉS, P. [2001]: «Últimas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 6, 2.º semestre 2000.

- CUBILES SÁNCHEZ-POBRE, P. [2009]: «La financiación de los partidos políticos. Estudio de su régimen tributario», *Revista Española de Derecho Financiero*, 143.
- CUNILL, N. [2006]: «La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?» en F. MEZONES (ed.) *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Guatemala, Magna Terra editores.
- CUÑADO AUSÍN, G. [2001]: «La fiscalización de los partidos políticos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas», *Revista española de control externo*, vol. 3, 9.
- DEL CASTILLO VERA, P. [1985]: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- DÉNIZ MAYOR, J.J. [1993]: «La contabilidad de los partidos políticos, obligaciones registrales, mecanismos de control», *Comunicación presentada en el V Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad*, Sevilla.
- [1995]: «La contabilidad de los partidos políticos. Obligaciones registrales y mecanismos de control», *Actualidad financiera*, N.º 1, 2: 693-708.
- DÍAZ HERRERA, J. y TIJERAS, R. [1991]: *El dinero del poder*, Madrid, Información y Revistas, S.A.
- DÍAZ-SANTANA, H. [2000]: «Experiencia con el financiamiento de los partidos políticos en España», *Reforma del Estado, volumen I: Financiamiento público*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- FAURA, D. [2000]: «La transparencia de las cuentas de los partidos políticos», *El Auditor*, Madrid, Ed. Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España (IACJCE), 7.
- FERNÁNDEZ, J.J. [1994]: «El control de las subvenciones a los partidos políticos», en *El sistema económico en la Constitución Española*, vol. 2: 1.857-1.874.
- FERNÁNDEZ AGUADO, J. [1999]: «Auditoría y contabilidad. Contabilidad de los partidos políticos», *Derecho de los Negocios*, Madrid, Editorial La Ley-Actualidad, 106/107.
- FERNÁNDEZ ESPINOSA, G. [2006]: *El control externo de la contabilidad electoral*, Valencia, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, A. [1982]: «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», *Revista española de derecho constitucional*, Año 2, N.º 4: 123-132.
- GARCÍA COTARELO, R. [1996]: *Los Partidos Políticos*, Madrid, Sistema.
- GARCÍA ORTIZ, F. [2004]: «El control del Tribunal y del Parlamento: la fiscalización de los partidos políticos», *Revista Española de Control Externo*, vol. 6, 16: 143-150.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I.M. [2001]: «El control contable de los partidos políticos», *Partida doble*, 120: 42-57.
- GARCÍA VIÑUELA, E. y VÁZQUEZ VEGA, P. [1996]: «La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública», *Revista de Estudios Políticos*, N.º 92.
- GONZALO ANGULO, J.A. [2005]: «Contabilidad = control + ética», *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, Madrid, AECA, 72.
- GONZÁLEZ-VARAS, S. [1995]: *La Financiación de los Partidos Políticos*, Madrid, Dykinson.
- GOXÉNS DUCH, A. [1991]: «Contabilidad de los partidos políticos», *Técnica contable*, Madrid, Instituto de Contabilidad de Madrid, vol. 43, 505.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M. [2003]: *La financiación de los partidos políticos en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. [2007]: «Escándalos de corrupción y defectos de la financiación de los partidos políticos en España: situación actual y propuestas», *Studia politicae*, 12.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

- Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos en España.
- Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación del Régimen Electoral General.
- Ley 11/1999, de 21 de abril, reguladora de Bases del Régimen Local.
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de Partidos Políticos en España.
- MARAVALL, J. [2003]: *El control de los políticos*, Madrid, Taurus.
- MARTÍNEZ CARRASCOSA, J. [2006]: «Los partidos políticos deben ser modelo de transparencia», entrevista a Ubaldo NIETO DE ALBA, Presidente del Tribunal de Cuentas, *Escritura pública*, N.º 38, Madrid.
- MARTÍNEZ COUSINOU, G. [2007]: «El control de la corrupción política. El fracaso de la reforma de la Ley de Financiación de Partidos Políticos en España», *Documentos de trabajo*, N.º 3, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, CSIC.
- MARTÍNEZ CUEVAS, J.F. [2005]: «La financiación de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español. Algunas consideraciones de derecho comparado», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 8.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. [1995]: «La financiación de los partidos políticos: ensayo de aproximación», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N.º 11-12.
- MATEU-ROS CEREZO, R. [1982]: «El control financiero de los partidos políticos», en *Tribunal de Cuentas en España*, vol. II.
- MORAL MORAL, M.C. [1999]: «El control de la financiación de los partidos políticos», *Revista española de control externo*, vol. 1, N.º 3.
- NIETO DE ALBA, U. [1996]: *Ética de Gobierno, Economía y Corrupción: economía y corrupción*, Madrid, Ed. Complutense.
- [2002]: «El reto ético del control democrático», *Revista española de control externo*, vol. 4, N.º 12, Madrid, Tribunal de Cuentas.
 - [2006]: «Ética y control ante la corrupción y el blanqueo de capitales», *Revista española de control externo*, vol. 8, N.º 23, Madrid, Tribunal de Cuentas.
 - [2006]: «El Tribunal de Cuentas: el control democrático para llevar al Estado de Derecho a su máximo desarrollo», en *Enfoques de España*, Madrid, vol. 3.
- NOFUENTES, M. [1985]: «Control externo de transferencias presupuestarias a partidos políticos, asociaciones profesionales e Iglesia Católica y demás confesiones religiosas», en *Seminarios 1984*, coord. por Asociación de Censores Letrados y Contables, Servicio de Estudios del Tribunal de Cuentas: 23-36.
- PAJARES MONTOLÍO, E. [1998]: *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- [2006]: «El Tribunal de Cuentas y los límites del control de la financiación de los partidos políticos», en *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional / coord. por Manuel CARRASCO DURÁN, Francisco Javier PÉREZ ROYO, Joaquín URÍAS MARTÍNEZ, Manuel José TEROL BECERRA*, vol. 2: 2.733-2.749.
- Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de las mismas.
- Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el nuevo Plan General de Contabilidad 2007, publicado en el BOE el martes 20 de noviembre de 2007.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, A. [2009]: «Impacto del nuevo PGC sobre el activo no corriente de las entidades no lucrativas», *Partida Doble. Revista de Contabilidad, Auditoría y Empresa*, 209: 40-49.

- RODRÍGUEZ LÓPEZ, A. [2010]: *Análisis del riesgo financiero de solvencia en los partidos políticos a través de la información contable: estudio empírico en España (1999-2005)*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, A. y FIDALGO CERVIÑO, E. [2009a]: «La necesidad de un modelo contable normalizado para los partidos políticos en España: ¿de la utopía a la realidad?», *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 86: 3-6.
- [2009b]: «Un ejercicio de responsabilidad bajo un entorno de crisis económica global: la contabilidad al servicio de la transparencia informativa en los partidos políticos españoles, evidencia empírica en el periodo 1999-2005», *XV Congreso AECA «Decidir en épocas de crisis: transparencia y responsabilidad»*, Valladolid, 23 a 25 de septiembre.
 - [2009c]: «Un modelo contable normalizado para los partidos», *Cinco Días*, año XXXII, núm. 8.903, 17 de julio.
 - [2010]: «Transparencia y credibilidad: el caso de los partidos políticos en España», *Partida Doble. Revista de Contabilidad, Auditoría y Empresa*, 218: 18-24.
- SÁNCHEZ GARCÍA, N. [2007]: «El control de las cuentas de los partidos políticos», *Auditoría pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 43: 9-30.
- SCHNEIDER, H.P. [1995]: «Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de partidos», *Revista de las Cortes Generales*, 36.
- SEGER, A. [2008]: *Corruption and Democracy*, Council of Europe, Octopus Programme.
- SHUGARMAN, D.P. [1997]: «Combating Corruption: Regulating the Funding of Political Parties», presentado a la *8th International Anti-Corruption Conference*, 7 al 11 de septiembre 1997, Lima, Perú.
- SIOTA ALVAREZ, M. [2008]: «O novo financiamento dos partidos políticos: comentario á Lei orgánica 8/2007 de 4 de xullo sobre financiamento dos partidos políticos», *Cooperativismo e economía social*, 30.
- Tribunal de Cuentas [1999]: Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos en España, en <http://www.tcu.es/>.
- [2000]: Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos en España, en <http://www.tcu.es/>
 - [2001]: Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos en España, en <http://www.tcu.es/>
 - [2002]: Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos en España, en <http://www.tcu.es/>
 - [2003]: Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos en España, en <http://www.tcu.es/>
 - [2004]: Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos en España, en <http://www.tcu.es/>
 - [2005]: Informe de Fiscalización de la Contabilidad de los Partidos Políticos en España, en <http://www.tcu.es/>
- VAN BIEZEN, I. [2003]: *Financial political parties and election campaigns-guidelines*, Council of Europe Publishing, 2003.
- [2006]: *Transparency of Party Funding*, Council of Europe Publishing.
- VANUCCI, A. [1997]: *Il Mercato della Corruzione*, Società Aperta, Milán.
- VILLORIA, M. [2000]: *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.