

CAPÍTULO VI OTROS MEDIOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN ELECTORAL

SUMARIO

18. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL DE ORIGEN PRIVADO

I. El establecimiento de límites y requisitos para las aportaciones de los particulares

II. Las particularidades de las contribuciones electorales en función de las personas que las realizan

A. Por razón de la nacionalidad: los extranjeros

B. Por razón del domicilio: los residentes fuera del territorio de la Comunidad Autónoma

C. Por razón de la naturaleza jurídica: la prohibición de realizar campaña electoral a las personas jurídicas

D. Por razón del cargo u oficio: la prohibición de realizar actividades de campaña electoral a policías, militares, jueces y miembros de juntas electorales

19. LAS APORTACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LÍMITES Y PUBLICIDAD

20. LOS CRÉDITOS

18. LA FINANCIACIÓN ELECTORAL DE ORIGEN PRIVADO

Cuando se trata de regular las aportaciones económicas que los particulares pueden hacer a las formaciones políticas se plantean básicamente dos grandes opciones, la de restringirlas o la de fomentarlas (también cabe renunciar a estipular condición o límite alguno, que no deja de ser otro modo de favorecerlas). Por lo general, el tratamiento legal de esta fuente de financiación suele ser restrictivo, por razones de orden teórico y práctico: se trata de evitar que los partidos políticos queden a merced de las decisiones que tomen otros, los que realizan esas aportaciones, y de garantizar el principio de igualdad de oportunidades, al evitar desequilibrios entre ellos¹. Al objetivo de suprimir o reducir la dependencia de otros intereses ajenos a los que constituyen el objeto del partido se suma la intención de obligar a las formaciones políticas a multiplicar sus fuentes de financiación, a buscar más contribuyentes, lo que indirectamente supone un reforzamiento de la participación². Además, tanto peso como la persecución de estos objetivos parece tener una visión antitética del conjunto de las normas sobre financiación, según la cual, cuanta más importancia se conceda a las aportaciones públicas, menor ha de ser la magnitud de las contribuciones privadas (y al revés)³. Ésa es la argumentación que utiliza por

¹ Sobre esta *acción negativa*, vid. LÓPEZ GUERRA: "La organización...", pág. 118, GARCÍA LLOVET, *op.cit.*, pág. 158, o DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, *op.cit.*, Tomo II, pág. 522.

² Véase por ejemplo DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 12.

³ Con ello parece confirmarse, en la dialéctica enunciada por BLANCO VALDÉS (que la recoge a su vez de PASQUINO), que la financiación pública se concibe más con un carácter sustitutivo de la privada que aditivo (vid. "Consideraciones...", pág. 38). No es ésta, desde luego, la perspectiva desde la que el Tribunal Constitucional Federal ha analizado la legislación sobre financiación pública de los partidos políticos, que ha de ser limitada y parcial, además de estar ligada a la capacidad que tengan de recibir contribuciones de sus afiliados y de la sociedad en general, según la STCF de 9 de abril de 1992.

ejemplo DEL CASTILLO, para quien la necesidad de potenciar los mecanismos de financiación privada pasa por suprimir los efectos negativos de la pública: si con ella se dificulta la consolidación de los partidos "al no favorecer que desarrollen firmes arraigos en el electorado", un modelo en que primara la privada fomentaría la participación política, acercaría electores y partidos y sería más eficaz contra la corrupción, porque los haría "más vulnerables ante el electorado", obligándolos "a cuidar su credibilidad en mayor grado que si el Estado les garantiza en cualquier caso los ingresos", con lo que se conseguiría además mejorar la gestión y la organización partidista⁴. Sólo en último lugar cita esta autora, como uno de los argumentos que deben llevar a optar por este sistema, la naturaleza jurídico-privada de los partidos políticos, a la que correspondería una financiación que tuviera esa misma índole, cuando son estas reflexiones acerca del carácter de estas organizaciones, la repercusión que pueden tener en la libertad de expresión y la posible consideración de las aportaciones como una forma de participación las que deberían protagonizar el debate, sin limitarse a partir de una mera contraposición entre origen público y privado que haga depender la existencia o importancia de cada una de ellas de la supresión o minusvaloración de la otra⁵.

Lo cierto es que, más que a grandes consideraciones de principio, la regulación que se da en uno u otro país atiende en gran parte a circunstancias muy específicas y particulares. Por citar sólo algunos ejemplos muy característicos de este tipo de normas, puede recordarse que en dos de los países europeos cuyas legislaciones han sufrido más importantes modificaciones en los últimos años se han establecido estos

⁴ Vid. "La financiación de los partidos políticos: propuestas...", págs. 80, 101 y 102. Acerca de los términos en que se desarrolla el debate en Italia, véase LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 43.

⁵ Sobre la conveniencia de no optar por una u otra advertía GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, pág. 224; también lo puso de manifiesto Jordi CAPO GIOL en el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales el 23 de noviembre de 1993 y que se recoge en el volumen colectivo *La financiación de los partidos políticos, cit.*, pág. 94.

límites: así lo han hecho tanto el **artículo L. 52-8 CEF**, introducido por la **Ley núm. 90-55**, que limita la cantidad máxima que una persona física puede donar a 30.000 francos (más recientemente se ha prohibido hacer donaciones a las personas jurídicas, tras la aprobación de la **Ley núm. 95-65⁶**), como el **artículo 7.4 de la Ley de 10 de diciembre de 1993** respecto a las entregas que hagan personas físicas, asociaciones y personas jurídicas, que no podrán superar el importe o valor de 20.000.000 de liras. En Estados Unidos la situación es mucho más compleja (aunque se limite a lo que disponen las leyes federales): en principio las contribuciones individuales a un candidato o a sus comités no pueden superar los 1.000 dólares, pero existe la posibilidad de destinarlas también a los comités de los partidos hasta un máximo de 20.000 dólares anuales y, principalmente, a los comités de acción política ('PACs'), con un límite de 5.000 dólares anuales (**2 UCS Sección 441a**). Estos últimos son asociaciones que aceptan contribuciones y realizan gastos para influir en la designación o elección de un candidato, que han alcanzado un gran número y una enorme importancia, sobre todo en las elecciones al Congreso⁷.

⁶ Con anterioridad se les permitía a estas últimas entregar hasta un 10% del límite de gastos, con un tope de 500.000 francos [sobre el régimen vigente hasta ese momento, vid. Stéphane FRATACCI: "Le plafonnement des dons consentis par des personnes morales aux partis politiques. Conclusions sur Conseil d'État, Section, 26 février 1993, *Rassemblement pour la République*", *Revue française du Droit administrative*, 3 (1993)]. Los candidatos pueden recibir entregas en especie, aunque no pueden superar el 20% de los gastos autorizados.

⁷ Si las contribuciones que pueden recibir también están limitadas, no así los gastos ('independent expenditures'). En la misma **Sentencia de 30 de enero de 1976** en la que declaró la inconstitucionalidad de las limitaciones de gastos que disponía la **FECAA (1974)**, el Tribunal Supremo consideró que cabía limitar las aportaciones que cada ciudadano podía realizar porque permitían la expresión y la discusión, sin que se redujera la comunicación al contar los candidatos con menos dinero, ya que obligaban a dirigirse a menos personas; sin embargo, sí se afectaba a la libertad de expresión restringiendo los gastos de los 'PACs' a 1.000 dólares, puesto que esa medida no se correspondía con un riesgo claro de corrupción [en el mismo sentido, la **Sentencia de 18 de marzo de 1985**, caso "Federal Election Commission vs. National Conservative PAC"; algunos autores han advertido una cierta matización de estas afirmaciones, con un concepto de corrupción no centrado exclusivamente en el 'quid pro quo' -o dólares por favores políticos-, en la **Sentencia de 27 de marzo de 1990**, caso "Austin vs. Michigan Chamber of Commerce": vid. Lillian BEVIER: "Campaign finance reform: specious arguments, intractable dilemmas", *Columbia Law Review*, No. 4 (1994)]. También están limitadas las contribuciones que, a su vez, pueden realizar a un candidato, a los comités de partidos o a otros comités, así como el máximo que puede dedicar cada individuo a esa clase de contribuciones (25.000 dólares). Sin embargo, la posibilidad de acogerse a la legislación estatal, que puede recoger unos límites diferentes (o incluso ignorarlos), de modo que el dinero se destine a los comités locales de los partidos políticos para que éstos se encarguen de financiar las actividades de la campaña (lo que se conoce como 'soft money') es una de las vías utilizadas para eludir los controles: sobre este complicado sistema, vid. Larry J. SABATO: "Comité de acción

La legislación española, tanto en lo que se refiere a la **LOREG** como a la **LOFPP**, parece haber partido de la necesidad de limitar o prohibir la financiación privada para que la de origen público se convierta en predominante: como señala GONZÁLEZ-VARAS, "parece esperarse del Estado la suficiente energía financiera como para alimentar todos los gastos de los partidos"⁸. Desde luego, si se buscaba impedir o disuadir directa o indirectamente la recepción de fondos de esta procedencia, su efecto parece rotundo, aunque, en realidad, la escasa relevancia que tienen estos donativos dentro de la financiación electoral no se debe probablemente a la existencia de las normas que a continuación se analizarán, ni siquiera a la ausencia de medidas estimuladoras, sino a otras razones relacionadas con la cultura política existente en España, que hunde sus raíces en la tardía consolidación de la democracia y que conlleva la falta de arraigo de los partidos políticos⁹. De hecho, sólo en una ocasión (elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993) una formación ha declarado haber recibido más de 100.000.000 de pesetas por este concepto, resultando en las restantes formaciones y elecciones unas cantidades irrelevantes (incluso en ese caso, no suponían más del 5% del total de sus fondos de campaña)¹⁰. Además, debe coincidirse con LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en que su regulación es muy deficiente, fruto de la ausencia de interés por la materia: lo que realmente preocupa es la financiación pública, por lo que a ésta se le otorga 'a priori' un lugar marginal. Por esa razón se explica la ausencia de un sistema de publicidad, más allá de las

política (Estados Unidos), en V. Bogdanor (dir.): *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid, Alianza Editorial, 1987, AVRIL: "La législation fédérale...", pág. 45, ALEXANDER: *Reform and reality...*, DOUBLET: *Le financement de la vie politique*, pág. 50, BARBROOK, *op.cit.*, págs. 438 a 440 y WERTHEIMER y WEISS MANES, *op.cit.*, págs. 1.144 y sigs.

⁸ Vid. *La financiación de los partidos políticos*, pág. 62. En este propósito encuentra JIMÉNEZ DE PARGA el origen de que no se hayan asentado "hábitos contributivos", razón por la cual se muestra contrario a la financiación privada: vid. *La ilusión política...*, pág. 69.

⁹ Por su baja afiliación, en seguida pasan a depender de la financiación pública: vid. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 190.

¹⁰ Ver cuadros 1.5, 2.6, 3.7 y 4.8.

necesarias exigencias de control a cargo de un órgano público¹¹.

Antes de proseguir con su análisis, debe hacerse una advertencia que marca el desarrollo de esta materia: si en el resto de los capítulos se ha considerado conveniente atender al tratamiento que se a cada cuestión fuera del periodo electoral con el fin de establecer comparaciones y diferencias, en éste es imposible realizar un estudio separado e independiente, por no haber (en el caso español) diferencias entre las contribuciones que reciben los partidos dentro o fuera de este periodo, ni tener sentido regular unas y otras de diferente manera¹². De ahí que en las páginas que siguen se va a realizar un sucinto estudio, ya que en buena parte se trata de un problema que escapa al objeto de este trabajo. Se parte tanto de que un punto óptimo sería el que posibilitara conjugar la financiación pública con el máximo de financiación privada que los partidos fueran capaces de obtener, aunque la primera debería cubrir la mayor parte de los gastos en los que pueden incurrir las formaciones políticas con ocasión de las elecciones (además de facilitárseles el uso de bienes o servicios públicos de forma gratuita o rebajada respecto a la tarifa ordinaria), como de que, sin descartar alguna forma de limitación (pero también de estímulo) para estas contribuciones, la búsqueda de la igualdad entre las formaciones políticas ha de procurarse sobre todo por las vías de la financiación pública y de la limitación de gastos.

I. EL ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES Y REQUISITOS PARA LAS APORTACIONES DE LOS PARTICULARES

Si bien dentro de estas normas existen disposiciones prohibitivas, limitativas y

¹¹ Vid. "La financiación de las elecciones y de los partidos...", págs. 28 y 49.

¹² Si existe algún matiz propio, es de escasa importancia, como el que señalan MONTERO y GUNTHER: la financiación pública de las elecciones, junto con la centralización de la campaña electoral, evita a los partidos políticos el esfuerzo de buscar recursos económicos locales, lo que es una de las causas que explica la ausencia de localismo en la cultura política española: *op.cit.*, pág. 53.

de publicidad de estas contribuciones, las primeras se establecen en relación con las condiciones personales del aportante y no con carácter general, por lo que se ha preferido dedicarles una atención separada en el siguiente epígrafe. En cuanto a las limitativas, fueron introducidas por la **LOREG**, ya que el **RDLNE** sólo ordenaba su publicidad en los términos que se verán más adelante. En definitiva, ninguna persona física o jurídica puede aportar más de 1.000.000 de pesetas a las cuentas abiertas por un grupo político que concurra a unas elecciones, límite que parece también aplicable cuando coincidan varios comicios (**artículo 129**). Durante el debate parlamentario de este precepto (en cuyo transcurso no varió su redacción) se presentaron diversas enmiendas discrepantes, que proponían, bien su supresión radical, por considerarla "una limitación improcedente", incongruente con una concepción liberal de la economía, en la que "cada uno es muy libre de hacer con su dinero lo que le venga en gana"¹³, bien fijar un límite más elevado (5.000.000), ya que el del proyecto parecía "escaso"¹⁴. La justificación que dio la ponencia para rechazarlas fue común: había que mantener la redacción del proyecto "inspirada en un principio de igualdad de oportunidades"¹⁵.

Por su parte, si hasta 1987 no se establecía ningún límite a las aportaciones realizadas fuera de este periodo, cuando la **LOFPP** decide introducirlo señala que las aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica pueden alcanzar un máximo de 10.000.000 de pesetas anuales [**artículo 4.3.b**]¹⁶.

Al margen del juicio que merezca la oportunidad de limitar cuantitativamente estas aportaciones, es evidente que la articulación entre estas dos disposiciones es

¹³ Enmienda 508, de la Minoría Catalana. Las últimas palabras citadas corresponden al portavoz de este grupo en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Sr. López de Lerma: *Trabajos LOREG*, págs. 322 y 495.

¹⁴ Enmienda 615, del Grupo Popular: *Trabajos LOREG*, pág. 351.

¹⁵ Vid. *Trabajos LOREG*, pág. 379.

¹⁶ También en Francia los límites son diferentes, pero lo son asimismo los sujetos que los reciben: el citado de 30.000 francos se establece para los *candidatos* a cada proceso electoral, mientras que el **artículo 11-4** de la **Ley núm. 88-227**, modificado por **Ley núm. 90-55**, eleva hasta 50.000 el límite anual con respecto a las donaciones a los *partidos*.

difficil, al margen de la solución más expeditiva, pero descartable, que sería interpretar que el **artículo 129 LOREG** ha sido derogado por la posterior promulgación de la **LOFPP**: aunque ésta sólo hace referencia a las subvenciones por gastos electorales y no a las restantes materias recogidas en la **LOREG**, lo cierto es que el Tribunal de Cuentas sigue refiriéndose a su vigencia en informes posteriores a esa fecha. Cabría pensar entonces que la norma electoral tiene un carácter especial, por lo que sería de aplicación sólo en el periodo electoral con preferencia a la relativa a las normas generales sobre financiación de los partidos políticos, de modo que a partir del día en que se convocaran las elecciones, por semejanza al comienzo del periodo en que pueden contraerse gastos o abrirse las cuentas electorales, no pudieran recibir las formaciones, a través de su ingreso en estas últimas, aportaciones superiores a 1.000.000 de pesetas, interpretación no demasiado satisfactoria¹⁷.

Por último, hay que recordar que éste es uno de los artículos de la **LOREG** que su **disposición adicional primera** declara aplicables a todas las elecciones (lo que no impide que algunas leyes autonómicas reiteren esta limitación¹⁸).

Dos son los problemas que en cualquier caso plantean este tipo de limitaciones:

a) Su aplicación se dificulta por la dudosa eficacia que puedan alcanzar, porque en lugar de realizar una aportación en metálico puede fraccionarse la aportación en varias entregas, porque se entregue a través de terceros o porque se lleve a cabo una prestación personal, realizando alguna de las actividades o aportando alguno de los medios descritos en el **artículo 130 LOREG**¹⁹.

b) En cuanto a la razón que pueda haber para fijar tales límites, no es, desde

¹⁷ En ese mismo orden, ninguna de las dos parece ser una cantidad actualizable, a diferencia de las que figuran en la **LOREG** para calcular las subvenciones o el límite de gastos, por no haber ninguna referencia a que esté expresada en pesetas constantes.

¹⁸ Como la **LEPVas**, que también prohíbe las aportaciones procedentes de actividades ilícitas (**artículo 145.3 y 4**).

¹⁹ Esta última posibilidad era señalada por MARÍN: vid. Miguel MARÍN ARIAS: "Comentario al artículo 129", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.071. Recuérdese la previsión del **artículo L. 52-12 CEF** acerca de los gastos realizados en beneficio del candidato, de las ventajas directas o indirectas y de la obligación de reflejarlos en la cuenta de campaña.

luego, procurar que los partidos diversifiquen y multipliquen sus aportantes, favoreciendo las contribuciones individuales y de pequeñas cantidades²⁰, porque ello supondría que en algún momento anterior se dio una financiación muy concentrada y elevada, lo que, aun sin datos precisos, no parece ser el caso español. Por ello parece más bien que se parte de un cierto cuestionamiento o reprobación moral de estas donaciones, que no se sustenta ni en bases teóricas ni tampoco encuentra una justificación en algún hecho concreto que haya provocado este tipo de reacción. Por esa razón, debe propugnarse su reforma, aunque no sería correcto afirmar que supone una seria traba para la recepción de este tipo de ingresos²¹.

A diferencia de la anterior, la obligación de hacer constar el nombre del aportante o el de la persona en el cual se hace la entrega, su domicilio y el número de su documento nacional de identidad o pasaporte, que debe exhibirse al empleado de la entidad depositaria (**artículo 126.1 y 2 LOREG**) ya figuraba en el **artículo 46.3 RDLNE** y rige asimismo en todas las elecciones, como el anterior, dándose del mismo

²⁰ Ésa era la intención de la legislación americana, según LÓPEZ GUERRA: vid. *Las campañas...*, pág. 230.

²¹ Ésa es la opinión mayoritaria entre los autores: así, por ejemplo, DEL CASTILLO, que la considera una *penalización* existente únicamente dentro del panorama comparado en la legislación española ("La financiación de los partidos políticos: propuestas...", pág. 89, lo que olvida la experiencia americana que esta misma autora recoge en *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 38 a 44, o la francesa e italiana, más recientes) o ÁLVAREZ CONDE ("Algunas propuestas...", pág. 29). Por su parte LUCAS MURILLO DE LA CUEVA propone revisar al alza ese límite (de 1.000.000 a 10.000.000, como el de la LOFPP) o incluso abolirlos ("La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 50); ARNALDO propugna sustituir los topes actuales en cantidades fijas por porcentajes (hasta el 10% del presupuesto electoral o anual) (*Financiación...*, págs. 6 y 7); GONZÁLEZ-VARAS no es partidario de establecer límites (salvo para las empresas), aunque no sean deseables las cantidades elevadas, siempre que se garantice su transparencia (*La financiación de los partidos políticos*, págs. 102 y 103). En la anterior Legislatura, tanto en una proposición de ley específica, como a través de una serie de enmiendas presentadas al discutirse un proyecto de ley sobre incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general (que caducó con la disolución de las Cámaras), junto con otras medidas relacionadas con la desgravación de esas aportaciones, el Grupo Popular pretendía dar una nueva redacción al **artículo 129 LOREG** y al **artículo 4 LOFPP** (lo que de haberse admitido, hubiera supuesto modificar sendas leyes orgánicas, a pesar de no tener ese rango la ley en discusión) para aumentar los límites actualmente vigentes hasta 2.000.000 y 20.000.000 de pesetas, respectivamente: *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 89-5, de 1 de octubre de 1992, pág. 74 (enmiendas), y *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 152-1, de 8 de octubre de 1992, pág. 2 (proposición).

modo una reiteración en ciertas leyes autonómicas²². Muy semejante es el **artículo 7.4 de la Ley de 10 de diciembre de 1993** (los empleados de las entidades bancarias tienen la obligación de identificar los datos personales de los que efectúan depósitos en las cuentas electorales), mientras que el **artículo L. 52-8 CEF** obliga a que toda donación que supere los 1.000 francos se desembolse por medio de talón bancario (antes de la **Ley núm. 90-55**, sólo si era mayor de 2.000 francos). Sin embargo, a pesar de mantenerse esa continuidad, ocasionó un debate y una controversia mayores que el establecimiento de aquel límite durante la tramitación parlamentaria de la **LOREG**, al presentarse diversas enmiendas que solicitaban la supresión de estos trámites o bien propuestas alternativas no excesivamente alejadas del texto finalmente aprobado, aunque las intervenciones se centraron sobre todo en las primeras²³. Los debates que originaron giraron en torno a los mismos argumentos que en el aspecto doctrinal han manejado los autores que se han ocupado de esta materia, es decir, si esta exigencia respeta el derecho a la intimidad, en relación con el secreto del sufragio²⁴, y las necesidades de transparencia de los gastos electorales, que exigía el

²² Así, el artículo 143.1 LEPVas.

²³ Para DEL CASTILLO, se trató de "la disposición más polémica de cuantas regulan los aspectos de la campaña electoral" ("Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 132), mientras que para BLANCO VALDÉS "fue uno de los pocos temas que, respecto a la financiación, suscitó un debate sustantivo con ocasión de la discusión parlamentaria de la **LOREG**" ("La problemática...", pág. 184). Se puso en cuestión a través de las enmiendas 72, del Grupo Centrista, y 287, del Grupo Vasco (PNV): *Trabajos LOREG*, págs. 160 y 229. Respecto a las alternativas, el Grupo Vasco proponía que la identificación sólo rigiera para las aportaciones superiores a 50.000 pesetas, con lo que no se produciría la "inhibición" de "aportaciones pequeñas que en el caso de un control de este tipo no se verificarían", mientras que "el control de la cuenta permanece" [enmiendas 288, del Grupo Vasco (PNV) y 140 del Grupo Senadores Nacionalistas Vascos: *op. cit.*, págs. 229 y 858]. Por su parte, la enmienda 505, de la Minoría Catalana, exigía esta identificación a aportaciones superiores: únicamente cuando excedieran de 1.000.000 de pesetas (hay que recordar la pretensión de este grupo de eliminar cualquier limitación en las cantidades, como se señaló con anterioridad), con lo que se conseguiría "facilitar la transparencia de la financiación de los partidos y su campaña electoral" y permitiría, en la línea de la enmienda anterior, "la concurrencia de los simpatizantes anónimos que mediante pequeñas aportaciones quieran contribuir al costeamiento (sic) de aquélla". Ambas fueron rechazadas por la ponencia por tender "a suavizar las exigencias fijadas en el precepto" (*op. cit.*, págs. 321 y 379).

²⁴ Por esta razón se justificaba la presentación de la enmienda 287: "la declaración de los datos personales (...) atenta contra el derecho a la intimidad y propia imagen de la persona", aunque realmente no se llega a entender muy bien en qué afecta esa declaración a este último derecho; el portavoz del Grupo Vasco (PNV) en el Pleno, Sr. Vizcaya, incluyó entre los argumentos en contra de pedir esta identificación el respeto de la libertad y secreto del voto, ya que si una persona hace una entrega, quienes la reciben conocen al mismo tiempo

establecimiento de estas condiciones²⁵. Aunque no llegaran a plantearse durante su tramitación parlamentaria, se podrían añadir las restricciones que suponen para el ejercicio de la libertad de expresión y asociación, así como a la libertad ideológica y al derecho a no declarar sobre la propia ideología, que dieron lugar en Estados Unidos al planteamiento de un recurso contra las previsiones de este tipo que contenía la **FECAA (1974)**²⁶.

Contrasta esta implacable defensa de la importancia que tiene la identificación del aportante para garantizar la transparencia de la financiación de la campaña electoral con el hecho de que, no mucho tiempo después, la regulación de la **LOFPP** vino a introducir también una medida divergente, ya que su **artículo 4.3.a)** permite aportaciones anónimas, siempre que no sobrepasen en un ejercicio económico anual el 5% de la cantidad asignada en los presupuestos generales del Estado en ese ejercicio

sus datos personales, con lo que a un tercero, a un banco, se le estaría revelando sus preferencias políticas: *Trabajos LOREG*, págs. 673 y 674. Por su parte, el portavoz del Grupo Centrista, Sr. Mardones, en su intervención ante la Comisión de Asuntos Constitucionales, incidió asimismo en que atentaba al derecho a la intimidad, al derecho "de toda persona de poder entregar fondos a cualquier institución sin necesidad de desvelar el secreto", que no se exige en entregas a campañas benéficas, por ejemplo. En todo caso, se mostraba dispuesto a admitir la identificación para "personas jurídicas, entidades de cualquier tipo, fundaciones": *op. cit.*, págs. 494 y 497.

²⁵ Ése era el criterio de la ponencia: *Trabajos LOREG*, pág. 379. En las réplicas a las intervenciones anteriores, el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión, Sr. Berenguer, hizo hincapié, dentro de la trascendencia de todo el **capítulo VII**, en este artículo, "uno de los elementos importantes, novedosos, que contribuyen a la transparencia de todo el tema de la financiación electoral" (puede que fuera importante, pero nuevo desde luego que no). Por ello, en contestación a las palabras del Sr. Mardones, consideraba que no se podía comparar, ni desde el punto de vista fiscal ni desde el "altruista", la aportación económica que se realiza a la campaña electoral de una formación política con otro tipo de donativos: de ahí el rechazo del carácter anónimo. En cuanto al derecho a la intimidad, cedería ante las necesidades de la transparencia, que permitiría conocer quién "paga" las campañas, a fin de que "en el futuro no pueda tratar de prevalerse de ningún tipo de ventajas por haber contribuido a su financiación" (*op. cit.*, págs. 496 y 497).

²⁶ Recurso desestimado por el Tribunal Supremo en su **Sentencia de 30 de enero de 1976**, en orden a la información general que proporciona esa declaración y, en concreto, para evitar la corrupción y comprobar si los límites impuestos se cumplen: vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 131 y sigs. Posteriormente ha permitido una excepción: cuando revelar sus fuentes puede suponer exponerse a las amenazas o represalias de agentes del Gobierno o de particulares (en relación a partidos socialistas o comunistas): **Sentencia de 8 de diciembre de 1982**, caso "Brown vs. Socialist Workers'74 Campaign Committee (Ohio)". La publicidad proporciona información sobre los puntos de vista e intereses de los candidatos, disuade las prácticas corruptas y descubre las violaciones de los límites, importancia que se acentúa por lo que AVRIL denomina *individualismo electoral*, es decir, la falta de relevancia de la adscripción partidista: vid. "La législation fédérale...", págs. 46 y 47.

para atender la subvención pública a los partidos políticos prevista en su **artículo 3**²⁷. También requiere para las aportaciones procedentes de personas jurídicas «acuerdo adoptado en debida forma por el órgano social competente al efecto» (**artículo 4.2**). Si esta última previsión parece oportuna y fácilmente extensible a las aportaciones realizadas durante el periodo electoral, no puede decirse lo mismo de la anterior, por su carácter claramente contradictorio, como demuestra que hayan aludido a esa disposición diversas formaciones para justificar la ausencia de los datos que identificaran a los responsables de varios donativos en las contabilidades electorales entregadas al Tribunal de Cuentas²⁸. Con esta interpretación, que podría extenderse a otros supuestos de diferencia en los límites previstos por las dos normas, se produciría una derogación en la práctica de los preceptos contenidos en la **LOREG**. Por lo demás, la falta de alguno de los requisitos exigidos por esta norma o incluso su total ignorancia es referencia casi habitual en los informes relativos a las diversas elecciones, sin que en ningún caso el Tribunal de Cuentas haya propuesto imponer la sanción prevista en el **artículo 134.2**²⁹.

No cabe duda de que la transparencia de las relaciones económicas de los partidos y formaciones electorales con todo tipo de sujetos, particulares y personas jurídicas, en particular las empresas, es uno de los aspectos centrales de cualquier regulación de la financiación de los partidos, justificado por la necesidad de proporcio-

²⁷ Este porcentaje no constituye, como interpreta DEL CASTILLO, un límite para todas las aportaciones privadas, sino sólo para las anónimas, por lo que en realidad es lo suficientemente elevado como para que su virtualidad como límite sea escasa: según los cálculos de esta autora, no podían superar para el año 1987 los 325.000.000 de pesetas para cada una de las formaciones, que equivaldría a un 12% de la subvención anual que recibió el PSOE o a un 20% de la del PP: vid. "La financiación de los partidos políticos: propuestas...", pág. 89. En todo caso, hay que apuntar que la enmienda 12, de la Minoría Catalana (y también la 11, del Grupo CiU), pretendía elevar ese porcentaje del 5% al 30%, a fin de evitar lo que consideraba desproporción evidente entre grandes y pequeños partidos: *B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987, pág. 11, y *B.O.C.G. S.*, III Legislatura. Serie II, núm. 76 (b), de 29 de mayo de 1987, pág. 12.

²⁸ Así, en su informe relativo a las elecciones al Parlamento Europeo de 15 de junio de 1989, se reflejan algunos donativos que recibió el PP (que alcanzaron un valor total de 941.706 pesetas) en los que no se identificaron sus aportantes en función de que se declaró haberlos recibido al amparo de lo dispuesto en el **artículo 4 LOFPP**.

²⁹ Ver cuadros 1.5, 2.6., 3.7 y 4.8.

nar al electorado una información básica acerca de la existencia de esa dependencia o servidumbre a intereses particulares que parece estar en la base de todas las normas que han prohibido o limitado estas contribuciones y que se cumple de manera más conforme a las exigencias de participación y libertad con un eficaz sistema de publicidad³⁰. No es de extrañar por ello que en Alemania tenga rango constitucional el deber de los partidos de informar sobre sus fuentes de financiación (**artículo 21.4 LFRFA**), que también cuenta con un fuerte arraigo en los Estados Unidos y es, según GONZÁLEZ-VARAS el criterio más extendido³¹.

Respecto a las repercusiones que puede tener sobre el carácter secreto del voto³², debe hacerse notar que la obligación se impone al partido o formación política que concurre a las elecciones, que debe soportarla habida cuenta del papel y de las funciones que desempeña, como debe soportar en último término las consecuencias negativas de dar publicidad a sus donaciones. La amenaza para el mantenimiento del secreto es idéntica a la que pueda plantear la realización de un sondeo (con la natural

³⁰ Lo que según LÓPEZ GUERRA sólo se cumple cuando la información se produce durante la campaña electoral (algo que quizá sea posible en las largas campañas americanas, pero que es más difícil en los países europeos, en los que sólo duran entre quince y veinte días): vid. "Algunas notas...", págs. 179 y 181. DEL CASTILLO añade además que conociendo de dónde proceden esos fondos aumenta la confianza en el proceso electoral, se permite a los ciudadanos evaluar correctamente las opciones defendidas por las fuerzas políticas e incluso lleva a diversificar los donantes en mayor grado que las medidas prohibitivas, ya que retrae más a los grandes contribuyentes al verse identificados: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 127 y 128. El carácter fundamental del principio de publicidad también lo recoge BLANCO VALDÉS: "Consideraciones...", pág. 51.

³¹ *La financiación de los partidos políticos*, págs. 105 y 106. Sin embargo, en ninguno de estos dos países se requiere la identificación del autor de cualquier aportación, sino sólo a partir de cierta cantidad: 50 dólares [aunque sólo se debe informar a la 'Federal Election Commission' de las que superen los 200: 2 USC Secciones 432 (b) y 434] y 20.000 marcos (**artículo 25 PG**: la STCF de 3 de diciembre de 1968 declaró inconstitucional la cifra de 200.000 marcos, mientras que la STCF de 9 de abril de 1992 lo hizo con respecto a la de 40.000 establecida por la Ley de 22 de diciembre de 1988, pronunciándose a favor de mantener la cantidad vigente con anterioridad): vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 140 y sigs., y GONZÁLEZ-VARAS: "La financiación de los partidos políticos en Alemania...", págs. 310 y 311. En Francia sólo alcanzaba a las donaciones realizadas por las personas jurídicas: medida introducida por la Ley núm. 93-122, al prohibir aquéllas la Ley núm. 95-65, ha quedado sin vigor, así como las medidas previstas para cumplirla.

³² Que han sido atendidas en algunos países, al entender que el contribuyente queda identificado como un votante del partido al que destina su dinero, aunque no dejan de señalarse otras medidas secundarias: el perjuicio que origina a los partidos pequeños y a los que se financian con las cotizaciones de sus afiliados, que deben afrontar unos importantes gastos de organización, o la intromisión por parte de los poderes públicos en la vida de los partidos: vid. DEL CASTILLO: "La financiación de los partidos políticos: propuestas...", págs. 98 a 100.

salvedad de su diferente repercusión): basta con no contestar a las preguntas; por eso, el verdadero efecto negativo que pueda tener lo sufre el partido, no el posible donante, al que le basta con no hacer la aportación si considera más importante conservar en secreto sus preferencias³³.

Además de la función de información antes señalada, que es la que confiere una entidad propia a estos requisitos de publicidad, viene también ligada a los supuestos en que se decida introducir prohibiciones o límites, ya que el control de su efectividad pasa por el conocimiento de estos datos por los órganos competentes. Ésa es en realidad la situación que se da en España: aunque la exigencia de identificación provenga del **RDLNE**, en el que también figuraba alguna prohibición específica, en la **LOREG** parece quedar reducida a un mero instrumento de control del cumplimiento de los límites. Y, lo que es más grave, de modo tal que la declaración se hace ante el Tribunal de Cuentas y éste se limita a comprobar el ajuste de las actuaciones a la ley, pero no a difundir los datos que recibe, lo que no es responsabilidad del órgano fiscalizador, sino de la propia concepción legal, heredera en este aspecto del **RDLNE**³⁴: no hay previsiones concretas acerca de su publicación en la prensa o en medios oficiales, o incluso de la posibilidad de que los ciudadanos consulten directamente las declaraciones de las formaciones, que contribuiría a darle a esta obligación de publicidad un carácter que ahora no tiene³⁵.

³³ Se podría decir entonces que es preferible que se conozca la identidad de las personas que financian a un partido, aunque éste finalmente reciba menos aportaciones, que una financiación mayor, pero de origen desconocido. Esta consecuencia, es evidente, parte de la existencia de un sistema de financiación pública.

³⁴ Que fijaba un sistema de control general mucho menos efectivo y bajo cuya vigencia las juntas electorales, a las que se encomendaba, tampoco los hacían públicos. En ese sentido, resultan proféticas las palabras del portavoz del Grupo Socialista en el Pleno del Congreso de los Diputados, Sr. Marcet, que minimizó la incidencia que esa identificación iba a tener en el derecho a la intimidad, ya que el conocimiento sólo alcanzaba a los órganos encargados de controlar los gastos, sin que se fuera "a publicar en el «BOE», ni en los periódicos", sino que la publicidad sólo dependería del Tribunal de Cuentas (*Trabajos LOREG*, pág. 674). Aunque los informes de éste se publican en el *Boletín Oficial del Estado*, en ellos no figuran los datos personales de los aportantes.

³⁵ Algunos autores proponen alternativamente la creación de un registro público "en el que se inscriban con agilidad las donaciones que reciba cada partido por encima de un determinado límite y la identidad de quien las efectúa" (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 51),

Se señaló al principio de este capítulo que también cabía dispensar un tratamiento favorable a las contribuciones privadas, que generalmente ha adoptado la forma de ventajas fiscales para quienes decidieran realizarlas, por lo que en realidad podría ser vista como una "aportación financiera indirecta por parte del Estado", según la define ÁLVAREZ CONDE³⁶. Aunque se ha extendido más recientemente a Francia, tiene su origen en Alemania, habiendo protagonizado buena parte de la controversia entre legislación y jurisprudencia constitucional los requisitos de esta desgravación, disputa de la que se extrae como principal consecuencia la necesidad de adoptarla con determinadas cautelas: tienen que beneficiar al mayor número de ciudadanos, sin que den lugar a la desgravación de elevadas cantidades³⁷. Similares propuestas se han

a semejanza del registro de intereses de diputados y senadores, que podrían incluso llevar las mismas Cortes Generales (ARNALDO: *Financiación...*, pág. 8).

³⁶ "Algunas propuestas...", pág. 29. De hecho, tanto GARCÍA COTARELO como DOUBLET la incluyen en la financiación indirecta: vid. *Los partidos políticos*, pág. 210, y *Le financement de la vie politique*, págs. 23 y 24.

³⁷ Fue la primera legislación que se adoptó en aquel país en materia de financiación de partidos, declarada inconstitucional por la STCF de 24 de junio de 1958, por considerar que beneficiaban a determinados partidos (los que contaban con menos militantes) y que sólo afectaban a los contribuyentes de ingresos medios y altos. Además de recordar que como consecuencia de esta sentencia se implantó un sistema de subvenciones, se han producido desde entonces diversas modificaciones en las cantidades máximas que se podían donar y desgravar, avaladas en ocasiones por el Tribunal (STCF de 24 de julio de 1979), que, si fijó el límite máximo de esas donaciones en 100.000 marcos en la STCF de 14 de julio de 1986 (ya que no podían establecerse de acuerdo a un porcentaje, como había hecho la Ley de 22 de diciembre de 1983: 5% de la renta personal y 0,2% de la facturación y masa salarial de las empresas), modificó sus criterios en la más reciente STCF de 9 de abril de 1992, al entender que la regulación de la Ley de 22 de diciembre de 1988 no se correspondía con la realidad económica de los ingresos de la mayoría de los ciudadanos, al haber situado el límite de la desgravación en 60.000 marcos; la reciente Ley de 28 de enero de 1994 lo ha establecido en 3.000 marcos por persona: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, pág. 250, DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 59 y sigs., DOUBLET: *Le financement des partis politiques en République Fédérale d'Allemagne*, págs. 71 y 72, GONZÁLEZ-VARAS: "La financiación de los partidos políticos en Alemania...", págs. 301 a 310, y VON BEYME: *La clase política...*, págs. 173 y 174. En Francia tienen derecho (sólo las personas físicas, obviamente) a una reducción del impuesto sobre la renta similar a la prevista para las donaciones a fundaciones y asociaciones de utilidad pública, obras u organismos de interés general: 40% del montante de la donación, con el límite del 5% de la renta imponible (esta última cifra fue introducida por Ley núm. 95-65, elevando el 1,25% anterior). En todo caso, hay que dar la razón a TRNKA cuando afirma que constituye una excepción, porque lo general es que no exista este trato fiscal ventajoso: *op.cit.*, pág. 28.

formulado recientemente en España³⁸, con el propósito de estimular la financiación privada, y en particular, a los pequeños contribuyentes, así como para facilitar su publicidad³⁹. También se ha apuntado la posibilidad de, importando de algún modo

³⁸ Mejor sería decir reformulado, pues ya el Sr. Mardones, en la defensa de sus enmiendas citadas anteriormente, apuntó que deberían existir como contrapartida a la identificación de las personas físicas, aunque ni su grupo ni ninguno de los que se oponían a la publicidad de las contribuciones privadas lo plasmó en una enmienda. En cualquier caso, en la réplica a esta intervención, el Sr. Berenguer se mostró en contra, alegando de nuevo las mismas razones, además de que supondría "una financiación de fondos públicos adicionales", cuando la única financiación pública prevista es la de las subvenciones por votos y escaños (ahora también por el envío de publicidad y documentación electoral, al margen de la financiación indirecta, no mencionada por este diputado): *Trabajos LOREG*, págs. 494 y 496.

³⁹ Se pueden encontrar estas sugerencias en DEL CASTILLO ("La financiación de los partidos políticos: propuestas...", pág. 102), BLANCO VALDÉS ("Consideraciones...", pág. 51), LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, que incide en que ha de darse un trato diferente a personas físicas y personas jurídicas ("La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 50), GONZÁLEZ-VARAS, que excluye a las empresas, puesto que considera que su objetivo es lograr que los ciudadanos participen (*La financiación de los partidos políticos*, pág. 106), LÓPEZ GARRIDO, que mantiene la oportunidad de desgravar las aportaciones de simpatizantes no superiores a 100.000 pesetas (*op. cit.*, pág. 64) o ARNALDO, para quien debe aplicarse el actual artículo 78.6 de la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que prevé una deducción del 10% para las cantidades donadas a las asociaciones declaradas de utilidad pública, así como el Reglamento del impuesto de sociedades, para las personas jurídicas, que podrían deducir la totalidad del donativo, que no debería superar el 10% de la base imponible; en todo caso, los partidos beneficiados deberían concurrir en un determinado número de circunscripciones y contar con cierto apoyo electoral, porque sino sería rentable inscribir un partido ficticio sólo con el objeto de declarar haberle entregado donaciones inexistentes para luego beneficiarse de estas ventajas fiscales (*Financiación...*, págs. 5 y 6). En contra, GARCÍA COTARELO y DE ESTEBAN, para quienes menoscaba el cumplimiento de las obligaciones fiscales y atenta contra el principio de igualdad (*Los partidos políticos*, pág. 212, y *El estado...*, pág. 86).

Por lo demás, ha habido intentos de plasmar en textos legales alguna disposición fiscal de este tipo: el proyecto de ley de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general que se estaba discutiendo en el Congreso de los Diputados al disolverse las Cámaras por Real decreto 534/1993, de 12 de abril incorporaba esa posibilidad (disposición adicional undécima) de deducir de la cuota íntegra del impuesto sobre la renta de las personas físicas un 15% de las cuotas de afiliación a los partidos políticos, así como de "las cantidades donadas para la financiación de la campaña electoral de uno o varios candidatos o lista de candidatos presentados por los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que concurren a una elección". Ambas tenían un límite máximo de 75.000 pesetas, sin que la base de la deducción pudiera exceder del 10% de la base liquidable. También podían los sujetos al impuesto de sociedades deducir las cantidades destinadas a esos mismos fines, sin que pudiera exceder en este caso el 10% de la base imponible del donante, pudiendo acogerse, alternativamente, al límite del 1 por mil de su volumen de ventas, previsiones ambas contenidas en el artículo 25 del caducado proyecto. Es decir, se consideraba tanto la financiación de personas físicas y jurídicas, pero esta desgravación venía a añadir límites cuantitativos y nuevos requisitos formales, al remitirse al desarrollo reglamentario "la forma de justificar estas deducciones", a lo ya dispuesto en la LOREG y en la LOFPP: el dictamen de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, en B. O. C. G. C. D., IV Legislatura. Serie A, núm. 89-9, de 26 de febrero de 1993, pág. 22. La inclusión de estas aportaciones a los partidos entre las deducibles no figuraba en el texto original del proyecto y se debía a una enmienda transaccional propuesta por el portavoz del Grupo Socialista, Sr. García Ronda, durante el debate de dicha Comisión, a las enmiendas 147, del Grupo Popular, y 187, del Grupo Catalán (CiU). La primera de ellas (además de otras medidas que se señalaron anteriormente) preveía unas deducciones para ambos tipos de aportaciones del 10% en el impuesto sobre la renta de las personas físicas o del 5% en el impuesto de

el 'tax check off' norteamericano, implantar un sistema semejante al de financiación de la Iglesia católica, es decir, permitir que los contribuyentes que lo deseen destinen una parte de sus impuestos a financiar los partidos políticos o las campañas electorales⁴⁰. Todas estas propuestas (que por lo menos intentan partir de una concepción determinada del papel que han de desempeñar en la actividad política estas contribuciones, lo que no se puede decir de la LOREG o de la LOFPP) están destinadas a alcanzar la misma reducida eficacia que las normas vigentes si no cambia alguno de los presupuestos de la cultura política que los propios partidos han contribuido a construir o cuando menos no han evitado que se consoliden, incluido el recurso a la financiación irregular, consecuencia última de su extrema dependencia de la financiación pública⁴¹.

sociedades o ese mismo porcentaje del 1 por mil. Respecto a la acreditación de la efectividad de la aportación, se preveía la certificación del partido, en la que constara la identidad, la fecha, el importe y su carácter irreversible y no finalista (B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 89-5, de 1 de octubre de 1992, págs. 74 y 75; coincidían con las medidas contenidas en la proposición de este mismo grupo citada en nota 21). Respecto a la otra enmienda, sólo cabe mencionar que no distinguía de manera específica las aportaciones electorales, ya que sólo aludía expresamente a las cuotas de los afiliados, si bien estaba redactada en unos términos que tampoco las excluían tajantemente (B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 89-5, de 1 de octubre de 1992, págs. 89 y 90; para la enmienda transaccional, C.G. D.S.C.D. IV Legislatura, Comisiones, núm. 609, de 23 de febrero de 1993, pág. 18.328). En la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general no hay referencia alguna, ni tampoco hubo durante su discusión ninguna enmienda que suscitara este asunto, quizá por considerar, no sin acierto, que es más oportuno incluirlas en las normas generales sobre la materia o bien en nuevas leyes que las sustituyan, que parecía se iban a elaborar en este periodo.

⁴⁰ No cabe aceptarlo tal como lo propone LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, por levantar suspicacias sobre el respeto a la libertad ideológica: señalando directamente el partido beneficiario ("La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 51); GONZÁLEZ-VARAS es más preciso al recalcar que es el Estado el que asume la financiación, permitiendo que los ciudadanos y no los partidos conserven la decisión acerca de su medida, y legitimando las decisiones acerca de la financiación de los partidos (*La financiación de los partidos políticos*, págs. 113 a 116). En cualquier caso, habría que tener en cuenta que en los Estado Unidos ha descendido de manera importante el número de quienes participan de este sistema: del 28,6% en 1980 al 17,7% en 1991 (aunque sigue siendo suficiente tras la actualización de 1993: vid. WERTHEIMER y WEISS MANES, *op.cit.*, pág. 1.142) y que podría dar lugar a una proliferación de causas que pretendieran su financiación a través de la correspondiente casilla en la declaración del impuesto, con un sistema que no ha dejado de levantar polémica respecto a su aplicación a esta confesión religiosa.

⁴¹ Como advierte BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, pág. 190. En definitiva, esta financiación pública viene a tener en la práctica un carácter sustitutivo de la financiación privada regular (la que se declara), mientras que respecto a la irregular mantendría el carácter aditivo (del mismo autor, vid. "La problemática...", pág. 192).

Por lo demás, algunas de las actividades que durante el debate de la LOREG se consideraba iba a impedir realizar la nueva legislación⁴² no quedan ni mucho menos prohibidas: así, es posible dirigir cartas en las que se solicite ayuda económica para las elecciones generales si se señala para el ingreso de tales aportaciones un apartado de correos y una cuenta corriente, siempre que se proceda a la identificación de los aportantes, se realice en la cuenta corriente electoral, una vez abierta ésta, y no superen el límite de 1.000.000 de pesetas⁴³. En relación con estos problemas de identificación de las personas que realizan aportaciones, ha declarado la Junta Electoral Central que la instalación en la vía pública o en la acera de mesas de propaganda electoral para la venta de efectos de propaganda con el fin de ayudar a sufragar los gastos de campaña no es un acto prohibido por las normas electorales⁴⁴. Es habitual, por otra parte, encontrar en los informes del Tribunal de Cuentas como origen de los ingresos haber sido recaudados en cenas o mediante la venta de bonos, sin que éste órgano haga ninguna observación⁴⁵.

⁴² En realidad, se trataba de alegar que no podía ser eficaz, so pena de llegar al extremo de prohibir actos cuyo control resultaba imposible, en apoyo de su supresión: así, el diputado Sr. Mardones aludía a la existencia de mecanismos de financiación, por ejemplo, mediante bonos, que impiden que "uno pueda quedar identificado en la suscripción de esos bonos", así como otras fórmulas: festivales, rifas, huchas recaudatorias...: no dejaría de ser "una simple declaración de buenas intenciones". Más genéricamente sobre la eficacia, el Sr. Vizcaya consideraba que tampoco servía para realizar un control de las cuentas de la formación política. Respecto a esta cuestión, el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Berenguer, consideraba suficientemente garantizada la eficacia, teniendo en cuenta lo regulado en el apartado 3 en relación con la procedencia de los fondos aportados por los partidos políticos (*Trabajos LOREG*, pág. 497, salvo la intervención del Sr. Vizcaya, que se produjo ante el Pleno, en pág. 674).

⁴³ AJEC de 12 de mayo de 1993.

⁴⁴ AJEC de 1 de junio de 1977. También aludía la Junta a que la autorización de tales actos debía estar condicionada a la igualdad de oportunidades de todos los partidos, federaciones y coaliciones y atenerse al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter general y local en cuanto a solicitud y autorización de dichos actos.

⁴⁵ Como en el informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 29 de octubre de 1989.

II. LAS PARTICULARIDADES DE LAS CONTRIBUCIONES ELECTORALES EN FUNCIÓN DE LAS PERSONAS QUE LAS REALIZAN

A. POR RAZÓN DE LA NACIONALIDAD: LOS EXTRANJEROS

Del mismo modo que el artículo 46.5 RDLNE, el artículo 128.2 prohíbe la aportación de fondos procedentes de entidades o personas extranjeras, con las excepciones de los fondos que el Parlamento Europeo pueda destinar a subvencionar los gastos ocasionados por las elecciones a tal órgano (respecto a ellos, en este estudio se ha preferido por múltiples razones -naturaleza del órgano, tipo de aportación...- abordar su tratamiento en un epígrafe precedente, por no resultar adecuado mantener la equiparación con sujetos privados que parece deducirse de la redacción de la LOREG) y de la prevista para cuando se celebren elecciones municipales: es posible en estos comicios recibir fondos de los extranjeros que gocen del derecho de sufragio para estas elecciones en los términos del artículo 13.2 CE.

Mantener esta singularidad no parece estar justificado, sino que parece más bien reflejo de una concepción trasnochada de la soberanía nacional y de la defensa de los partidos españoles frente a la injerencia de intereses extranjeros⁴⁶. La presencia de éstos es constante y difícilmente es posible aislar a los partidos de un proceso de internacionalización y de multiplicación de las relaciones entre partidos que comparten ideología, así como de otras entidades afines de diversos países, con la creación

⁴⁶ La enmienda 507, de la Minoría Catalana, pretendía eliminar esta excepción, que juzgaba improcedente (*Trabajos LOREG*, pág. 322). GARCÍA COTARELO lo considera un atavismo que ve en la influencia extranjera algo nocivo (*Los partidos políticos*, pág. 199 y 202). No es muy frecuente encontrar disposiciones de este tipo en otras legislaciones, aunque DEL CASTILLO señala los casos norteamericano, sueco y alemán (curiosamente, las relaciones internacionales de los partidos de estos dos últimos países suelen tener un elevado componente económico): vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 57. En la reciente legislación francesa se prohíbe a los candidatos recibir directa o indirectamente cualquier tipo de contribución o ayuda material de un Estado extranjero o de una persona jurídica de Derecho extranjero (artículo L. 52-8), por lo que parece caber las de personas físicas extranjeras, algo a lo que se oponía DOUBLET, que consideraba que sólo debía permitirse a las que pueden ser candidatos: *Le financement de la vie politique*, pág. 48.

incluso de asociaciones internacionales⁴⁷. Mucho menos cuando existe un elevado nivel de institucionalización de ese proceso, como parece entender ÁLVAREZ CONDE, para quien debe revisarse "de conformidad con la realidad política derivada de nuestro ingreso en organizaciones internacionales"⁴⁸. Como el máximo exponente de esa política es el proceso de integración en la Unión Europea, es en éste en el que se aprecian las mayores contradicciones, ya que «los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor» de ese proceso, contribuyendo a la «formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión», como señala el **artículo 138 A TCE**, recientemente introducido por el **TUE**⁴⁹. En todo caso, sea cuál sea la razón última de la prohibición general, está claro que la excepción más arriba señalada sólo se debe al reconocimiento del derecho de sufragio, por lo que es aún más llamativo que la legislación electoral sí permita esas aportaciones en las elecciones municipales con relación a los extranjeros que ostenten ese derecho en las condiciones de reciprocidad establecidas en el **artículo 13.2 CE**, sin que haya reparado la **Ley orgánica 13/1994** en que, al tiempo que extendía el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo a los ciudadanos de la Unión residentes en España (**artículos 210 y 210 bis LOREG**), mantenía esta prohibición de realizar aportaciones para quien puede no sólo votar sino también ser elegido eurodiputado por España⁵⁰.

⁴⁷ DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 186.

⁴⁸ "Algunas propuestas...", pág. 33. Parecido criterio mantienen GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS, *op. cit.*, pág. 1.787.

⁴⁹ Sobre este particular, vid. Alberto PÉREZ CALVO: "El nacimiento de partidos políticos a escala de las Comunidades Europeas", en P. De Vega (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid, Edicusa, 1977, y Dimitris Th. TSATSOS: "European political parties? Preliminary reflections on interpreting the Maastrich Treaty article on political parties (article 138a of the EC Treaty)", *Human Rights Law Journal*, No. 1-3 (1995).

⁵⁰ Respecto a esta cuestión, con carácter general, vid. Enrique ARNALDO ALCUBILLA: "El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el Estado de residencia en las elecciones locales y europeas", en VV.AA.: *Los derechos del europeo*. Madrid, Cyan, Proyecto y Producciones Editoriales, 1993. Sin mayor respaldo legal, ALCÓN afirma que cuando tengan atribuidos por ley o tratado los derechos del **artículo 23 CE**, las entidades (¿se refiere a los partidos políticos?) o personas extranjeras pueden aportar a las cuentas electorales fondos con la finalidad de sufragar los gastos electorales: *op. cit.*, pág. 150.

Además, puede hablarse de nuevo de una contradicción de esta legislación electoral, que contiene los términos prohibitivos anteriormente expuestos, con la **LOFPP**, cuyo **artículo 5** en cambio sí permite las aportaciones de extranjeros, bajo las condiciones generales de las aportaciones privadas, siempre que no supongan financiación por parte de un Gobierno o un organismo público extranjero (sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento -no electorales- del Parlamento Europeo)⁵¹. Este criterio (en principio aplicable sólo en periodos no electorales) parece el más adecuado, al margen de que sería posible adoptar algún criterio intermedio más razonable si se consideran adecuadas tales suspicacias⁵².

B. POR RAZÓN DEL DOMICILIO: LOS RESIDENTES FUERA DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Si la limitación a las aportaciones de los extranjeros tiene un débil fundamento, con mayor razón debe enjuiciarse negativamente la prohibición de realizar aportaciones de fondos a personas o entidades «con domicilio fuera de la Comunidad Autónoma» que establece el **artículo 145.2 LEPVas** (precepto que por lo demás se limita a reproducir las restantes limitaciones estudiadas hasta ahora, dada la aplicabilidad directa de estas normas por efecto de la **disposición adicional primera**).

C. POR RAZÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA: LA PROHIBICIÓN DE REALIZAR CAMPAÑA ELECTORAL A LAS PERSONAS JURÍDICAS

Algunas de las recientes propuestas sobre financiación privada, la mayoría de ellas con criterios más favorables a su admisión que los de la **LOREG**, mantienen una

⁵¹ Discrepancia sobre la que ya advertía DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 133.

⁵² Como el propuesto por MARÍN [que se admitieran, además de las de los extranjeros con derecho de sufragio, las de los que tuvieran residencia permanente en España: vid. Manuel MARÍN ARIAS: "Comentario al artículo 128", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.069] o DEL CASTILLO (que se limiten a un porcentaje máximo de los ingresos anuales de los partidos: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 280).

diferente consideración cuando se trata de abordar las aportaciones realizadas por personas jurídicas. Esto evidencia que precisamente hacia ellas se dirigen los recelos que puede levantar este tipo de financiación, en cuanto a la creación, por parte de las empresas principalmente, de intereses espurios. Lo cierto es que ese diferente trato no es nuevo, y no se ha limitado sólo a las empresas, sino que abarca también a sindicatos y sobre todo a organizaciones que se crean expresamente para influir en un modo concreto y determinado la campaña de los candidatos⁵³.

En la **LOREG** hay una referencia expresa, en forma de prohibición, para las empresas de titularidad pública, mixta o que presten servicio o realicen suministros u obras mediante contrato con una administración pública (**artículo 128.1**), que desde luego excluye a las más importantes. La cuestión, sin embargo, radica en determinar el alcance de otra prohibición, la de llevar a cabo campaña electoral, que afecta a todas las personas jurídicas (**artículo 50.3**). Precisar su sentido, que no es muy claro, requiere analizar el proceso de elaboración de este artículo: como ya hubo oportunidad de señalar al abordar el tratamiento de los gastos electorales, en el artículo 49.2 del proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes Generales se sometían las

⁵³ En Gran Bretaña sí que se ha tratado de incidir sobre la manera en las personas jurídicas (sindicatos por un lado y empresas por otro) contribuyen a las actividades de los partidos. La **Trade Union Act (1913)** y la **Trade Disputes Act (1927)** establecieron que una parte de la cuota que pagaran sus afiliados podía destinarse al partido laborista, si bien el consentimiento del trabajador se entendía implícito, salvo que manifestara su voluntad contraria en la primera, mientras que la segunda lo exigía expresamente. La **Trade Union Act (1984)** exige que una vez cada diez años la mayoría de los afiliados debe prestar su consentimiento para que un sindicato financie a un partido, además de poder rehusar individualmente. Como compensación a alguna de estas disposiciones, se aprobó en la **Companies Act (1967)** que las contribuciones de las empresas debían inscribirse en un registro especial, al que durante los gobiernos laboristas se le dio cierta publicidad, al enviarse sus datos al Parlamento, aunque es prácticamente imposible de controlar: vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, págs. 243 y sigs., PINTO-DUSCHINSKY: "Trends in British party funding, 1983-1987", págs. 206 a 214, FISHER: "Why do companies...", págs. 698 y 699, y DOUBLET: *Le financement de la vie politique*, págs. 89 y 90. En Estados Unidos las prohibiciones para bancos y corporaciones de llevar a cabo estas donaciones data de 1907, si bien su vulneración por vía indirecta ha sido relativamente fácil: vid. LÓPEZ GUERRA: "Algunas notas...", págs. 175 y 176. Cabe recordar también la evolución de las recientes leyes electorales francesas: si primeramente se circunscribía la prohibición a los casinos, círculos o casas de juego (junto a las personas jurídicas de Derecho público o privadas de capital mayoritariamente público, lo que a DERIEUX le parecía una unión sorprendente: *op. cit.*, pág. 1.062), la Ley núm. 95-65 ha prohibido con carácter general a todas las personas jurídicas, salvo a los partidos políticos, la posibilidad de contribuir a los gastos de los candidatos: disposición polémica, que ya se consideró cuando la elaboración de la Ley núm. 93-122, es fuertemente criticada por DOUBLET por propiciar el oscurantismo: "Droit constitutionnel institutionnel...", págs. 414 y 415; vid. también Axel URGIN: "Les recettes des candidats", *Pouvoirs*, 70 (1994), pág. 29.

actividades tendentes a apoyar o, por el contrario, para orientar el voto del electorado en contra de determinadas candidaturas que pudieran desarrollar otras organizaciones, que no fueran las formaciones concurrentes a las elecciones, a las mismas restricciones (en cuanto al plazo en que se podían realizar o a los medios utilizables) que a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, con lo que se les permitía en definitiva hacer campaña electoral⁵⁴. Dentro del espíritu de control y limitación de gastos, se consideraba, con cierta lógica, que a la cantidad que desembolsaran estas organizaciones había que darle el tratamiento de gastos electorales, imputándolos a la candidatura que los hubiese autorizado, cuyos administradores debían computarlos en las cuentas electorales. Fue en el informe de la ponencia del Congreso de los Diputados cuando se cambió el criterio para establecer la prohibición hoy vigente, al aceptarse diversas enmiendas que defendían la supresión del apartado 2 del artículo 129 del proyecto, que contenía esta última prescripción⁵⁵; en el entendimiento que hizo la ponencia de la aceptación de estas enmiendas, conllevaba que se estableciera en términos rigurosos que ninguna persona jurídica distinta de las formaciones concurrentes pudiera realizar campaña o publicidad electoral, lo que motivó reacciones frontales durante el debate en la Comisión⁵⁶, más tarde reproducidas parcialmente en

⁵⁴ Ésta era calificada por BALLARÍN de "estrategia coherente": "Comentario al artículo 50", pág. 445.

⁵⁵ En concreto, las enmiendas 73, del Grupo Centrista, y 510, de Minoría Catalana. Esta última aludía en su justificación a la no comprensión de los supuestos a los que se pudiera referir. Más claro era desde luego el fundamento que adujo posteriormente el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Jover, en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados: "es absolutamente imposible de controlar". Sin embargo, ninguna de las dos constituye, en sí misma, un motivo suficiente para, por las razones de orden técnico que parecen contener, dar lugar a la supresión de ese apartado. Más bien parece movida por una causa de fondo, relacionada con una muy concreta concepción del sistema de financiación, al menos por lo que hace a la enmienda de la Minoría Catalana. Respecto a la intervención del Sr. Jover, esa misma razón de no poder controlar quién y cuántas aportaciones se llevan a cabo podría ocasionar, con un razonamiento llevado al extremo, la supresión de todo el **capítulo VII: Trabajos LOREG**, págs. 19 y 33 (artículos 49.2 y 129.2 del proyecto), 160 y 322 (enmiendas) y 457 (intervención).

⁵⁶ Así, el portavoz del Grupo Centrista, Sr. Sancho, declaró que su enmienda no tenía esa orientación prohibitiva, sino que su finalidad era tan sólo eliminar la consideración como gastos electorales que incluía el 129.2. Con la variación introducida, se estaba dando lugar a "una limitación excesiva (...); toda persona física o jurídica tiene perfecto derecho a expresar su opinión sobre los programas de los partidos políticos referentes a las elecciones y sobre la labor realizada anteriormente por dichos partidos políticos"; "cualquier asociación de ciudadanos, que son asociaciones de defensa de intereses (...) si ven representados sus intereses mejor o peor

el Pleno⁵⁷. Estas alegaciones no cayeron en saco roto, ya que se formuló por la mayoría una enmienda transaccional con el objeto de añadir al **apartado 3** la salvedad de que la prohibición, ahora sólo de hacer campaña, no afectaba a los poderes públicos y había de entenderse «sin perjuicio de lo establecido en el **artículo 20 CE**», es decir, sin menoscabo del derecho de las diversas entidades a la libertad de expresión, garantizada en dicho precepto constitucional, de modo que puedan declarar sus opiniones acerca de la conveniencia, la oportunidad o el acierto (o la inconveniencia, inoportunidad o desacierto) del programa que presenten o las personas integradas en las candidaturas, como no podía ser de otro modo⁵⁸.

En esta accidentada redacción influyó sobremanera un incidente que había tenido lugar durante la campaña de las elecciones al Parlamento de Andalucía de 23 de

en uno u otro partido político, es lógico y normal que puedan y deban orientar el voto de los ciudadanos", por lo que se mostraba partidario de no suprimir el apartado 2 del artículo 49. De semejante parecer era el portavoz del Grupo Popular, Sr. De la Vallina. En cambio, el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Jover, mantenía que el criterio no había cambiado, sino que tan sólo se había producido una aclaración acerca de la consideración de las formaciones políticas como únicos sujetos de la campaña (aunque una lectura atenta de los diversos textos manejados parece arrojar la conclusión contraria, tal como se mantiene aquí y reiteraron los dos diputados antes citados en intervenciones posteriores en el mismo foro) con el fin de "evitar un fraude al sistema de financiación de las campañas electorales (...) subvencionadas fuera de [los partidos] por otras entidades u otras personas jurídicas". En relación a la aludida limitación de la libertad de expresión, la negaba tajantemente, señalando que lo prohibido, no a los "ciudadanos, particulares o personas físicas", sino a personas jurídicas, era la realización "durante la campaña electoral [de] actos que están reservados (...) a los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que se presentan": *Trabajos LOREG*, págs. 452 a 455.

⁵⁷ El portavoz del Grupo Popular, Sr. Alzaga, al defender el voto particular anunciado en Comisión, señaló que la redacción que hasta entonces figuraba en el proyecto tendría entre otras consecuencias que "todas las empresas editoras de diarios y de otras publicaciones periódicas que hay en España (...) no podrán solicitar de sus lectores o aconsejarles un comportamiento electoral en una determinada dirección", así como tampoco "un sindicato de pequeños propietarios agrarios, un colectivo de taxistas, una asociación feminista (...) cuerpos sociales que (...) tienen como pauta de comportamiento plantearse el contenido de los programas electorales en aquello que más concierne a sus legítimos intereses (...) para subrayar [a sus asociados] una preocupación, y en ocasiones para darles un consejo de comportamiento electoral, que es perfectamente lícito", partiendo de que "la política democrática tiene que ser cada vez más participativa (...) abierta al debate" y sin dejar de mencionar la dificultad (o imposibilidad) de hacer cumplir esta prohibición. Por ello, concluyó defendiendo que la mejor decisión sería volver al texto original del proyecto; con parecidos argumentos propuso la misma solución el portavoz del Grupo Centrista, Sr. Sancho (*Trabajos LOREG*, págs. 650 y 651).

⁵⁸ Según el portavoz del Grupo Socialista, al proponer esta transacción, se partía de la que a su juicio era una postura común: "que toda persona física o jurídica pueda expresar en campaña electoral sus ideas, sus intenciones de voto", pero que "la campaña propiamente dicha, financiada de la forma aquí prevista, y con los controles aquí previstos, sólo la hagan las formaciones políticas", fórmula aceptada sin demasiado entusiasmo por el Sr. Alzaga (*Trabajos LOREG*, págs. 665 y 666).

mayo de 1982, durante la cual la Confederación de Empresarios de Andalucía hizo publicar unos anuncios que contenían fuertes críticas al programa de los partidos de izquierda⁵⁹. Este hecho generó una considerable controversia acerca de su licitud, a la que pusieron fin diversas sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo en las que se reconocía que no era un acto de campaña electoral⁶⁰.

Precepto por tanto de elaboración compleja y aún más complicado contenido e interpretación, ya que no está claro cuáles son las actividades que se prohíben: para ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN, el **artículo 50.3** parece impedir la realización de campañas como la anteriormente descrita⁶¹, aunque resulta más acertada la interpretación que ofrecen SANTOLAYA o SATRÚSTEGUI: es tan sólo un criterio para distinguir quiénes son los sujetos que, al realizar campaña, van a tener acceso a todas las venta-

⁵⁹ Así lo señala, por ejemplo, RODRÍGUEZ DÍAZ: "El Estado de partidos...", pág. 115.

⁶⁰ Por las siguientes razones: no se trataba de uno de los sujetos de ésta, ya que no recibía ayudas públicas, no se detectaba una inequívoca voluntad de favorecer a una opción partidista concreta, constituyendo una recomendación crítica en favor o en contra de criterios que se encontraban en programas de más de un partido y que éstos no son los únicos instrumentos para la participación política, siendo éste uno de los principios que informan la CE, cuyo **artículo 7** otorga a determinadas organizaciones sociales responsabilidades públicas en defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios. Se trata de la SAN de 16 de marzo de 1982 y de las SSTs de 14 de julio y de 9 de diciembre de 1982. Hay una referencia de ellas en GARCÍA LLOVET, *op.cit.*, págs. 161 y 162.

⁶¹ Al menos entienden que "respalda" la posición mantenida en el AJEC de 13 de mayo de 1982 (bajo el anterior RDLNE, que incluía una definición sustancial de la campaña en términos semejantes a los del **artículo 50.2**), según el cual no cabía que dicha organización empresarial realizara campaña electoral en favor o en contra de una opción política: vid. *Código...*, 1ª edición, págs. 232 a 234. En la segunda edición se limitan a advertir que no se trata de una cuestión sencilla, debido al inciso final, "que puede llevar en el futuro a conflictos por la dificultad que en ocasiones puede suponer la delimitación de la campaña electoral respecto al ejercicio del derecho a la libertad de expresión": págs. 246 y 247. Con la diferencia de estar emitidas la primera antes y la segunda posteriormente a la aprobación de la LOREG, coinciden básicamente con MUÑOZ CONDE, que señala que "el verdadero peligro para un proceso electoral limpio y para la democracia no procede del comportamiento individual más o menos anecdótico de algún exaltado que amenaza vociferante a algún elector o grupo de electores o rompe airado a bastonazos la frágil urna de cristal o plástico, sino de las maniobras más o menos encubiertas y aparentemente lícitas de determinados grupos de presión o de poderes fácticos que dominan los medios de información, manipulan las noticias o difunden rumores tendenciosos y que con el pretexto de la *orientación del voto* realizan auténtica campaña electoral, sin intervenir oficialmente en ella, gastando ingentes sumas en crear en la población una *psicosis de miedo* respecto a determinadas opciones electorales contrarias a sus particulares intereses" (*op.cit.*, págs. 472 y 473), y con CHUECA, que considera imprescindible para que se forme la voluntad de los ciudadanos y se expresen cuáles son los intereses generales no tener como legitimados a los grupos de interés para intervenir en el proceso electoral ("El régimen jurídico...", págs. 56 y 57).

jas públicas, sin que se impida a organizaciones cuyos fines están incluso amparados por la CE (sindicatos, organizaciones empresariales, de consumidores...) tomar postura y pedir el voto para las formaciones políticas o la abstención⁶². SOLOZÁBAL incluso llega a afirmar la posible inconstitucionalidad del precepto, al tratarse de una "restricción intolerable de la libertad de expresión: la intervención en campaña electoral no puede ser prohibida a nadie"⁶³. Pero esta conclusión, que parece bastante aceptable, no aclara entonces cuál es el alcance de la restricción que establece este **apartado 3 del artículo 50 LOREG** (salvo que sea una mera apariencia, como dice SANTOLAYA⁶⁴).

Teniendo en cuenta los antecedentes legislativos señalados, podría ponerse en relación esa prohibición de realizar campaña con los problemas de financiación y limitación de gastos electorales, y así parece entenderlo, por ejemplo, BALLARÍN, que brinda esta solución para resolver lo que considera cuadratura del círculo: "lo que aquí se prohíbe (...) es toda actividad de campaña que pueda reputarse una forma de financiación indirecta, material, de la misma, por constituir, desde el punto de vista económico, una contribución relevante a la campaña realizada por alguna de las candidaturas. Estas actividades deben poder imputarse a las personas jurídicas para estimarse prohibidas, y deberán serlo, de nuevo, atendiendo al dato de la financiación" y no a otros que podrían ser engañosos (quién convoca o aparece como organizador)⁶⁵. Aun-

⁶² Posibilidad reconocida en el AJEC de 18 de junio de 1986. Vid. *Manual...*, pág. 77 (en esa relación de entes con relevancia pública no incluye este autor a los Colegios profesionales, también constitucionalizados), y "La elección...", pág. 50, respectivamente.

⁶³ Vid. "Sobre la jurisprudencia constitucional...", pág. 30. En el mismo sentido, MOLAS: voz "Campaña electoral", pág. 891. Hay que recordar que los partidos políticos expresan, pero no agotan, el pluralismo político, lo que significa en este punto, para JIMÉNEZ CAMPO, que cualquier asociación, sea cual sea su objeto, puede pronunciarse sobre cuestiones políticas, si bien esta aclaración resulta inútil, puesto que la campaña la hacen sólo los partidos: vid. "Diez tesis...", pág. 43.

⁶⁴ *Manual...*, pág. 74.

⁶⁵ No se prohíbe *participar* en la campaña, sino *realizarla*, sin limitar la libertad de expresión: si el sindicato o la asociación organizan o financian el acto, el cartel, la distribución de propaganda, se les imputará esa actividad, que es la prohibida, en cuanto "contribución relevante a la captación de sufragios" (no abarcaría a la organización de mesas redondas, debates o comparecencias de diversos representantes): vid. BALLARÍN:

que no hay que dejar de reconocer la brillantez de la construcción de esta postura y su adecuación al contenido de los debates parlamentarios, lleva a una conclusión absurda: esas personas jurídicas, en tanto no les afecte alguna de las prohibiciones del **artículo 128**, pueden aportar fondos a las cuentas de las formaciones, pero no realizar la campaña en lugar de ellas, aunque sí una independiente para solicitar el voto o recomendar no votar por alguna de ellas. Como previsión de que su uso suponga una elusión indirecta del límite de 1.000.000 de pesetas parece exagerada. No puede ser otro el juicio sobre una disposición que quiere impedir que se produzcan situaciones que en España apenas existen: la lógica expresión de las preferencias de sindicatos, Iglesia, asociaciones de empresarios..., no ha recurrido, salvo esa aislada excepción, a las técnicas habituales de la campaña. Por eso no está justificada esta reacción similar a los intentos de regular la actividad de los 'PACs' que crean centrales sindicales, empresas, organizaciones comerciales y profesionales o grupos políticos no partidistas en Estados Unidos. Por todo ello, no cabría sino repetir lo que ya se dijo sobre la deficiente regulación de la financiación privada, cuya causa es la falta de una concepción clara sobre su admisibilidad.

D. POR RAZÓN DEL CARGO U OFICIO: LA PROHIBICIÓN DE REALIZAR ACTIVIDADES DE CAMPAÑA ELECTORAL A POLICÍAS, MILITARES, JUECES Y MIEMBROS DE JUNTAS ELECTORALES

Una prohibición en parte semejante a la anterior establece el **artículo 52 LOREG** para todo miembro en activo de las Fuerzas Armadas o de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, de las policías de las Comunidades Autónomas o municipales, los jueces, magistrados y fiscales en activo y los miembros de las juntas

"Comentario al artículo 50", págs. 446 a 448. Contrario a esta explicación se muestra RODRÍGUEZ DÍAZ, para quien supone una expresión de la consolidación de la garantía institucional del Estado de partidos, que reserva a éstos la campaña, por lo que referirlo a la financiación "impone una gran restricción interpretativa en cuanto a sus posibilidades de despliegue": "El Estado de partidos...", pág. 115.

electorales⁶⁶. Más exactamente, se les prohíbe difundir propaganda electoral y, lo que podría resultar interesante para deducir la existencia de algún límite, «llevar a cabo otras actividades de campaña electoral». En la medida en que se pueda incluir entre esas indefinidas actividades la de realizar aportaciones, se trataría de una de estas particularidades, establecida en un lugar un tanto extravagante y de manera indirecta, lo que depende en buena medida de la interpretación que se dé a tal cláusula⁶⁷. Si su finalidad [no muy diferente de la que lleva al **artículo 6.1.h), i) y j)** a declararles inelegibles] es, siguiendo a SANTOLAYA, "garantizar la neutralidad de estamentos que por su posible posición intimidatoria o de árbitros del proceso pueden provocar la celebración de unas elecciones no plenamente democráticas"⁶⁸, debería entonces buscarse, por lo que aquí interesa, alguna relación entre la actividad financiadora y la perturbación que podrían causar en el desarrollo del proceso electoral, que desde luego no parece ser la misma que originaría su intervención en un acto electoral o en la elaboración del programa de la candidatura⁶⁹.

⁶⁶ Tiene carácter general y es aplicable también en las elecciones a las Asambleas autonómicas, por lo que su reiteración en el **artículo 69 LEPVas**, no tiene mayor alcance que el de citar expresamente a los miembros de la 'Ertzaintza' y del Cuerpo de Miñones.

⁶⁷ CANO considera que es un concepto jurídico indeterminado, que tendrá que concretarse a la luz de las circunstancias de cada caso. No cabe pues hacer una construcción teórica, que resultaría "incompleta, casuística y casi artificial": *op.cit.*, pág. 403.

⁶⁸ *Manual...*, pág. 77.

⁶⁹ BALLARÍN tampoco las incluye en su exhaustivo análisis del precepto, probablemente por no considerar que la financiación es una «actividad de campaña electoral»: vid. "Comentario al artículo 52", págs. 470 a 473.

19. LAS APORTACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LÍMITES Y PUBLICIDAD

Entre las normas relativas a la financiación electoral resulta muy llamativa la práctica ausencia de referencias a las que suponen las dos vías por las que las formaciones políticas allegan la mayor parte de los fondos necesarios para hacer frente a sus campañas: las aportaciones de los propios partidos y los créditos, dada la escasa cuantía del adelanto de subvención (y su naturaleza de entrega a cuenta) y la irrelevancia de las donaciones de particulares⁷⁰. Estas dos fuentes de financiación comparten también otra característica, ya que plantean problemas más propios de la financiación permanente de los partidos, puesto que son esos mismos sujetos los que concurren a las elecciones, a diferencia de lo que ocurre en Francia o Estados Unidos, cuyas legislaciones tienen en cuenta al candidato como receptor de aportaciones de los partidos políticos (según el **artículo L. 52-8 CEF**, son las únicas personas jurídicas que pueden realizarlas) o como beneficiario de los gastos que realicen los comités locales o nacionales ('coordinated expenditures'). En realidad, la regulación que se ha dado también lo pone de manifiesto, puesto que la única referencia que aparece en la **LOREG** es para obligar a dejar constancia de la procedencia de los fondos cuando un

⁷⁰ Este esquema cuatripartito es el utilizado por el Tribunal de Cuentas, por ejemplo, en su informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993 y es el que se ha utilizado para confeccionar los cuadros relativos a las fuentes de financiación ya citados. No se dice que sean el medio de financiación más importante, ya que no cabe duda acerca del papel que desarrollan (o deberían desarrollar) las subvenciones públicas, al margen de la siempre difícil valoración del uso de las prestaciones durante la campaña, sino que, al ser entregadas aquéllas posteriormente a las elecciones, se obliga a buscar otro tipo de recursos.

partido político realice una imposición en las cuentas electorales (**artículo 126.3**)⁷¹.

Ésta supuso hasta 1987 la única norma sobre control de los ingresos de los partidos políticos en periodos no electorales⁷². Una vez aprobada la **LOFPP**, con la obligación que tienen los que reciben las subvenciones en ella previstas de presentar un informe anual de su contabilidad al Tribunal de Cuentas, su sentido y alcance han variado sustancialmente, hasta el punto de ocasionar que se haya considerado suficiente (así al menos se deduce del silencio que mantiene sobre el particular el Tribunal de Cuentas) indicar que tales aportaciones proceden de la tesorería o de la caja del partido⁷³. Sin embargo, no parece que tal justificación satisfaga las pretensiones de transparencia de la **LOREG**: mejor dicho, no las cumple en absoluto y sólo se entienden en ese otro marco legislativo, de cuyo cumplimiento se hace depender entonces la efectividad del precepto. Para conocer cuál es uno y otra, bastaría constatar que este control ofrece deficiencias tales como que ese informe sobre la contabilidad anual se refiere sólo a las formaciones que al contar con representación en el Congreso de los Diputados obtienen este tipo de subvenciones, y que el último

⁷¹ Pretendía la enmienda 289, del Grupo Vasco (PNV), que la suma de estas imposiciones no pudiera superar más del 50% respecto del total de gastos electorales realizados, para "evitar que se escape el control de la financiación total de gasto electoral usando y abusando de esta vía" [enmienda que le parecía justificada a MARÍN: vid. Miguel MARÍN ARIAS: "Comentario al artículo 126", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.054]. La razón aducida por la ponencia para justificar su rechazo, que era la misma utilizada en relación con las enmiendas citadas en nota 23, no es de recibo (no existía intención de suavizar exigencias, sino más bien todo lo contrario), aunque no fuera muy coherente con la enmienda 294, del mismo Grupo Vasco (PNV), que pretendía añadir una referencia a los partidos políticos en el **artículo 129**, de modo que éstos quedaran excluidos de la limitación de no aportar más de 1.000.000 de pesetas, que es evidente que no les concierne (cualquier informe del Tribunal de Cuentas despeja la más mínima duda, ya que tales aportaciones superan con creces esa cantidad, como se refleja en los cuadros 1.4, 2.5, 3.6 y 4.7). Sí hubo durante el trámite parlamentario una modificación respecto al proyecto de ley, al sustituir la ponencia la palabra «origen» que figuraba en él, por considerar más correcta técnicamente «procedencia»: *Trabajos LOREG*, pág. 229 a 231 y 379.

⁷² Aunque la **LPP** estableció la posibilidad de otorgar subvenciones de carácter anual, no se preveían mecanismos de control de esta contabilidad no electoral.

⁷³ Informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 29 de octubre de 1989; en el que elaboró con ocasión de las elecciones de 1993 ni siquiera figura esa referencia.

que se ha elaborado es, aunque parezca sorprendente, el correspondiente al año 1989⁷⁴.

Por lo demás, la diferente regulación que establecen **LOREG** y **LOFPP** en materia de límites para las aportaciones de particulares puede encontrar buen acomodo en esta vía: a cualquier donativo superior a 1.000.000 de pesetas o de carácter anónimo puede dársele el carácter de entrega no a las cuentas electorales, sino a las del partido, y éste emplearlas en las elecciones como aportación propia.

⁷⁴ En cualquier caso, una indagación más profunda sobre ellas sólo conduciría a reafirmar la presencia de un sistema de financiación casi exclusivamente pública de las elecciones, ya que la mayor parte de esos fondos procede de las subvenciones anuales reguladas en la **LOFPP**.

20. LOS CRÉDITOS

En esta materia se vuelve a dar la señalada relación entre financiación electoral y financiación permanente: al fin y al cabo, salvo en los casos de las agrupaciones de electores, quien solicita el crédito y se obliga a su devolución es el partido político, en un plazo que, en principio, supera el periodo electoral⁷⁵. De hecho, nada dice directamente la **LOREG** sobre la capacidad de endeudarse mediante la contratación de créditos con entidades financieras, aunque sí que aparecen normas referidas a ellos.

En primer lugar, los intereses que produzcan hasta la percepción de la subvención son considerados un gasto electoral en los términos ya vistos [**artículo 130.g**].

Con mayor relación con su importancia como medio de financiación, se establece la obligación de que las entidades financieras que hubieran concedido algún crédito a las formaciones políticas cuya contabilidad debe fiscalizar el Tribunal de Cuentas den «noticia detallada» a éste durante el periodo en que el Tribunal debe recibir la información sobre aquellas contabilidades (**artículo 133.3**)⁷⁶.

En todo caso, la de mayor importancia es la previsión de que el pago de las subvenciones electorales a las que las formaciones puedan tener derecho se haga directamente a las entidades financieras con las que aquéllas hubieran contraído estas operaciones crediticias, si sus administradores así lo hacen constar a la Junta Electoral

⁷⁵ Si es obligado contraerlos no es, como dice CHUECA, por la diferencia entre gastos máximos autorizados y subvención, sino por el carácter reembolsatorio que tiene ésta: vid. "La financiación...", pág. 88. Incluso la propia existencia de la financiación pública es un factor que contribuye en gran manera a que se acuda a esta fuente de financiación con frecuencia, según MARTÍNEZ SOSPEDRA, ya que ofrece a los acreedores un recurso público como garantía: *op.cit.*, pág. 19.

⁷⁶ Debe de querer decir que permita su perfecta identificación, incluyendo la relación de datos objetivos y subjetivos, la cantidad y el prestatario, según MARÍN: vid. Miguel MARÍN ARIAS: "Comentario al artículo 133", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.086.

Central (**artículo 133.6**). Al existir una disposición idéntica en el **RDLNE (artículo 44.2)**, se considera que sigue en vigor el **Real decreto 1.047/1977, de 13 de mayo**, que, desarrollándolo, creaba un registro de notificaciones de créditos, dependiente de la Junta Electoral Central, en el que sólo pueden inscribirse los destinados a subvenir los gastos de campaña electoral de las entidades políticas en los términos del **artículo 130 LOREG⁷⁷**. Su fin es que las entidades financieras puedan conocer fehacientemente que ha sido afectada al reembolso de sus créditos, en todo o en parte, la eventual subvención que reciban las formaciones y, en su caso, cuál es la parte de la subvención ya afectada al reembolso de otros créditos anteriores⁷⁸.

Los informes del Tribunal de Cuentas dan testimonio por otra parte de una práctica muy habitual, ya que en casi todos estos contratos se ofrecen como garantía las subvenciones públicas a percibir, con un carácter muy general: aunque los créditos se contraigan para hacer frente a los gastos que ocasione la campaña electoral⁷⁹, también se comprometen las subvenciones anuales que correspondan a los partidos políticos en virtud de la **LOFPP** y, de manera aún más chocante con su naturaleza jurídica, las otorgadas a los diversos grupos parlamentarios por las Cortes Generales o las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Pero estas normas no abordan el que sin duda es el problema principal que ori-

⁷⁷ AJEC de 28 de mayo de 1993.

⁷⁸ Desarrollado a su vez por las **Normas de la Junta Electoral Central de 20 de mayo de 1977**. Se tratará más extensamente en todo caso al analizar el pago de subvenciones.

⁷⁹ No parece que sea una cuestión clave dilucidar si este tipo de créditos ha de solicitarse exclusivamente con este fin o quedan afectados por estas disposiciones con independencia del motivo de la petición o de la concesión, ya que se observa en los informes del Tribunal de Cuentas que se dan ambos tipos de situaciones, incluso en los más recientes viene omitiéndose cualquier referencia a este aspecto, que sí había considerado relevante en su informe sobre las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989 bajo ciertas circunstancias: si se garantiza la operación con la afectación de la subvención electoral y se introduce una cláusula para señalar como destino del préstamo "los gastos de la campaña" para unas concretas elecciones, no podían destinarse los remanentes de ese crédito a gastos que no tuvieran ese destino. Parece más correcto considerarlo como una materia perteneciente a las relaciones entre el partido y el banco, como parecía hacer en ese mismo informe respecto a una cláusula por la que un partido se obligaba a no afectar el cobro de las subvenciones públicas al cumplimiento de ninguna otra obligación.

gina su concesión⁸⁰, que es el de la creación de una deuda de magnitudes descomunales, con las consiguientes obligaciones financieras que les genera, situación que no sólo les puede suponer un problema económico, sino afectar a su libre desenvolvimiento e incluso subsistencia. Aunque tales circunstancias no puedan deberse exclusivamente a las deudas posteriores a las elecciones, y menos cuando el ajuste entre limitación de gastos y subvenciones empieza a ofrecer una relación más satisfactoria, es evidente que no cabe descartar la posibilidad de medidas que restrinjan esta capacidad de endeudamiento, ya que respecto a estas entidades financieras sí que es posible que los partidos lleguen a crear unas peligrosas relaciones de dependencia⁸¹.

⁸⁰ Al margen de la actuación de las entidades financieras, que siempre podrán utilizarlo como un instrumento para favorecer a una formación: en las elecciones a las Cortes Generales de 1986, los bancos decidieron syndicar los créditos y establecer unos criterios uniformes para su concesión a los diversos partidos, que en todo caso parecían ignorar las expectativas de voto de alguno de ellos, al resultar bastante generosos para con una formación que no obtuvo ningún escaño, mientras que otras con buenas expectativas resultaron en comparación marginadas (lo cierto es que el partido perjudicado también hizo un uso propagandístico de esa decisión): a este hecho aluden GARCÍA LLOVET, *op. cit.*, pág. 174, y DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 135 y 138. No debió de ser una buena experiencia ya que no han vuelto a repetir esa acción coordinada.

⁸¹ En la **LOFPP** sí que se prevé que los partidos puedan destinar como máximo el 25% de las subvenciones anuales y de las recibidas por los grupos parlamentarios al pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito (**artículo 8**), disposición contestada durante su elaboración: la enmienda 11, de la Minoría Catalana (y la 12, del Grupo CiU), solicitaban su supresión por ser contrario a la autonomía de los partidos políticos en su libertad de contratación. En cambio, el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión, Sr. Navarro, lo consideraba un "esfuerzo de disciplina", más necesario cuando el aumento de la subvención exigía una buena gestión: *B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987, págs. 11 y 12, *B.O.C.G. S.*, III Legislatura. Serie II, núm. 76 (b), de 29 de mayo de 1987, pág. 12, y *C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Comisiones, núm. 121, de 28 de abril de 1987, pág. 4.639.

CAPÍTULO VII

EL CONTROL DE LA

FINANCIACIÓN

ELECTORAL

SUMARIO

21. INTRODUCCIÓN

22. LAS OBLIGACIONES CONTABLES DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

I. Los administradores electorales

A. Designación

B. Funciones: el alcance de su responsabilidad

II. La contabilidad electoral

A. Principios generales

B. Las cuentas electorales

1. Requisitos para su apertura

2. Reglas de administración

23. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DEL CONTROL

I. Las juntas electorales

II. El Tribunal de Cuentas

A. Naturaleza y competencias

B. El procedimiento fiscalizador

1. Presentación de la contabilidad

2. Contenido de la información

3. Obligaciones de terceros

4. Objeto de la fiscalización

5. Informe e intervención de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas

6. Entrega de la subvención

7. La legislación autonómica

24. LAS SANCIONES

I. De orden penal

II. De orden económico

A. Multas

B. Reducción o privación de la subvención

"Si las leyes son demasiado duras, resultan transgredidas con razón. Si son demasiado complicadas, el ingenio humano encuentra fácilmente el modo de deslizarse entre las mallas de esa red tan frágil (...) La mayoría de nuestras leyes penales sólo alcanzan, por suerte quizá, a una mínima parte de los culpables; nuestras leyes civiles no serán nunca lo suficientemente flexibles para adaptarse a la inmensa y fluida variedad de los hechos. Cambian menos rápidamente que las costumbres; peligrosas cuando quedan a la zaga de éstas, lo son más aún cuando pretenden precederlas. Sin embargo, en esta aglomeración de innovaciones arriesgadas o de rutinas añejas, sobresalen aquí y allá, como sucede en la medicina, algunas fórmulas útiles (...) Toda ley demasiado transgredida es mala; corresponde al legislador abrogarla o cambiarla, a fin de que el desprecio en que ha caído esa ordenanza insensata no se extienda a leyes más justas"

Marguerite Yourcenar, *Memorias de Adriano*

21. INTRODUCCIÓN

El establecimiento de algún tipo de control sobre la financiación y las actividades económicas de los partidos adquiere en otros ordenamientos tal relevancia que incluso se le otorga un reconocimiento constitucional, como el que recibe en la **LFREFA**, cuyo **artículo 21.1** les obliga a «rendir cuentas públicamente sobre el origen y la utilización de sus recursos, así como de su patrimonio»¹. En ellos deben considerarse incluidos, lógicamente, los destinados a la financiación de la campaña electoral, a los que hay una referencia expresa en el **artículo 116.3.d) CRP**, que recoge la «fiscalización de las cuentas electorales» como uno de los principios que han de regir las campañas electorales. A pesar del valor que tienen estas normas², su análisis requiere en una primera aproximación precisar si su naturaleza es accesoria, consecuencia de la existencia de otras normas sobre financiación, como las estudiadas hasta ahora, o bien tiene un carácter independiente de aquéllas, por lo que sería susceptible de existir aisladamente. En principio, ambas construcciones pueden considerarse aceptables: no resultaría difícil concebir un modelo en que se concedieran subvenciones sin exigencias semejantes a las que se analizarán a continuación o, a la inversa, en el que se solicitaran datos sobre sus fuentes de financiación sin que se

¹ Según la redacción dada por la **Ley de modificación de la Ley Fundamental de 21 de diciembre de 1983**. El carácter de esta obligación, según la **STCF de 9 de abril de 1992**, hace que sin transparencia no pueda haber confianza en los partidos políticos y que éstos no puedan cumplir sus fines constitucionales.

² Que no suele llevar a los autores que se ocupan del control de los partidos políticos a incluirlos en sus trabajos, puesto que este concepto se suele reservar para las medidas relacionadas con otros aspectos de su régimen jurídico (creación, actividad, organización), sin incluir los relacionados con su financiación: en esa línea, **CASCAJO** sólo advierte que si en líneas generales el cumplimiento de sus funciones no suele alcanzar los mínimos de "calidad democrática", al no haber encontrado un sistema adecuado, donde más lejos está ese objeto es en la financiación (aunque es cierto que se trata de una contribución a un libro colectivo en el que hay otro trabajo sobre la financiación): *op. cit.*, pág. 182. En cambio, **RODRÍGUEZ DÍAZ** incluye el control de los recursos públicos que utiliza el partido dentro del control estructural-funcional, dirigido, junto con el de su democraticidad, de carácter ideológico, a servir de contrapeso a la creciente importancia de los partidos en el Estado de partidos: vid. *Transición política...*, pág. 113.

establecieran ese tipo de aportaciones. En la práctica se dan ambas soluciones, si bien parece predominar un modelo en el que las obligaciones de someterse a un control, en detrimento de la confidencialidad e incluso de la intimidad, van acompañadas de un trato privilegiado a los partidos por parte del Estado, nueva manifestación del régimen jurídico de los partidos políticos como un conjunto de ventajas y límites, visión de la que participaba, por ejemplo, la **STC 3/1981** (aunque no se aludiera en ella a obligaciones económicas o contables)³. Además, siempre que existan normas que impongan límites a los gastos electorales es necesario, so pena de desvirtuar su eficacia, organizar dispositivos de control. Por supuesto, en el presente capítulo se tratan de analizar principalmente las formas en que se lleva a cabo un control *externo*, que habría que distinguir, en términos amplios, del *interno*, esto es, el que corresponde a los órganos que, con el alcance que en cada caso se determine, establezcan las propias formaciones políticas, si bien también sobre éste se proyectan algunas previsiones legales; en ambos casos, se centrará la atención en lo estipulado con ocasión de los procesos electorales, advirtiendo que será imprescindible en algunos puntos acudir a las previsiones de la legislación general sobre financiación de los partidos.

³ Frente a la postura de GONZÁLEZ-VARAS, que mantiene que "la transparencia en la gestión de la actividad económica de los partidos políticos es, sin duda, la base para impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la política" (*La financiación de los partidos políticos*, pág. 149), es más realista la posición de GARCÍA COTARELO, que, tras una declaración semejante ("la fiscalización se plantea hoy como necesidad porque se conceptúa a los partidos políticos como algo especial: en efecto, los partidos, al entrar en contacto y administrar los resortes del poder y los aparatos del Estado, se entiende que han de estar imbuidos de las mismas pautas de honestidad y moral que la actual teoría política predica y exige del Estado"), apunta que sin financiación pública tanto la opinión pública como el legislador podrían ser más indulgentes con el origen y fin de los fondos que manejen (*Los partidos políticos*, pág. 222). Buena prueba de ello es la experiencia alemana, en la que la obligación constitucional no se desarrolló hasta casi 20 años después, al hilo de una regulación más amplia de las subvenciones. Por otra parte, DEL CASTILLO eleva a principio general la obligación de hacer públicos los gastos e ingresos "cuando los partidos o los candidatos se encuentran financiados por dinero público" (*La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 187). También para MATEU-ROS toda financiación pública lleva aparejada "la necesidad de establecer un estricto control (...) que asegure su procedencia y regularidad de fondo, forma y procedimiento", hasta el punto que debería tender a participar de las notas propias de la "fiscalización e intervención de la actividad financiera del Estado, al margen de toda connotación política y con arreglo a la técnica contable, jurídica y económica" (*op. cit.*, pág. 177). Más adelante se analizan las consecuencias que este autor extrae de una manifestación semejante.

El sistema español debe encuadrarse entre los que disponen mecanismos de control en virtud de otras normas sobre financiación (entre ellas, por supuesto, disposiciones sobre límites de gastos electorales): por eso cabe afirmar que todas las instituciones que se van a estudiar a continuación parecen tener como objeto final, tal como señala ÁLVAREZ CONDE, el de "hacer efectivo el principio de justificación de gastos y partidas presupuestarias", en función de la observancia de aquellas normas⁴. De hecho, la legislación anterior a la **LOREG**, calificada generalmente de insuficiente en materia de control, adolecía también de carecer normas que establecieran un tope a los gastos. Quizá esta novedad es la que ha llevado a que, por ejemplo, SATRÚSTEGUI afirme que todo el sistema de financiación previsto en la **LOREG** consiste, además de en una serie de limitaciones cuantitativas, "en unos requisitos organizativos y formales" de las candidaturas, aseveración que, al margen de revelar la trascendencia que se da a esta cuestión en el ámbito doctrinal, peca de omitir toda mención a la financiación pública, sobre todo a través de las subvenciones, lo que sólo puede obedecer a un intento de enfatizar este carácter inédito⁵. En cualquier caso, partir de una consideración acerca de las normas de control que contiene la **LOREG** que las conciba como instrumentos de garantía del cumplimiento de las restantes disposiciones sobre financiación margina otras opiniones que se esfuerzan en mostrar su relación con el principio de igualdad⁶.

⁴ "Algunas propuestas...", pág. 29. También ALCÓN considera que la fiscalización es "una técnica de garantía del cumplimiento de las normas sobre el gasto electoral y, en su caso, de las prohibiciones y limitaciones establecidas a los ingresos o contribuciones electorales": *op. cit.*, pág. 149.

⁵ Vid. "La elección...", pág. 60.

⁶ Como hacen, por ejemplo, DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIANO, que también ligan su existencia a un intento de evitar la corrupción y la financiación ilícita, fines que resulta más adecuado relacionar con las restantes normas sobre gastos, subvenciones o donaciones de particulares (*op. cit.*, Tomo II, pág. 522). También GOMES CANOTILHO y MOREIRA consideran que el principio recogido en el artículo 116 CRP, además de estar orientado al control de los gastos electorales, se dispone como garantía genérica de la igualdad de oportunidades, a consecuencia de lo cual el desarrollo legal de este precepto ha consagrado otra serie de principios: contabilización de gastos e ingresos, limitación de gastos, prohibición de financiación por parte de ciertas entidades y publicidad de cuentas electorales (*op. cit.*, pág. 522). En este caso, dados los términos en que se expresan estos autores y las consecuencias que extraen de dicha disposición, más parece que se le da un alcance superior, afectando a todos los aspectos relativos a la financiación, en vez de reservarlo, como aquí se

En cuanto a los mecanismos de control, hay que coincidir (parcialmente, como se aclara a continuación) con DEL CASTILLO en su clasificación en tres grandes tipos⁷: consisten básicamente en la imposición de una serie de obligaciones sobre la manera en que -durante la campaña electoral, al objeto de esta investigación- se ha de proceder a realizar los gastos y a recibir los ingresos⁸, en la labor de fiscalización de algún órgano público (que puede tener lugar de modo simultáneo a la campaña electoral, posteriormente a ese periodo y también sin ese límite temporal) y, por último, en un conjunto de sanciones aplicables en los supuestos de infracción de las normas sobre la materia, esquema que se adopta para desarrollar la exposición de las normas vigentes sobre la materia.

Generalmente se señala que la adecuada publicidad de las fuentes de financiación y del destino que se ha dado a esos ingresos es la consecuencia lógica del control. Es cierto que este conocimiento general por parte de los ciudadanos del estado de las cuentas, identidad de los aportantes..., es un requisito imprescindible para alcanzar la transparencia de su actividad económica, pero también que no asegura por sí solo el cumplimiento de las normas sobre límites y prohibiciones de ingresos y gastos, que debe determinarse en función de criterios técnico-jurídicos que apliquen órganos especializados por razón de su competencia, lo que no quiere decir que sea irrelevante ni mucho menos que se mantenga una opción favorable a mantener la información que dichos organismos obtengan fuera del alcance del público⁹. A cada uno de los tres

hace, a una parte de ellos.

⁷ Vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 126.

⁸ A ellas se refieren DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO cuando señalan la existencia de un tipo de control de carácter genérico (*op. cit.*, Tomo II, págs. 524 y 525), mientras que ORÓN las agrupa bajo la rúbrica "control interno", para distinguirla del "externo" que realizan juntas electorales y Tribunal de Cuentas (*op. cit.*, pág. 1.889).

⁹ Por el contrario, sólo cabe reafirmarse en las críticas formuladas anteriormente a disposiciones y actuaciones que suponen la privación casi total de esos datos. De lo que se trata es de fijar claramente cuáles son los aspectos que hay que sujetar a publicidad y probablemente también el alcance que se quiera dar a ésta. Que los ciudadanos conozcan cuál es el destino de los gastos de las formaciones políticas, cuando buena parte de los fondos que los cubren tienen un origen público, o quiénes han realizado y en qué cantidad donaciones

aspectos antes indicados, excluido el control de las prestaciones a las que tienen derecho las formaciones políticas durante la campaña electoral, abordada en su momento, se dedican los siguientes puntos, con los que concluirá el desarrollo de este trabajo.

a los partidos que ejercen tareas de gobierno o aspiran a alcanzarlas es natural en un sistema democrático: el juicio que la opinión pública se forme acerca de las actividades económicas de las fuerzas políticas podrá ser un elemento importante para determinar, en su caso, la exigencia de responsabilidades de carácter político. Todo ello es tan obvio que no debería hacer falta decirlo, puesto que lo que se quiere dejar claro es que, una vez establecido un marco jurídico -más o menos acertado, ésa es otra cuestión-, sólo mediante procedimientos y criterios jurídicos puede determinarse qué infracciones se han cometido y las sanciones aplicables. Desde una perspectiva puramente académica, también hay que lamentar esa falta de publicidad que impide un correcto estudio de la financiación, como señaló en su momento DEL CASTILLO (voz "Financiación...", pág. 342).

22. LAS OBLIGACIONES CONTABLES DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

A fin de ordenar su actividad económica durante este periodo es imprescindible establecer exigencias de tipo organizativo, funcional y documental, según la caracterización de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA¹⁰; de ellas se derivan, como señala DEL CASTILLO, la necesidad de centralizar las actividades de tipo económico que desarrolle la candidatura, fijando algún tipo de estructura u organización específicamente encargada de esta tarea, para cuyo desempeño se fijan ciertas pautas, así como las características de la información que las formaciones políticas deben hacer llegar al órgano de fiscalización¹¹. Todos estos elementos están presentes en la legislación electoral española, aunque buena parte de ellos haya tenido que esperar, no sólo a la elaboración de la LOREG, sino incluso a modificaciones más recientes de ésta. También hay que tener en cuenta que la LOFPP dedica su **título III** a las «Obligaciones contables» de los partidos políticos, señalando su **artículo 9.2** de manera bastante prolija cuál habrá de ser el contenido de sus libros de tesorería, inventarios y balances, que deberán permitir «en todo momento conocer su situación financiera y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley»¹².

¹⁰ Vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 30.

¹¹ *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 137 y sigs. PÉREZ ROYO incide sobre todo en el carácter finalista de unas obligaciones contables muy estrictas, que persiguen hacer posible la fiscalización de las finanzas del partido y la exigencia de responsabilidad en caso de incumplimiento: *Curso...*, pág. 360.

¹² La enmienda 14, de la Minoría Catalana (y la 13, del Grupo CiU) pretendía su supresión, por ser "innecesario y contrario a la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos": *B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987, pág. 12, y *B.O.C.G. S*, III Legislatura. Serie II, núm. 76 (b), de 29 de mayo de 1987, pág. 13. Por el contrario, hay que coincidir con BLANCO VALDÉS en que

Al contenido de la contabilidad electoral, y a la manera en que haya de integrarse en los registros contables previstos en la **LOFPP**, se prestará la debida atención en el análisis siguiente, en el que se distinguirán básicamente dos grandes apartados, el relativo a las funciones de los administradores electorales de las entidades políticas y el dedicado a las cuentas electorales, entendidas en un sentido amplio.

I. LOS ADMINISTRADORES ELECTORALES

Desde que en 1883 la **Ley sobre prácticas ilegales y corruptas** creara en Gran Bretaña la figura del *agente electoral*, se ha considerado que es un componente básico e imprescindible del control de la financiación electoral la designación de un representante que autorice los gastos de la campaña y que presente posteriormente un informe ante el órgano encargado de verificar el cumplimiento de tales normas (en la actualidad, esta figura se encuentra regulada en los **artículos 67 a 71** de la **Ley electoral**). De ahí afirmaciones como la de LÓPEZ GUERRA, para quien sin un agente que centralice todos los aspectos económicos de la campaña de una candidatura, que sea responsable de su ajuste a la legalidad, no puede ser efectivo el límite de gastos ni ninguna medida que se adopte sobre sus vías de financiación¹³. No obstante, tal importancia responde muy directamente a la experiencia norteamericana, cuya legislación importó esta figura del agente electoral británico, para obligar al candidato a designar un comité principal que sería el que informara a la 'Federal Election Commission' de la cuantía de los gastos y de la identidad de los contribuyentes (**2 USC Sección 432**; sobre el contenido y la periodicidad de los informes, **2 USC**

uno de los problemas más importantes que trataba de resolver esta ley era impedir que los partidos se siguieran moviendo en un contexto de gran opacidad, manejando grandes sumas de dinero, admisibles en unos casos y absolutamente repudiables en otros: vid. *Los partidos políticos*, pág. 193.

¹³ Vid. "La organización...", pág. 118.

Sección 434)¹⁴. No es de extrañar la trascendencia que esta disposición alcanzó en un contexto descentralizado, de candidatos que no cuentan con un respaldo partidista, ya que era la manera de controlar los *gastos independientes*, es decir, los desembolsados por entidades o ciudadanos ajenos a él, permitiendo controlar todos los gastos que se destinaran a favor de cualquier candidatura¹⁵. También se encuentra entre las medidas adoptadas en Francia a partir de 1990, ya que se exige a los candidatos designar un mandatario, que puede ser una «asociación de financiación electoral» o una persona física denominada «apoderado electoral», a través del cual recauda los fondos destinados a financiar su campaña, de manera exclusiva, y gestiona sus operaciones económicas, ya que ha de abrir una cuenta bancaria en la que representarán éstas (**artículos L. 52-4, L. 52-5 y L-52-6**)¹⁶. Muy semejante es el **artículo 7, apartados 3 y 4 de la Ley de 10 de diciembre de 1993**: sólo el mandatario electoral del candidato puede recaudar fondos, al tiempo que debe ocuparse de registrar todas las operaciones electorales en una única cuenta (además, los candidatos no pueden compartir mandatario, ni designar más de uno).

No ha de ser tanta su relevancia en sistemas como el español (centralizado, con fuerte presencia de las estructuras partidistas en el periodo electoral), razón por la que probablemente el **RDLNE** incluía dentro de los actos y operaciones que desempeñaban los representantes de las candidaturas también la responsabilidad sobre gastos e ingresos (**artículo 48**). Fue la **LOREG** la que introdujo la figura del administrador, para distinguir un ámbito propio de actuación diferente al del representante; en cualquier caso, esta separación parece conveniente, tanto porque de ese modo se evita acumular en éste excesivas funciones como porque su tarea era meramente simbólica en esta materia, según lo describe DEL CASTILLO: al no atribuirle el **RDLNE** la

¹⁴ Vid. LÓPEZ GUERRA: *Las campañas electorales...*, pág. 230.

¹⁵ Sobre este particular, vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 184.

¹⁶ Los candidatos no pueden formar parte de una asociación de financiación electoral, ni pueden compartir varios candidatos el mismo mandatario, tras la reciente **Ley núm. 95-65**.

responsabilidad sobre las cuentas, el cumplimiento de estas obligaciones era exclusivamente formal, autorizando con su firma los informes de cuentas de los partidos, cuya contabilidad en la práctica llevaban otros¹⁷.

En la actualidad, por tanto, se exige a todas las candidaturas, incluidas las que promuevan las agrupaciones de electores¹⁸, tener un administrador electoral, al que el **artículo 121.1** define como responsable de sus ingresos y gastos y de su contabilidad. Este actúa como administrador común de todas las candidaturas que cualquier partido, federación o coalición presente dentro de la misma provincia. Además, los partidos, federaciones y coaliciones (pero no las agrupaciones¹⁹) que presenten candidaturas en más de una provincia deben tener también un administrador general, que responderá de todos los ingresos y gastos y de la contabilidad de la formación y de sus candidaturas, de modo que los administradores electorales actúan bajo su responsabilidad (**artículo 122.3**)²⁰. Ambos son, evidentemente, administradores de la candidatura o de la formación política en su conjunto, no de los candidatos incluidos en la lista individualmente considerados, como ocurre con los representantes ante la administración electoral²¹. En cualquier caso, hay que afirmar, con MARÍN, que la

¹⁷ Vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 272.

¹⁸ AJEC de 11 de mayo de 1987.

¹⁹ Porque "tienen su ámbito limitado por el correspondiente distrito o circunscripción electoral, sin más excepción que la prevista en el **artículo 64.4** (...), sin que sea admisible la federación de agrupaciones de electores a otros efectos como el de designar un administrador general común": AAJEC de 12 de mayo de 1986 y 15 y 29 de marzo de 1995.

²⁰ La enmienda 501, de la Minoría Catalana, planteaba la adición de un nuevo apartado al **artículo 123**, según el cual, y para asegurar la eficacia del pacto de creación de una coalición, sus administradores deberían actuar en todo caso de conformidad con las normas con que se rigiera aquélla: *Trabajos LOREG*, pág. 320.

²¹ Acerca de estos últimos, se ha destacado lo equívoca que resulta la redacción de los **apartados 2 y 3 del artículo 43**, que menciona a los «representantes generales» junto a los «de las candidaturas»: sobre esta confusión, vid. Javier BALLARÍN IRIBARREN: "Comentario al artículo 43", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 343 y sigs. Este mismo vicio de falta de claridad ha sido señalado por MARÍN, para el que la terminología usada es confusa y hace que en algunos artículos no se sepa a cuál de los dos tipos de administradores se hace referencia (vid. "Comentario al artículo 122", págs. 1.039 y 1.040), juicio que hay que considerar algo exagerado, ya que no parece tan difícil, sobre todo cuando se trata del administrador general, precisar a cuál de los dos se está haciendo mención.

relación de los administradores electorales con el administrador general que configura la **LOREG** supone un desplazamiento de la responsabilidad hacia este último, ya que no se menciona la facultad de dirección, sino la asunción de la responsabilidad por la actuación de los administradores electorales²².

Curiosamente, por efecto de la exclusión de los artículos citados de la relación de la **disposición adicional primera, apartado 2**, la actuación de este representante no rige en principio directamente para las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, que tenían la posibilidad de configurar en sus normas electorales otro modelo de responsabilidad sobre las cuentas. Sin embargo, todas han decidido recoger la misma figura con prácticamente idénticos caracteres, aunque ninguna por la vía de la omisión (salvo en el caso de Cataluña, único en el que se da una aplicación supletoria de las normas estatales), sino remitiéndose directamente a la **LOREG**²³, disponiendo unas normas que meramente las reproducen²⁴ o, en el mejor de los casos, plantean muy leves añadidos, que tienen, por lo general, un carácter meramente procedimental²⁵.

A. DESIGNACIÓN

En cuanto a los requisitos que deben reunir las personas sobre las que recaiga esta designación, la **LOREG** es bastante parca: puede serlo cualquier ciudadano mayor

²² Vid. MARÍN: "Comentario al artículo 122", pág. 1.040.

²³ Es el caso de la **LEARCant** (artículo 42) y de la **LECAIBal** (artículo 28).

²⁴ Como hacen los artículos 39 a 42 **LEPGal**, 40 a 43 **LEAnd**, 35 **LREJGPast**, 43 a 45 **LEDGLRio**, 32 y 33 **LERMur**, 37 y 38 **LEVal**, 34 a 37 **LECAAra**, 45 a 48 **LECas-LM**, 38 a 40 **LFEPNav** y 43 y 44 **LECasL**.

²⁵ Como la **LEPVas**, que en sus artículos 138 y 139 dispone la necesidad de designar un suplente de los administradores, que actuará sólo en caso de renuncia, ausencia, muerte o incapacidad de aquél; igual requisito aparece en los artículos 48 a 50 **LEAExt**. La **LMUMECana** prevé que haya un administrador único para todas las candidaturas de una formación (artículo 26), mientras que la **LECMad** simplemente ofrece como novedad la obligatoriedad de que sólo haya un administrador para cada formación en caso de coincidencia de elecciones (artículo 19), que en los restantes casos sólo es una posibilidad.

de edad que se encuentre en pleno uso de sus derechos civiles y políticos (**artículo 123.1**), incluidos los representantes de las candidaturas (**artículo 123.2**)²⁶, pero no los candidatos (**artículo 123.3**)²⁷; es posible que el administrador electoral de las candidaturas sea el mismo en todas las provincias²⁸, mientras que no es necesario nombrar varios administradores generales si son varios los procesos electorales convocados²⁹. En las disposiciones especiales para cada elección se establecen algunos requisitos formales adicionales, aunque todas coinciden en señalar que la designación se debe realizar por escrito, en el que constará la aceptación de la persona designada; las distinciones se establecen en relación al órgano ante el que se lleva a cabo la designación y, sobre todo, en el plazo: así, los administradores generales deben ser designados ante la Junta Electoral Central antes del undécimo día posterior a la convocatoria de elecciones por el representante general de las formaciones políticas, que actúa en su nombre -por lo que puede haber supuestos de autodesignación- en todas las elecciones que regula la LOREG (**artículo 174.1**, al que se remiten los **artículos 192.1 y 226.1**)³⁰. En cuanto a los administradores electorales o de las candidaturas, la designación se produce ante la junta electoral provincial por los respectivos representantes en todos los casos³¹, pero mientras en las elecciones a

²⁶ Que podría tener entonces las mismas funciones que le asignaba el RDLNE.

²⁷ Prohibición que MARÍN considera acertada, aunque no señale los motivos que le llevan a formular tal opinión ("Comentario al artículo 123", pág. 1.042).

²⁸ AJEC de 30 de enero de 1987.

²⁹ AJEC de 11 de mayo de 1987, que advierte que en aunque el administrador sea el mismo, "deberá llevar contabilidades distintas" para cada uno de los procesos, cuestión sobre la que habrá oportunidad de realizar una consideración más extensa en epígrafes sucesivos.

³⁰ La enmienda 328, del Grupo Vasco (PNV) proponía que la designación la pudieran realizar también los partidos, federaciones o coaliciones, "diferenciando sus funciones de las de los representantes". Con buen criterio, la ponencia desestimó tal enmienda (*Trabajos LOREG*, pág. 241 y 384). Por otra parte, no se alcanza a entender con exactitud cuáles serían para el grupo enmendante las funciones de los partidos.

³¹ En la línea apuntada en la enmienda citada con anterioridad, pretendía el Grupo Vasco (PNV) que el nombramiento lo pudieran realizar también los administradores generales: como dijo la ponencia, "la ley deja claro cuáles son los poderes de los representantes generales de los partidos". Las enmiendas 329 y 344, así como el informe de la ponencia, en *Trabajos LOREG*, págs. 241, 246 y 384.

Cortes Generales ha de hacerse en el mismo acto de presentación de las candidaturas (**artículo 174.2**), en las municipales el plazo es, para los partidos, federaciones y coaliciones, entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convocatoria de elecciones (es decir, un plazo igual al que otorga el **artículo 45** para presentar las candidaturas, que son en este supuesto un número mucho más elevado que en el anterior), mientras que los promotores de las agrupaciones electorales deben proceder a hacerlo en los dos días posteriores al de la presentación de su candidatura (**artículo 192.2 y 3**); por último, en las elecciones al Parlamento Europeo, debe realizarse antes del vigésimo primer día posterior a la convocatoria (**artículo 226.2**), es decir, en un plazo prácticamente igual que el establecido para las elecciones municipales. Al menos en este último caso, parece excesivamente prolongado, ya que conviene, dadas las funciones que tienen atribuidas, que comiencen a desarrollarlas cuanto antes, sin que tenga demasiada explicación toda esta diversidad de plazos, ni siquiera para las elecciones municipales, en las que no es necesario designar un administrador por cada candidatura presentada en cada municipio, sino sólo uno por provincia. En todos los casos, las juntas electorales provinciales deben comunicar a la Junta Electoral Central los administradores designados en sus circunscripciones y la Junta Electoral Central a la Dirección General de Procesos Electorales los datos de todos los administradores (nombre, apellidos, número de identificación fiscal y domicilio (**artículo 6 del Real decreto 1.097/1995**)).

B. FUNCIONES: EL ALCANCE DE SU RESPONSABILIDAD

La LOREG, aparte de atribuirles esa responsabilidad sobre los ingresos que reciban, sobre los gastos que realicen y sobre la contabilidad de estas operaciones electorales (**artículo 121.1**), y sobre los fondos depositados en las cuentas electorales y de su aplicación a los fines previstos (**artículo 125.2**), no recoge de manera sistemática ni sus funciones ni las consecuencias que se derivarían de su eventual cumplimiento, sino que van apareciendo a lo largo del **capítulo VII**, por lo que habrá

que remitirse al tratamiento específico que se hace de cada cuestión en estas páginas. En todo caso, en virtud de esta regulación, es posible, siguiendo a LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, recoger una definición casi esquemática: son los que reciben y disponen de los fondos electorales y velan porque esas operaciones respeten la ley³²; especificando algo más, serían los que deben proceder a la apertura de las cuentas, solicitar el adelanto a cuenta de las subvenciones, presentar la contabilidad al Tribunal de Cuentas, recibir la subvención que le corresponda a la formación según sus resultados, autorizar a terceros para que dispongan de los fondos...³³ Por ello resultaría conveniente destacar, además de los dos aspectos citados, que son los interlocutores de las formaciones políticas ante la administración electoral y ante la Dirección General de Procesos Electorales en todos los asuntos de índole económica. Esta regulación dispersa no debe dar lugar a buscar en normas aplicables en otros supuestos distintos una interpretación analógica o subsidiaria, como advierte MARÍN: debe limitarse a cumplir las normas sobre contabilidad previstas en la LOREG y, desde luego, el alcance de su responsabilidad tiene una dimensión muy concreta en el ámbito penal, materia que es abordada en el último punto de este capítulo; por el contrario, no está tan clara cuál es la función que le corresponde en relación al control interno, es decir, sus tareas dentro de la formación política, lo que contrasta con la previsión del artículo 10 LOFPP, que obliga -aunque con caracteres muy genéricos- a los partidos políticos a establecer algún sistema de control de este tipo (aunque en esta otra norma no esté tan delimitado quién es el responsable de la organización partidista

³² "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 30.

³³ ALCÓN lleva a cabo un intento de recoger las obligaciones electorales de todos los sujetos que participan en el proceso de manera sistemática y exhaustiva, en el que distingue las de los administradores generales (responsables de ingresos, gastos y contabilidad), de los administradores generales y electorales (comunicar a las juntas electorales la apertura de cuentas), de los administradores electorales y personas autorizadas (pueden disponer de los fondos para aplicarlos a los fines previstos), de los administradores electorales (devolver el exceso del anticipo, comunicar a las juntas electorales la información sobre la contabilidad), de las entidades financieras (informar al Tribunal de Cuentas de los créditos concedidos) y de las empresas que contraten con las formaciones políticas (informar al Tribunal de Cuentas de los gastos que superen 1.000.000 de pesetas): *op.cit.*, págs. 151 y 152.

en caso de que sea necesario exigir responsabilidades jurídicas individuales)³⁴.

II. LA CONTABILIDAD ELECTORAL

A. PRINCIPIOS GENERALES

Es posible hacer una consideración separada de los principios a los que deben atender las normas de contabilidad electoral, si bien sólo hay una mención expresa a alguno de ellos tras la reforma que se introdujo en la **LOREG** en 1991. Con anterioridad, la ausencia de normas que regulasen de un modo global dicha contabilidad, señalada por ejemplo por SANTOLAYA³⁵, provocaba, entre otros defectos, la falta de estados contables y de registros o listados de operaciones, la deficiente depuración de las cuentas rendidas, la no integración de los gastos realizados por las organizaciones territoriales, la falta de conexión entre las operaciones entre las coaliciones electorales y los partidos que las integran o la inadecuada separación de las operaciones de

³⁴ Por lo que respecta al administrador electoral, MARÍN expone una consideración bastante crítica de su configuración por la **LOREG**, dentro de la cual incide particularmente en señalar que no perfila suficientemente su naturaleza, lo que impide equipararle al representante electoral (aunque más adelante añade que sus funciones "le acercan al representante": vid. "Comentario al artículo 121", págs. 1.032 a 1.035, y "Comentario al artículo 122", pág. 1.037). También le achaca que no entre "en ningún momento (...) en el sugerente tema de las relaciones entre administradores electorales y miembros, candidatos o responsables de los partidos, federaciones o coaliciones", indicando algún ejemplo en que se podía manifestar: apertura de cuentas y disposición de los fondos, con la posibilidad de que los candidatos realicen gastos de su propio peculio (vid. "Comentario al artículo 124", pág. 1.046, y "Comentario al artículo 125", pág. 1.050). Por último, la existencia de dicha responsabilidad penal es una manifestación evidente de que opera más frente al Estado que ante la sociedad (vid. "Comentario al artículo 122", pág. 1.038): amén de la dificultad de precisar a qué se refiere este autor cuando opone estos términos, parece ignorar también que, en principio, puede haber sido perjudicada por sus acciones fraudulentas la propia formación, por lo que no debería considerársele como un mero instrumento de ésta.

³⁵ Vid. *Manual...*, pág. 121. En los informes del Tribunal de Cuentas sólo era posible encontrar una referencia al "principio genérico de unidad contable de las operaciones de campaña electoral" (informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989). Por su parte, ORÓN, al margen de reiterar que "cuanta menos regulación exista sobre el contenido de la contabilidad, la elasticidad del proceso [posterior de fiscalización] será mayor", consideraba "inaplazable" un desarrollo normativo que determinara cuál debía ser ese contenido, incidiendo sobre todo en el establecimiento de criterios homogéneos que permitieran consolidar la contabilidad de diferentes procesos electorales en caso de coincidencia y la fiscalización de los órganos competentes; para ilustrar su exposición mencionaba sendos decretos del Gobierno vasco y de la Generalidad valenciana, anteriores en todo caso a la reforma de la **LOREG** que se analiza a continuación, y que también serán recogidos: *op. cit.*, págs. 1.898 a 1.900.

campaña electoral de las generales del partido³⁶. Por ello, la **Ley orgánica 8/1991** introdujo la obligación de que la contabilidad se ajustara en todo caso a los principios generales contenidos en el vigente plan general de contabilidad (**artículo 121.2**)³⁷. Sin llegar a afirmar que esta pretendida solución cree mayores problemas de los que viene a resolver, lo cierto es que la determinación de tales principios no puede decirse que sea cuestión desprovista de una relativa dificultad, hasta el punto de haber llevado al propio Tribunal a especificar en qué consistían; básicamente, obliga a verificar:

a) La adecuación de los registros contables a la naturaleza económica de cada operación.

³⁶ Así lo apreciaba el informe del Tribunal de Cuentas relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989. Con un carácter más amplio, pero también con más detalle, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA ha señalado algunos datos de ese mismo informe para resaltar que muchas de las previsiones legales acerca de la presentación de las cuentas electorales vienen a ser incumplidas; conviene recogerlas, aunque no todas estén en relación directa con el asunto ahora abordado y algunas ya fueron señaladas en capítulos anteriores, por cuanto afectan a la ausencia de criterios uniformes en las cuentas, a la no incorporación de los gastos de las sedes territoriales, a la omisión del origen de los recursos, a la contabilización de créditos por su importe líquido, sin tener en cuenta los gastos, a la dedicación de los créditos a actividades extraelectorales, a la no consignación de los datos de los aportantes, al incumplimiento de los límites temporales para contraer gastos, a la inclusión de regalos como gastos electorales, a la falta de justificación de gastos, a la disposición de fondos de las cuentas en fechas posteriores a las permitidas, a la ausencia de comunicación de las operaciones que empresas y bancos hubieran celebrado con formaciones políticas por parte de aquéllas y, por último, a la inactividad generalizada de las juntas electorales, que no elevan los pertinentes informes comprensivos de su actividad durante el periodo electoral ("La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 41). Particular atención dedicó el Tribunal de Cuentas al problema originado por las sedes territoriales y las subvenciones que recibían de las organizaciones centrales, contabilizadas como gasto firme al momento de su envío, sin conocer su aplicación concreta (en la actualidad, de mucho más relieve, dados los límites específicos impuestos a ciertos modos de hacer propaganda), cuando debieron incluirse en listados o relaciones complementarias.

³⁷ Con anterioridad a su aprobación, MARÍN había considerado, de acuerdo al texto original de la LOREG (a la ausencia de referencias en ese texto, mejor dicho), que no podía admitirse la extensión de normativas específicas sobre el tema de la contabilidad ("Comentario al artículo 133", pág. 1.085). Algo diferente era la opinión de ORÓN, para el que, en todo caso, debía ajustarse "a los principios contables generalmente aceptados", expresión muy semejante a la del artículo 9.1 LOFPP, que se refería a la conformidad de los libros de tesorería, inventarios y balances con «principios de contabilidad general aceptados» (o a la del artículo 28 PG) y que, desde luego, en virtud de lo que se diga a continuación, parece más acertada (*op. cit.*, pág. 1.900). El proyecto que luego daría lugar a la Ley orgánica 8/1991 contenía una relación muy similar a la entonces recién aprobada LEPVas (sobre el contenido de su artículo 140, véase lo que se diga más adelante); fue una enmienda transaccional, formulada por el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión Constitucional, Sr. Marcet, la que le dio la redacción vigente, en la que no se reparó en salvar la remisión que se introdujo en el artículo 122 a las especificaciones previstas en el artículo 121.2, que en realidad no existen, ya que éste sólo habla de principios del plan general de contabilidad: B.O.C.G. C.D., IV Legislatura. Serie A, núm. 46-1, de 17 de diciembre de 1990, pág. 7, y C.G. D.S.C.D. IV Legislatura, Comisiones, núm. 203, de 11 de febrero de 1991, págs. 6.086 y 6.087.

b) La exactitud de las cuantías reflejadas mediante la comprobación de la documentación justificativa y del criterio de imputación utilizado.

c) La existencia para cada operación de referencias de contrapartidas y de soportes documentales idóneos³⁸.

Con un carácter más general, también es posible afirmar que éste no parece ser un plan muy conforme ni con la naturaleza de las formaciones políticas ni con la de las operaciones que durante el periodo electoral llevan a cabo³⁹. Por ello, independientemente de que sirva para proporcionar un mínimo y obviamente necesario rigor contable, que la práctica había demostrado se ignoraba en buena medida, debería considerarse más adecuado que el ajuste se refiriera a un plan específico, concordante con las previsiones legales sobre destino y fecha de los gastos y sobre fuentes de ingresos, lo que, en su caso, facilitaría la tarea del Tribunal de Cuentas, amén de ser más acorde con el objeto o razón de ser de este control⁴⁰.

³⁸ Se recogen aquí los mencionados en sus informes relativos a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993 y a las elecciones al Parlamento Europeo de 1994. También la Junta Electoral Central ha participado en esta tarea, al señalar que, sin perjuicio de que la contabilidad deba ajustarse a los principios del plan general de contabilidad, ha de recogerse en ella, por un lado, el origen de los fondos, a los efectos de la fiscalización de su legalidad, y, por otro, la aplicación de los fondos en orden al control de cumplimiento de las normas sobre gastos y límites porcentuales (AJEC de 26 de mayo de 1994).

³⁹ Así lo señala, por ejemplo, ARNALDO, para quien sería necesario elaborar "un plan de cuentas adaptado a la naturaleza de los partidos", así como "un marco o plan presupuestario o de reglas presupuestarias comunes para la elaboración de presupuestos". Más discutible es otra propuesta de este mismo autor, según la cual, con el fin de asegurar la "transparencia de los presupuestos" con que las formaciones políticas decidieran afrontar las elecciones, habría que establecer su carácter equilibrado, la necesidad de que se aprobaran por los "órganos correspondientes" de los partidos, aunque éstos no deberían ser las comisiones ejecutivas, y, por último, deberían ser remitidos a una comisión o subcomisión parlamentaria, ya que son "las Cortes Generales las que, en última instancia, tienen encomendado el conocimiento y aprobación de la fiscalización efectuada por el Tribunal de Cuentas", si bien no se explica la razón de este control previo ni cuáles serían sus efectos: vid. *Financiación...*, págs. 8 y 9. En parte coincide con una de las medidas que pretendía introducir una proposición de ley presentada por el Grupo CDS durante la IV Legislatura, que fue rechazada en el trámite de toma en consideración: postulaba la redacción de un nuevo artículo 132.3 bis que obligara a redactar ese presupuesto de campaña y remitirlo a la Junta Electoral Central, que debería permitir su acceso a los administradores de las restantes formaciones políticas que lo solicitaran (*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie B, núm. 109-1, de 12 de febrero de 1992, pág. 2; acerca de los motivos que llevaron a presentar esa iniciativa, que incluía otras medidas a las que se hará referencia más adelante, puede verse el artículo del secretario general de esta formación, José Ramón CASO: "Una ocasión perdida", publicado en el diario *El País* de 3 de abril de 1992).

⁴⁰ Que probablemente debería relacionar alguna norma contable básica o, mejor aún, recoger las que sobre la materia ha ido señalando el Tribunal de Cuentas en aplicación de los preceptos legales que más adelante se analizan o para suplir ciertos vacíos, como los que se acaban de señalar (una adaptación como la que se

En este mismo apartado, corresponde señalar también algunas reglas, de origen diverso, que se han ido estableciendo con un carácter más fragmentario y puntual (y que en la actualidad quizá puedan considerarse subsumidas en esos principios generales, estén o no incluidos en el plan general de contabilidad, que menciona el **artículo 121.2**): así, las formaciones políticas han de prever en todo caso la existencia de archivos contables y documentales suficientes para evitar situaciones de desinformación al Tribunal de Cuentas en caso de extravíos de justificantes originales de ingresos y gastos electorales⁴¹, aunque no corresponde a la Junta Electoral Central la función de legalización de los libros de contabilidad llevados por las entidades políticas⁴². También debe señalarse que la contabilidad de las campañas electorales no exime a las formaciones políticas de la integración de todas sus operaciones en los estados contables anuales, aunque la **LOFPP** no se refiera expresamente a ella, distinguiendo, dentro de la correspondiente rúbrica, los ingresos y gastos electorales de los que correspondan a las restantes facetas de su funcionamiento⁴³.

Por lo demás, tampoco es una norma directamente aplicable a las elecciones de las Asambleas autonómicas, siendo ésta una de las materias en las que alguna Comuni-

propone, en relación a las entidades sin fines lucrativos en ella reguladas, está prevista en la **disposición adicional octava** de la **Ley 30/1994**). Más adecuado a su propia naturaleza es el **artículo 9.2 LOFPP** que indica cuatro aspectos que estarán contenidos en la contabilidad de los partidos: el inventario anual de todos los bienes, la cuenta de ingresos, la de gastos y las operaciones de capital; estos tres últimos elementos, además, se pormenorizan al objeto de distinguir sus diferentes clases.

⁴¹ Esta recomendación figuraba en la Resolución de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 27 de mayo de 1987, en relación con el informe de las elecciones a las Cortes Generales de 22 de junio de 1986, según la cual debía ser la Junta Electoral Central la que comunicara, en procesos electorales futuros, tal necesidad a partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones.

⁴² AJEC de 21 de mayo de 1987.

⁴³ Así lo señaló en el informe del Tribunal de Cuentas relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993. Teniendo en cuenta que a ese mismo órgano le corresponde también el control sobre esa contabilidad, goza por ello de la oportunidad de proceder a un análisis más profundo que el realizado por disposición de la **LOREG**, que ha de cumplir unos muy breves plazos. En todo caso, al analizar el procedimiento de fiscalización de la contabilidad electoral se hará referencia tanto a este punto concreto como a diversos acuerdos y resoluciones que rigen con el mismo carácter general esta materia.

dad, al margen de aquéllas que se han limitado a reiterar la mención a los principios del plan general de contabilidad⁴⁴, ha preferido optar por una solución distinta a la de la LOREG (bien que tal discrepancia pueda obedecer, como en algún otro punto, a que su redacción es anterior a la mencionada reforma -aunque posterior a la LOFPP, algo más precisa en esta materia-). En concreto, el artículo 140 LEPVas, al margen de disponer la obligación de llevar una contabilidad detallada a través de los administradores generales a partir de la fecha de su nombramiento, establece también las reglas para llevar ésta, que, por su interés, merece la pena detallar⁴⁵: en las cuentas deberá constar el nombre de la candidatura y circunscripción o circunscripciones en que se presente, los ingresos y fuentes de aportación convenientemente individualizados y los gastos efectuados, de acuerdo al concepto legal, individualizando su objeto y día en que se realizaron. Las operaciones e incidencias económicas de las actividades de las candidaturas, desde la convocatoria hasta la celebración de las elecciones, deberán reflejarse debidamente, conteniendo, como mínimo las siguientes especificaciones, con separación absoluta de las que correspondan a gastos e ingresos:

a) Número de orden: reflejará el orden cronológico de las operaciones, con independencia del lugar en que se hubieran intervenido. Esta numeración será coincidente con la de los documentos que sirvan de soporte y justificación de las anotaciones en el libro.

b) Fecha: reflejará el día en que se han producido las operaciones, con independencia de que se hubieran realizado a través de caja o de cuenta bancaria.

c) Importe: reflejará el importe exacto de la operación de que se trate.

d) Concepto: reflejará una sucinta descripción de cada operación, en caso de

⁴⁴ En concreto, aparece en los artículos 43.3 LEDGLRio, 45.3 LECas-LM, 26.2 LMUMECana y 55.1 LEAExt (en estas tres últimas, se debe a las reformas llevadas a cabo tras la aprobación de la Ley orgánica 8/1991, operadas, respectivamente, por Ley 1/1991, Ley 2/1991 y Ley 2/1991, respectivamente). En las restantes, salvo lo que se diga a continuación respecto al País Vasco, la ausencia de regulación lleva, por el efecto supletorio del título I de la LOREG, a que también esté vigente.

⁴⁵ Téngase en cuenta que el Decreto 250/1993 declaraba la sujeción, en todo caso, a los principios generales del plan general de contabilidad (disposición adicional primera).

tratarse de una aportación o ingreso, la persona a quien deba atribuirse con independencia de la identidad de la que materialmente se realice, y si se ha realizado a través de caja o cuenta bancaria; en el supuesto de haberse realizado a través de caja, se señalará la radicación de ésta y las personas responsables de la misma, y en caso de haberse realizado a través de cuenta bancaria, se señalará el número de ésta u otros elementos para su identificación, personas autorizadas para disponer de la misma, entidad bancaria y establecimiento concreto de ésta a que corresponda.

Al cierre de la contabilidad, se adjuntará documento explicativo que ponga de manifiesto la diferencia entre los saldos contables y los saldos según extractos bancarios, documento justificativo del arqueo de caja y relaciones nominales que componen los distintos saldos deudores y acreedores del balance⁴⁶.

Asimismo, es posible citar el **Decreto 58/1987, de 11 de abril**, dictado por la Generalidad valenciana sobre esta misma materia, que obliga a mantener una contabilidad separada, con un libro registro sellado y diligenciado por la administración electoral, en el que consten el estado de ingresos y gastos (fecha, número de referencia, concepto, importe...), estado resumen de deudores y acreedores, de gastos e ingresos por conceptos y los documentos que los justifiquen, extractos de los movimientos de cuentas y detalle de las cuentas utilizadas⁴⁷.

⁴⁶ Los preceptos anteriores resultan prolongación de lo dispuesto en la anterior **Ley 28/1983**: si bien su **artículo 78.1 y 2** era mucho menos detallado, limitándose a la exigencia de un libro de contabilidad para todas las formaciones y remitiéndose al desarrollo reglamentario que debía hacer el Gobierno vasco, al amparo de esta habilitación se dictó el **Decreto 42/1984, de 30 de enero**, que contenía unas disposiciones prácticamente idénticas a las de este **artículo 140**.

⁴⁷ En la **LEVal** no hay ninguna remisión expresa al Consejo de Gobierno para que establezca normas específicas en esta materia, por lo que hay que entender que hizo uso de la cláusula general de la **disposición adicional primera**, que le autoriza a dictar cuantas normas de desarrollo estime necesarias; acerca de esta condición, puede venir impuesta por el intento de distinguir entre la obligación que tienen las formaciones políticas que concurren a las elecciones a las Cortes valencianas de presentar su contabilidad ante la junta electoral de Comunidad Autónoma y ante la Sindicatura de Cuentas, en los términos que se señalarán más adelante.

B. LAS CUENTAS ELECTORALES

Aunque también pudiera considerarse como uno de esos principios, extraídos de las disposiciones legales que se estudiarán a continuación, el de *unidad de caja*, tendente a conseguir la identidad entre los gastos realizados y liquidados y los cargos en cuenta corriente⁴⁸, parece conveniente dedicar una atención específica y detallada a la ciertamente extensa regulación que se encuentra en la **LOREG** sobre cuentas electorales. Dentro de esas normas, se puede hablar de una regla general en materia de recepción de ingresos y realización de pagos, según la cual todos los fondos destinados a sufragar los gastos electorales, cualquiera que sea su procedencia⁴⁹, deben ingresarse, en todos los procesos electorales, en las cuentas abiertas y destinadas específicamente a ese fin, al tiempo que todos los gastos deben pagarse con cargo a ellas, según su **artículo 125.1**, directamente aplicable a las elecciones autonómicas por efecto de su inclusión en el **apartado 2** de la **disposición adicional primera**⁵⁰. En cuanto a las normas que rigen algunos aspectos concretos de estas cuentas, pueden agruparse en dos grandes epígrafes, el relativo a las condiciones que deben cumplir los administradores para abrirlas y el de sus reglas de administración.

1. REQUISITOS PARA SU APERTURA

Cabe destacar en primer lugar que se puede proceder a su apertura en cualquier entidad bancaria o caja de ahorros a partir de la fecha de nombramiento de los administradores electorales (**artículo 124.2**), ya que no subsisten las cuentas abiertas

⁴⁸ Informe del Tribunal de Cuentas relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989; también se predica su existencia a partir de las disposiciones del **CEF** (vid. **URGIN**, *op.cit.*, pág. 22).

⁴⁹ **MARÍN** incide en esta vocación de integridad y totalidad, mencionando expresamente los ingresos que tengan un origen público: vid. "Comentario al artículo 124", pág. 1.045.

⁵⁰ Este carácter básico está plenamente justificado para **MARÍN**, que lo considera "premisa necesaria" para que pueda ponerse en práctica cualquier tipo de control: "Comentario al artículo 124", pág. 1.044.

para un proceso electoral anterior⁵¹, salvo en las elecciones al Parlamento Vasco (de manera altamente contradictoria, la **disposición adicional primera** considera los artículos dedicados a los aspectos formales de las cuentas meramente supletorios en caso de falta de regulación por las normas de las Comunidades Autónomas): la **LEPVas** ha habilitado para la recaudación de fondos cuentas abiertas con anterioridad de las que dispongan las formaciones «por ser conocidos sus números por afiliados y simpatizantes», siempre que presenten saldo cero de forma previa a la comunicación preceptiva a la junta electoral de territorio histórico o de Comunidad Autónoma (**artículo 141.1 y 2**). Siguiendo la que es regla prácticamente unánime en esta materia, las restantes normas autonómicas que dedican atención a la materia se limitan a recoger las mismas reglas de la **LOREG**⁵².

Una vez que se ha procedido a su apertura, los administradores generales y los electorales deben, según el **artículo 124.1 y 2**, comunicar «las cuentas» a la Junta Electoral Central y a las juntas electorales provinciales, respectivamente, en las veinticuatro horas siguientes a su apertura (o su habilitación, en el caso vasco). Peca la **LOREG** de cierta imprecisión en esa referencia genérica: debe entenderse que al menos se comunicará la entidad bancaria o caja de ahorros correspondiente, el número

⁵¹ AJEC de 17 de abril de 1978. El **RDLNE** sólo se refería a la comunicación a la junta electoral dentro de las veinticuatro horas siguientes a la proclamación de candidatos, lo que presupone que la apertura era anterior a dicho acto (**artículo 46.1**). El establecimiento del comienzo de este plazo se hizo en la ponencia del Congreso de los Diputados que informó el proyecto, "en consonancia con el sentido, aunque no sea literal, de la enmienda 502, de la Minoría Catalana", que efectivamente, proponía un cambio de fecha, pero optaba por la de la convocatoria de las elecciones, frente a la del proyecto, que era la de presentación de candidaturas. En todo caso, la coincidencia de sentido debe entenderse referida sólo a la intención de variar la fecha, ya que lo que pretendía la enmienda era adelantar el momento a partir del cuál se podían abrir esas cuentas, mientras que la redacción dada al precepto por la ponencia lo que ocasiona respecto del proyecto, de manera razonable, es un retraso. El texto de la enmienda y del informe de la ponencia, en *Trabajos LOREG*, págs. 320 y 379. Por lo demás, no parece haber límite posterior alguno, como apunta MARÍN: "Comentario al artículo 124", pág. 1.045.

⁵² En este sentido, los artículos 43 **LEPGal**, 44 **LEAnd**, 36 **LREJGPast**, 43 **LEDGLRio**, 34 **LERMur**, 39 **LEVal**, 38 **LECAra**, 49 **LECas-LM**, 27 **LMUMECana**, 41 **LFEPNav**, 51 **LEAExt** y 19.5 y 20 **LECMad**.

de cuenta, así como quién es su titular⁵³; hay que entender incluido también dentro de ese deber de comunicación el nombre de las personas autorizadas por los administradores para disponer de esos fondos (de otra manera, se impediría a las juntas, por ejemplo, que sancionaran las posibles infracciones en que éstos pudieran incurrir)⁵⁴. El artículo 7 del Real decreto 1.097/1995 se refiere a «todos los datos identificativos», para reiterar la cadena de comunicaciones de las juntas a la Junta Electoral Central y de ésta a la Dirección General del Tesoro. En caso de apertura de nuevas cuentas, ha señalado la Junta Electoral Central que rige la misma obligación de comunicación en idéntico plazo "sin perjuicio del adecuado reflejo contable de los movimientos realizados con la cuenta anterior en la nueva cuenta"⁵⁵. No existe impedimento para que se abra una sola cuenta electoral para todo el territorio nacional⁵⁶, ni, en sentido contrario, límite alguno al número de cuentas que pueden abrirse⁵⁷.

En los supuestos de concurrencia de varios procesos electorales, la Junta Electoral Central ha determinado que deben abrirse cuentas separadas para las elecciones de alcance general y para las autonómicas, "dada la distinta competencia en orden al control de los respectivos gastos electorales y al pago de las subvenciones electorales"⁵⁸, si bien respecto a la primera de estas funciones no siempre se da esa diversidad de órganos competentes, ya que, como se verá más adelante, la fiscalización de los gastos realizados con ocasión de algunas elecciones autonómicas puede

⁵³ Respecto a este último punto, no indica la LOREG si debe serlo la formación política o candidatura o puede serlo el administrador o incluso cualquier tercero. Por la primera de estas soluciones parecía decantarse el informe del Tribunal de Cuentas relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989 [también MARÍN ("Comentario al artículo 124", pág. 1.045)], mientras que el artículo 46.6 RDLNE hacía referencia a «personas o entidades titulares de las cuentas».

⁵⁴ AJEC de 4 de marzo de 1994. Sobre este particular llama la atención MARÍN: "Comentario al artículo 124", pág. 1.045, y "Comentario al artículo 125", pág. 1.050.

⁵⁵ AJEC de 28 de mayo de 1993.

⁵⁶ AAJEC de 5 y 26 de mayo de 1986 y de 5 de mayo de 1987.

⁵⁷ Así lo entiende MARÍN: "Comentario al artículo 124", pág. 1.045.

⁵⁸ AAJEC de 5 y 26 de mayo de 1986.

recaer también en el Tribunal de Cuentas. En cambio, si los procesos tienen un mismo alcance general, "dada la práctica imposibilidad de deslindar el destino específico de cada gasto a uno u otro proceso electoral, debe admitirse la posibilidad de llevanza de contabilidad conjunta"⁵⁹; como argumento para llegar a esta conclusión, la Junta alude además a su concordancia "con el espíritu del **artículo 131.2**", que, en los casos de coincidencia de elecciones, no suma los límites de gastos correspondientes a cada una de ellas, sino que los eleva en un 25% respecto a los previstos para las elecciones a las Cortes Generales. Cabría preguntarse si estas dos razones no darían base para que a la cuestión anterior se le hubiera dado una resolución similar, ya que resultará también en ese caso imposible delimitar, en la mayoría de los supuestos, los fines (o mejor, el proceso) a que se asignen cada uno de los gastos, cuyo límite siempre será el que resulte de aplicar ese incremento, si se dan las circunstancias subjetivas de presentación de candidaturas ya abordadas⁶⁰.

2. REGLAS DE ADMINISTRACIÓN

Además de estas disposiciones relativas a su apertura, la **LOREG** contiene una serie de reglas sobre las cuentas electorales, todas ellas aplicables a todas las elecciones por su inclusión en el **artículo 125**, salvo, sin que se alcance a determinar la razón por la cuál sólo tiene un alcance supletorio, una previsión para el caso de que las candidaturas presentadas no fueran proclamadas o renunciasen a concurrir a las elecciones convocadas: las formaciones políticas que las promovieron deberán devolver a los terceros las imposiciones que éstos hubieran realizado en estas cuentas (**artículo 124.3**). Por lo demás, con independencia de este carácter, todas ellas son

⁵⁹ AJEC de 5 de mayo de 1987.

⁶⁰ De hecho, en el informe del Tribunal de Cuentas sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994, que coincidieron con las elecciones al Parlamento de Andalucía, se refleja que el órgano fiscalizador lleva a cabo un análisis global, atendiendo a los gastos realizados en ambos procesos electorales, "dada la dificultad de segregar los gastos de la campaña al Parlamento Europeo que deban ser imputados al territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía", por lo que se podía verificar el cumplimiento del límite máximo cuantificado por la coincidencia de elecciones en dicha Comunidad.

reiteradas en las leyes autonómicas, que todo lo más vienen a añadir alguna particularidad de tipo procedimental, como en el artículo **142 LEPVas**.

En primer lugar, la responsabilidad acerca de las cantidades ingresadas⁶¹ y de su aplicación a los fines señalados en la **LOREG** (es decir, a los gastos previstos en el **artículo 130**) recae en los administradores electorales y en las personas por ellos autorizadas para disponer de los fondos de las cuentas (**artículo 125.2**)⁶². El derogado **RDLNE** atribuía a los titulares de las cuentas (hay que recordar que no existía la figura del administrador) la responsabilidad de que los fondos se dedicaran genéricamente a los gastos derivados «de la presentación de candidatos y de la propaganda electoral» (**artículo 47.1**), así como la que se derivara del empleo de fondos de procedencia ilícita o prohibida, salvo que en los dos días siguientes a la comunicación del depósito los pusieran en conocimiento y a disposición de la junta electoral correspondiente (**artículo 46.6**). A pesar de que no haya una referencia explícita a esta última responsabilidad en la **LOREG**, es evidente que existe y debe suponerse que es la de orden penal establecida en los **artículos 149 y 150**, aunque **MARÍN** propone que la falta de regulación podría dar lugar a entender que se obliga bien a la devolución de esa cantidad, bien a la puesta a disposición de la junta competente, o, en todo caso, al planteamiento de consulta ante ésta; no resulta ser éste el proceder más adecuado, sino que hay que considerar que el posible uso de otros fondos que no sean los legalmente ingresados en esas cuentas, además de suponer una "grave infracción contable", como señala el propio **MARÍN**⁶³, cae de lleno en uno de los supuestos que pone de manifiesto sin duda alguna la exigencia de esa responsabili-

⁶¹ La introducción de este término en vez del que aparecía en el proyecto ("recaudadas") se debe a la admisión en el informe de la ponencia del Congreso de los Diputados de la enmienda 282, del Grupo Vasco (PNV), justificada en que éste último no era apropiado, "ya que lo que se hace es ingresar cantidades", no recaudar. El texto de la enmienda y del informe, en *Trabajos LOREG*, págs. 227 y 379.

⁶² La enmienda 93, del Grupo Popular, pretendía suprimir las referencias a «personas autorizadas», para evitar que se diluyan responsabilidades: *B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 32. Precisa el AJEC de 4 de marzo de 1991 que asumen las responsabilidades correspondientes a esta disposición.

⁶³ "Comentario al artículo 125", pág. 1.051.

dad penal, por lo que se estudiará más adelante, en el epígrafe dedicado a las sanciones. Resulta conveniente señalar en este momento que el principio de *unidad de caja* queda garantizado con independencia de que el pago se haga directamente a través de la cuenta o de la caja de campaña, si bien el Tribunal de Cuentas no ha considerado razonable ni conforme a las prácticas mercantiles el pago a través de caja de cuantías individualizadas superiores a los 15.000.000 de pesetas⁶⁴.

Una vez concluida la campaña electoral, sólo se podrá disponer de los saldos de estas cuentas para pagar, en los noventa días siguientes al de la votación, gastos electorales previamente contraídos (**artículo 125.3**)⁶⁵; ésa es la fecha en la que debe cerrarse la contabilidad, sin que ello suponga la prescripción de las deudas que las formaciones políticas tengan con terceros⁶⁶. Dada esta limitación, han de atenderse exclusivamente las reclamaciones por gastos electorales que sean notificadas a los administradores en los sesenta días siguientes al de la votación⁶⁷; las que se

⁶⁴ En su informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989.

⁶⁵ Pretendía la enmienda 503, de la Minoría Catalana, suprimir cualquier referencia temporal, con el fin de no excluir "la posibilidad de acogerse a modalidades mercantiles del aplazamiento de pagos o al pago de los intereses", que se mencionan en el **artículo 130.g**). En cualquier caso, al margen de que este artículo haya mantenido la referencia temporal al final de la campaña electoral, prácticamente la misma que había para imputar un gasto como electoral antes de la **Ley orgánica 8/1991** -hasta entonces, se consideraban como tales los realizados hasta el día de celebración de elecciones-, habría que recordar la diferencia existente entre contracción del gasto y pago, a los efectos de destacar de nuevo el distinto marco temporal que ésta impone, ya que las cuentas sólo pueden abrirse a partir de la fecha de nombramiento de los administradores, variable, pero en todo caso ciertamente posterior a la de la convocatoria de las elecciones; esto no ha de llevar a afirmaciones relativas a un "desfase temporal", como hace MARÍN ("Comentario al artículo 125", pág. 1.049), que se solventarían mediante la adecuada aplicación de esos diferentes conceptos.

⁶⁶ ORÓN, *op. cit.*, pág. 1.890. En el informe del Tribunal de Cuentas sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 1994 se afirma que la deuda pendiente ha de satisfacerse a través de recursos ordinarios, "quebrantando la norma de que todos los ingresos y gastos electorales han de efectuarse a través de la oportuna cuenta electoral", o habrán de incorporarse nuevos recursos a esta cuenta electoral, cuyo cargo y abono se efectuará fuera de la contabilidad rendida y del plazo estipulado a tal efecto en la **LOREG**. En el informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989 el Tribunal de Cuentas hace mención a que el cierre de las cuentas se hace por las diversas formaciones en fechas muy diversas. Según el AJEC de 18 de junio de 1993, las cuentas no pueden cancelarse hasta que no se hayan cancelado los gastos, mientras que el **artículo 3.2 del Real decreto 1.097/1995** establece que las subvenciones se ingresan en las cuentas electorales.

⁶⁷ La única peculiaridad que introduce una ley autonómica es la ya mencionada de la **LEPVas**, según la cual los administradores deben comunicar por escrito, quince días antes de la conclusión del plazo de reclamación, su existencia a los proveedores que no hubieran procedido a realizar la correspondiente reclamación (**artículo**

comuniquen con posterioridad se considerarán nulas y no pagaderas, salvo que se admitan por las juntas electorales provinciales o, en su caso, por la Junta Electoral Central, cuando exista causa justificada (**artículo 125.4**)⁶⁸. En cambio, el RDLNE permitía disponer de los saldos que pudieran arrojar estas cuentas hasta que se calificara la regularidad de la contabilidad por parte de la junta electoral competente (**artículo 47.2**): parece más lógico el régimen actual, al haberse establecido un sistema de control más riguroso y, sobre todo, dado que este procedimiento es más prolongado.

De resultar remanentes, una vez atendido el pago de los gastos electorales, sólo se pueden destinar a la amortización parcial o total de los créditos concedidos a las entidades políticas⁶⁹. Si posteriormente a esta cancelación las cuentas siguieran teniendo un saldo positivo, MARÍN considera que cabría optar entre la devolución a quienes hubieran aportado fondos o la integración en la financiación propia de la formación política; desde luego, ésta última parece la solución más razonable (en la que cabe además que se proceda a esa reintegración a los donantes, si tal fuera la

142.4).

⁶⁸ El establecimiento de estos plazos se debe a la aceptación por la ponencia del Congreso de los Diputados de la enmienda 614, del Grupo Popular, si bien ésta lo que pretendía era igualar ambos: noventa días. De manera un tanto paradójica, el proyecto había dispuesto unos plazos de esa misma duración, pero de manera inversa: sólo se podía disponer de las cuentas en los sesenta días posteriores, pero se admitían reclamaciones hasta los noventa días siguientes, incompatibilidad en la que había reparado el Grupo Vasco (PNV), cuya enmienda 283 proponía como radical vía de superación de esta contradicción la supresión de este apartado. El criterio de la ponencia parece entonces el más acertado: que sea más breve el de las reclamaciones. El texto de las enmiendas, en *Trabajos LOREG*, págs. 351 y 228. El informe de la ponencia, en *op.cit.*, pág. 379.

El Grupo Vasco (PNV) presentó además otras enmiendas que pretendían precisar el modo de operar respecto al problema abordado en el **apartado 4** de este artículo, que merecen ser al menos reseñadas: la enmienda 284 pretendía establecer explícitamente que las reclamaciones que debieran ser atendidas con ese carácter excepcional a juicio de las juntas electorales lo fueran igualmente con los fondos depositados en las cuentas electorales abiertas al efecto. Con respecto a las reclamaciones que no pudieran ser atendidas por falta de fondos en esas cuentas, la enmienda 285 proponía permitir que se pudieran hacer frente con cargo a las subvenciones que pudieran corresponder o "a otras financiaciones no prohibidas por esta ley electoral"; por último, las reclamaciones que no fueran atendidas con anterioridad a la presentación de la contabilidad ante el Tribunal de Cuentas deberían, de haberse admitido la enmienda 286, haberse reflejado en dicha contabilidad como gastos electorales a pagar: *op.cit.*, págs. 228 y 229. Por su parte, la enmienda 504, de la Minoría Catalana, pretendía modificar este **apartado 4**, en aras a respetar las competencias de las Comunidades Autónomas, para introducir una mención a las juntas electorales de ese ámbito (*op.cit.*, pág. 321).

⁶⁹ AJEC de 23 de mayo de 1989.

voluntad de los administradores), salvo en el caso de las agrupaciones electorales, de las que ya se ha reiterado su naturaleza estrictamente electoral: dada la obligación de proceder a la apertura de nuevas cuentas al comienzo del periodo electoral, en los términos ya analizados (y con la excepción de la **LEPVas**), parece que en ese caso al menos habrá que proceder a la cancelación de esa cuenta⁷⁰. En cambio, al no existir prohibición legal, ha estimado la Junta Electoral Central que es posible realizar ingresos en dichas cuentas después de celebradas las elecciones, "con los límites y sanciones que a tales efectos establece la legislación electoral"⁷¹; en sentido en parte opuesto, el Tribunal de Cuentas ha considerado "razonable", en virtud de la prohibición de atender más que al pago de los gastos electorales del **artículo 125** y "a falta de concreción legal", que no puedan realizarse ingresos en dichas cuentas con posterioridad al nonagésimo día posterior a las elecciones⁷².

⁷⁰ Ésa es la posición que adopta el propio MARÍN: "Comentario al artículo 131", pág. 1.077. Los **artículos L. 52-5 y L. 52-6 CEF** prevén que el saldo positivo se entregue, a decisión del candidato, a una asociación de financiación de un partido político (pero no a una asociación de financiación electoral o a un apoderado de otro candidato) o a una asociación de utilidad pública; si no existe esta decisión, es la autoridad judicial la que decide cuáles son las entidades destinatarias: el fin de estas disposiciones, como señala URGIN, es evitar la creación de asociaciones de financiación o de partidos ficticios con el fin de embolsarse las donaciones recibidas en condiciones ventajosas: *op. cit.*, págs. 26 y sigs.

⁷¹ AAJEC de 18 de junio de 1986 y 9 de abril de 1992. También ORÓN, *op. cit.*, pág. 1.895.

⁷² Así lo indica en su informe relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 29 de octubre de 1989.

23. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DEL CONTROL

Al menos tan importante como establecer el conjunto de obligaciones recién analizadas y, sin duda, más complejo, es determinar qué órgano debe velar por su cumplimiento y por la observancia de cuantas prohibiciones o limitaciones contienen las normas electorales. Partiendo de la legislación anterior, en este punto la **LOREG** ha optado por añadir a la competencia que tenía la administración electoral la del Tribunal de Cuentas, aunque no ostentan evidentemente las mismas funciones, por el distinto carácter de estos órganos y también porque, a pesar de alguna reforma introducida más recientemente, el momento en que llevan a cabo este control no es simultáneo. Además, el Tribunal de Cuentas también tiene encomendada, en términos exclusivos, «la fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos», según el **artículo 11.1 LOFPP**, lo que obliga a éstos a someter su contabilidad anual al control establecido en dicha norma⁷³. La determinación del ámbito correspondiente a cada una de estas competencias y los problemas que originen sus posibles diferencias, concomitancias y solapamientos se abordarán en los sucesivos apartados. Sólo se advierte ahora, con este carácter preliminar, que no se ha creado un organismo específico, independiente o incardinado en otra administración, pero exclusivamente dedicado a estos menesteres, como han hecho otros ordenamientos, sino que se ha acudido a instituciones y procedimientos ya existentes. Cabe en todo caso advertir, para concluir esta breve introducción, que probablemente sea éste el aspecto regulado de un modo más insatisfactorio por la **LOREG** y que en parte tales

⁷³ Aquí la novedad es absoluta, ya que anteriormente su contabilidad quedaba fuera de todo control público, salvo en los periodos electorales, a pesar de ser financiados con fondos públicos: vid. DEL CASTILLO: voz "Financiación...", pág. 342.



insuficiencias pueden deberse al empleo de esa técnica⁷⁴.

I. LAS JUNTAS ELECTORALES

Al igual que el **RDLNE**, y con las salvedades que más abajo se indican, la **LOREG** ha atribuido de modo genérico a la Junta Electoral Central y a las juntas electorales provinciales⁷⁵, la función de velar por el cumplimiento de las normas relativas a las cuentas y a los gastos electorales durante el periodo comprendido entre la convocatoria y el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones: así lo señalan los **artículos 19.1.i)**, para la Junta Electoral Central, y **132.1 LOREG**, que incluye también a las juntas electorales provinciales, sin que este último distinga cuál es el ámbito de actuación de cada una de ellas⁷⁶. Se incluye así esta materia entre las

⁷⁴ Desde luego, lo que no está previsto es lo que MARÍN denomina "control popular", aunque ni lo define ni indica los mecanismos ni las consecuencias que tendría su aplicación, pese a señalar que "permitiría por los electores un conocimiento exacto de la contabilidad electoral" ("Comentario al artículo 132", pág. 1.081). Probablemente este autor quiera hacer referencia a la publicidad de las fuentes de financiación y de los gastos, que, como ya se ha apuntado y se verá con más detalle en este capítulo, está notablemente limitada, pero los terminos que utiliza son, cuando menos, equívocos, ya que parecen sugerir una forma de control ejercida directamente por los electores, no conocida desde luego en el ordenamiento español, pero tampoco en el Derecho comparado.

⁷⁵ La enmienda 512, de la Minoría Catalana, proponía una redacción que hiciera una alusión más genérica a las juntas electorales, sin esa mención específica, para, en línea con otras iniciativas del mismo grupo, abrir un cierto margen a la actuación de las juntas electorales de las Comunidades Autónomas (*Trabajos LOREG*, pág. 323).

⁷⁶ Con respecto al primero, incluido en el **capítulo III del título I**, dedicado a la administración electoral y en el que se relacionan las competencias de la Junta Electoral Central, debe su redacción a la reforma llevada a cabo por la **Ley orgánica 13/1994**, ya que con anterioridad esta función sólo figuraba en el **artículo 132**, es decir, se trataba de una de las «competencias expresamente mencionadas» en la **LOREG** a las que se alude al inicio de este **apartado 1**, pero que no aparecían en ese artículo, que se ocupa específicamente de recogerlas [ya advertía SERENA que el **artículo 19** no tenía propósito exhaustivo, por lo que "está llamado a integrarse mediante otro desarrollo interior o lógico de la ley": vid. Cecilio SERENA VELLOSO: "Comentario al artículo 19", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 183]. En cualquier caso, tal modificación no altera ni refuerza los poderes de la Junta, lo que, al parecer, constituía el objetivo de esta última reforma (de hecho, en la exposición de motivos se decía que iba a permitir «un mejor ejercicio de la función fiscalizadora sobre la financiación y los gastos electorales»: tal afirmación debe considerarse errónea en sus propios términos, ya que conviene reservar tal función al Tribunal de Cuentas, a fin de distinguir las competencias de los dos órganos); si acaso, supone una mejora sistemática, porque esa relación es más completa, pero poco más. Para lo que tampoco ha servido es para llegar a ninguna conclusión relativa a las competencias de una y otras, por lo que, en los supuestos en que no se especifique a cuál corresponde, no habrán de considerarse, como señala ORÓN, ni exclusivas ni excluyentes, siempre que las

competencias que, en orden a la garantía de la «transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad de oportunidades», corresponden a la administración electoral según el **artículo 8.1 LOREG**.

Para cumplir con esta función, formulada en términos tan amplios, la Junta Electoral Central puede solicitar la colaboración del Tribunal de Cuentas (**artículo 132.1**, añadido por la **Ley orgánica 13/1994**), cuyo alcance es difícilmente mensurable, dada la naturaleza de este órgano y de sus competencias. Al margen de ese eventual auxilio, en los **apartados 2 y 3** figuran los instrumentos para desarrollar estas facultades "inspectoras" (en expresión de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA⁷⁷), encaminadas a comprobar la observancia de las normas sobre financiación electoral:

a) Todas las juntas pueden en todo momento y en función de hechos de los que tengan conocimiento en cada caso⁷⁸, recabar de las entidades bancarias y cajas de ahorro el estado de las cuentas electorales, números e identidad de los impositores (de la apertura de esas cuentas ya debían tener constancia, en virtud de lo dispuesto en el **artículo 124**), así como de cuantos extremos estimen precisos para el cumplimiento de las normas sobre contabilidad electoral; MARÍN ha llamado la atención acerca de la notable extensión de esta facultad⁷⁹, aunque es prácticamente la misma redacción que tenía el **artículo 46.4 RDLNE**, que añadía la razonable y útil posibilidad de «delegar la práctica de inspecciones en las juntas de inferior categoría, según los casos», posibilidad no recogida en la **LOREG**, ya que en ésta se configura un marco de actuación muy diferente.

b) También se pueden dirigir a cualquiera de los administradores electorales para solicitarles las informaciones contables que consideren necesarias, al tiempo que resolverán por escrito las consultas que éstos les planteen. Esta última no es una

juntas electorales provinciales no rebasen su ámbito territorial propio (*op. cit.*, pág. 1.892).

⁷⁷ Vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 36.

⁷⁸ AJEC de 30 de enero de 1987.

⁷⁹ "Comentario al artículo 132", pág. 1.081.

función de control, sino consultiva, más adecuada en este aspecto a las características de la administración electoral y en la que quizá encaje esa colaboración que puede reclamar del Tribunal de Cuentas, a fin de evitar que estos dos órganos adopten resoluciones basadas en criterios diferentes e incluso contradictorios⁸⁰.

En cualquier caso, puede deducirse de lo dicho hasta ahora el carácter potestativo de esta actuación, que se lleva a cabo, salvo en lo relativo a las cuestiones que presenten los administradores, sólo cuando lo decide la propia junta: según la Junta Electoral Central, respecto a las posibles denuncias que se le hagan llegar, sólo en caso de tratarse de hechos concretos acerca de los gastos realizados por una entidad política, y no meramente de una alegación genérica, puede acordar la iniciación de expediente, "por cuanto la fiscalización de los gastos debe someterse a la competencia que la LOREG atribuye al Tribunal de Cuentas"⁸¹.

Los resultados de esta actividad de control, que no tiene un carácter absoluto, sino que es "precedente y compartido con el Tribunal de Cuentas", como señala MARÍN, han de ser comunicados a este último órgano (artículo 132.5)⁸². Con ello se

⁸⁰ Respecto a esta tarea, MARÍN echa a faltar que no se señale un plazo, que ha de ser necesariamente breve, para dar esa respuesta, así como también observa una cierta indeterminación acerca de su carácter vinculante o meramente consultivo ("Comentario al artículo 132", pág. 1.082). En cualquier caso, la Junta Electoral Central ha tenido que resolver un número elevado de cuestiones relativas a estas materias, no siempre de manera enteramente uniforme con el parecer del Tribunal de Cuentas; de ellas se da noticia abundantemente en este trabajo.

⁸¹ AJEC de 22 de septiembre de 1986. Precisamente ésa es la calificación que le da, por ejemplo, SANTOLAYA (*Manual...*, pág. 125). En consecuencia, durante este periodo carecen las entidades políticas del derecho a reclamar de la administración electoral la remisión de la relación de gastos electorales realizados por las formaciones políticas que han tomado parte en un proceso electoral (AJEC de 22 de septiembre de 1986).

⁸² Vid. "Comentario al artículo 132", pág. 1.080. Aunque muy expresiva, no es una afirmación del todo correcta, ya que, como recuerda ORÓN, hay formaciones que no se someten al control del Tribunal de Cuentas, si bien tampoco se puede compartir alguna conclusión a la que llega este autor acerca de este punto y que se expondrá más adelante (*op. cit.*, pág. 1.892). En esa línea ya apuntada de *defensa* de las competencias de las Comunidades Autónomas, la enmienda 513, de la Minoría Catalana, proponía hacer mención a los órganos equivalentes de éstas como posibles receptores de esta información (*Trabajos LOREG*, pág. 323). Llama la atención este empeño en los representantes de la coalición que gobierna en Cataluña desde 1980, que no ha considerado oportuno redactar su propia ley electoral, estableciendo las disposiciones oportunas para crear la Junta Electoral de Cataluña, aunque sí hayan atribuido al órgano fiscalizador propio esta competencia. Al respecto, el portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Sr. Berenguer, le recordaba al grupo enmendante que "el Tribunal de Cuentas del Reino tiene competencia para todas las administraciones públicas, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan tener también sus propios

completaría el marco en el que ha de producirse la cooperación entre estas dos instituciones dentro del respectivo ámbito de competencias, si bien, al igual que antes se señaló la dificultad que ofrece la prestación de asistencia por parte del Tribunal de Cuentas durante el periodo electoral, puede afirmarse ahora que éste no recibe de la Junta Electoral Central una información completa de su actividad, por la simple razón de que ésta es de hecho muy limitada⁸³; por otra parte, en el caso de que sus investigaciones permitieran deducir indicios de conductas constitutivas de delitos electorales, el destinatario de dicha comunicación sería el Ministerio Fiscal, para que éste ejerciera las acciones oportunas. Todo ello con independencia de que puedan aplicar las sanciones administrativas (de carácter pecuniario) previstas en el **artículo 153**, en el caso de que concluyera que la infracción cometida no constituía delito, aspecto éste que se analiza con más detalle en el último epígrafe de este capítulo.

órganos similares, que, en todo caso, no pueden sustituir las competencias que al Tribunal de Cuentas le corresponden" (*op. cit.*, pág. 496). Sobre el control de la contabilidad electoral en las elecciones a estas Asambleas y la articulación entre el Tribunal de Cuentas y los órganos similares de las Comunidades Autónomas, véase lo que se dice más adelante.

⁸³ Así ocurrió, por ejemplo, con ocasión de las últimas elecciones a Cortes Generales de 1993: en el informe correspondiente del Tribunal de Cuentas se deja constancia de que al requerimiento que le dirige este órgano para que cumpla con la obligación del **artículo 132.5**, la Junta respondió que tal actividad no había tenido lugar, aunque sí le remitió los datos de que disponía acerca de las cuentas corrientes electorales, la afección de subvenciones y la de créditos y préstamos contraídos, así como los acuerdos adoptados en relación con las consultas realizadas por las formaciones políticas en materia de ingresos y gastos electorales. En ocasiones anteriores, ante una omisión similar tanto por parte de la Junta Electoral Central como de las provinciales, el Tribunal de Cuentas requirió a la primera, que contestó que no había realizado actuaciones fiscalizadoras "al no haberse puesto en su conocimiento hecho alguno que la exigiera". En todo caso, resulta imprescindible que procedan a comunicar algunos datos concretos, no referidos, evidentemente, a toda la actividad económico-financiera de las formaciones políticas, sino a aquéllos que tienen que obrar en su poder necesariamente, en virtud de las normas analizadas en el epígrafe anterior: de no ser así, el Tribunal de Cuentas no podría concluir ninguna fiscalización (en realidad, ésta le corresponde sólo a este último órgano, como se va a ver de inmediato) sin saber, por ejemplo, cuáles son las cuentas cuya apertura se ha producido durante el periodo electoral; el mismo Tribunal ha llamado la atención sobre "las dificultades para llevar a cabo las labores de control" que supone la ausencia de esta información, que se podrían ilustrar con el ejemplo de los fondos que se transfieren a las organizaciones territoriales, que disponen en la práctica de buena parte del *presupuesto electoral* (por citar sólo un caso, más de la cuarta parte de los gastos del PP en las elecciones de 1993): pues bien, si las juntas electorales provinciales no remiten al Tribunal el número, entidad, titular, etc, de las cuentas que les hayan sido comunicadas por los administradores electorales, la fiscalización no será enteramente eficaz. En todo caso, aunque de manera algo impropia, ORÓN evidencia el notable cambio que se produce respecto al régimen anterior al señalar que la Junta no "debe" ya pronunciarse (*op. cit.*, pág. 1.892), sin que sea acertada la distinción que establece PORTERO, según el cual a las juntas electorales les correspondería el aspecto legal, mientras que el Tribunal de Cuentas se encargaría del aspecto técnico contable: vid. "La ley de elecciones...", pág. 1.002.

El análisis de las competencias anteriores da lugar, por lo general, a un juicio negativo acerca de la regulación de las funciones que en esta materia tiene asignada la administración electoral: así, para ÁLVAREZ CONDE, éstos no parecen ser los órganos más adecuados para llevar a cabo tales tareas⁸⁴; por su parte, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, incidiendo en las causas que llevan a formular estas críticas, señala que carecen de medios y estructura⁸⁵. CHUECA, en fin, concluye que no dejan de ser sino un "buen deseo del legislador"⁸⁶. En principio, no cabe sino compartir estas apreciaciones: es cierto que su organización y recursos les impiden realizar una tarea mínimamente eficaz en relación con la indagación de las posibles irregularidades que se den durante el periodo electoral. Pero también lo es que dotar a estas juntas de un carácter permanente (que, por cierto, ya tiene la Junta Electoral Central -**artículo 9.1-**) no supondría ninguna mejoría de esta situación, ya que estas competencias sólo se despliegan durante el periodo electoral, para el que rigen todas las normas anteriormente estudiadas de limitación de gastos, identificación, prohibiciones o cuantías máximas de ingresos, etc⁸⁷. Tampoco pasa por el aumento de las competencias de la administración electoral: realmente es difícil concebir cuáles podrían ser esas otras funciones que deberían añadirse a las ya existentes, que no fueran las mismas

⁸⁴ "Algunas propuestas...", pág. 35.

⁸⁵ "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 36.

⁸⁶ Vid. "La financiación...", pág. 93.

⁸⁷ Por esa razón, no era acertada la pretensión de ÁLVAREZ CONDE para que la reforma que en este punto introdujo la **Ley orgánica 13/1994** (en aquel momento, todavía un proyecto) no se limitara a lo que consideraba "ampliación" de esas funciones, sino que abordar la adecuación de su estructura "a las competencias asumidas, lo cual parece exigir la existencia de una administración electoral permanente, cuya justificación resulta más evidente si pensamos, además, en la existencia continuada de procesos electorales": vid. "Algunas propuestas...", págs. 31 y 32. El alcance de dicha innovación sobre esta materia no va mucho más allá del meramente sistemático y bien poco aporta para lograr una mayor efectividad: como dijo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en el debate celebrado en la Asamblea Regional de Murcia, suponía un refuerzo más desde los principios que desde las posibilidades técnicas (vid. "Tema para debate...", pág. 138). Por otra parte, el carácter permanente sólo se explica cuando hay funciones u operaciones que tienen que realizarse de forma permanente, como la supervisión del censo, por lo que ni por razón de este control ni en general para garantizar su autonomía e independencia parece necesario extenderlo a las juntas provinciales (vid. PÉREZ ROYO: *Curso...*, pág. 376, y RODRÍGUEZ GARCÍA, *op. cit.*, pág. 79).

que las del Tribunal de Cuentas⁸⁸. A la administración electoral, por su propio carácter -con independencia de que sea permanente o se constituya para las elecciones, o incluso del alcance con el que se hayan configurado sus potestades-, sólo le pueden corresponder unas funciones como las descritas: recibir las designaciones, conocer qué cuentas han sido abiertas, determinar las formaciones con derecho a percibir un adelanto de la subvención o, de manera mucho más apropiada, resolver las dudas que la aplicación de tales normas pueda plantear⁸⁹. Ir más allá de estas facultades de ordenación o gestión del proceso electoral supondría retornar al modelo del **RDLNE**, cuya irrelevancia hizo precisamente que se adoptara el vigente⁹⁰.

En relación con la vigilancia que lleven a cabo las juntas electorales con ocasión de las elecciones autonómicas, este precepto tiene un alcance general y directo por tanto sobre ellas, aunque si las leyes electorales autonómicas, al margen de reiterar el texto de la **LOREG**, incluyen también a la junta electoral de la Comunidad, corresponderán a ésta las funciones de control de gastos e ingresos en las elecciones a sus Asamblea⁹¹. Varias de estas leyes se refieren exclusivamente a las juntas de

⁸⁸ Tampoco parece de recibo una de las medidas contenidas en la proposición de ley rechazada durante la IV Legislatura citada en nota 39: según el artículo 132.2 bis que pretendía introducir, la junta electoral competente tenía que designar un auditor a cada una de las formaciones, para que desempeñara durante el periodo electoral las competencias que ésta tuviera asignadas, mientras que el nuevo artículo 132.3 bis obligaría a los administradores a comunicarle a la junta cualquier contrato que celebrara por importe superior a 1.000.000 de pesetas.

⁸⁹ ARNALDO, después de destacar su carácter facultativo y las evidentes dificultades que encuentra, no deja de calificarla como "una de las funciones directivas y de supervisión de la Junta Electoral Central dotadas de mayor potencialidad en orden a reforzar su posición central en el proceso electoral cuya pureza garantiza": vid. "Las competencias...", pág. 116, y "La Administración...", pág. 100.

⁹⁰ ORÓN, en cambio, considera que deben realizar la fiscalización de las cuentas de las formaciones que no tuvieran derecho a subvención o no hubiesen recibido anticipo, ya que las demás se someten al control del Tribunal de Cuentas. No es ésta, desde luego, la práctica que se ha seguido, como se indicará, sin que tampoco puedan ofrecerse sólidos argumentos que respalden esa postura (*op. cit.*, pág. 1.894).

⁹¹ AAJEC de 17 de abril y 25 de mayo de 1990.

Comunidad o a otras singulares para esas elecciones⁹². También debe repararse en que se ha producido alguna ocasional ampliación de estas competencias (en ciertos casos, sería más preciso referirse a una extensión en el tiempo), propiciada principalmente por el encaje entre las disposiciones estatales y autonómicas: al no estar incluidos en la relación de la **disposición adicional primera** los **artículos 133 y 134 LOREG**, que regulan la fiscalización de la contabilidad electoral por el Tribunal de Cuentas, cabe establecer otro sistema de control posterior a las elecciones: así lo ha hecho la **LEPVas**, *prolongando* las funciones de la junta electoral de la Comunidad en los términos que luego serán señalados; esta misma norma permite que las juntas competentes puedan dirigirse a todo tipo de entidades públicas y privadas en solicitud de información acerca del cumplimiento de las previsiones legales (**artículo 148**). También podría señalarse el caso de la **LEVal**, aunque la alteración resulte ser más aparente que real: su **artículo 43** obliga a presentar en los 30 días posteriores a la celebración de elecciones «la información contable de los gastos electorales» ante la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, si bien esa misma documentación debe aportarse ante la Sindicatura de Cuentas (órgano similar al Tribunal de Cuentas en dicha Comunidad), que ostenta realmente la competencia para llevar a cabo la fiscalización⁹³.

II. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

A. NATURALEZA Y COMPETENCIAS

Una de las más importantes innovaciones de la **LOREG** respecto a las normas

⁹² Así, el **artículo 148 LEPVas** hace mención a la junta de la Comunidad Autónoma y a las de territorios históricos; la primera aparece en las leyes riojana (**artículo 50**) y castellano-leonesa (**artículo 48.2 y 3**, redactado conforme a la **Ley 4/1991**). Por su parte, en el **artículo 43 LEVal** figuran tanto la junta electoral de la Comunidad como la Central y las provinciales.

⁹³ En el **Decreto 58/1987** se establecía la diferente documentación que ha de entregarse a uno y otro órgano: mientras que la Sindicatura de Cuentas debe examinar todos y cada uno de los elementos de los que ha de constar la contabilidad, a la Junta sólo debe hacerse llegar un estado resumen de los gastos por conceptos y la relación de acreedores; véase en todo caso lo que se dijo con anterioridad acerca de esta disposición.

anteriores, como se ha venido señalando a lo largo de este trabajo, es la atribución de competencias de control sobre la financiación de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales al Tribunal de Cuentas, ya que el **artículo 45 RDLNE** sólo preveía la fiscalización de los gastos e ingresos por parte de las juntas electorales, bien por la Junta Electoral Central, bien por las provinciales, en función de los distritos donde aquéllas presentaran candidaturas [y exclusivamente a las segundas en las elecciones locales (**artículo 41 LEL**)]. De ese modo, además de las labores de vigilancia durante la campaña electoral, les correspondía también pronunciarse en un plazo de treinta días sobre la regularidad de la contabilidad «especial, detallada y documentada» que todas las entidades y candidaturas debían entregar antes de la fecha señalada para la proclamación de electos. Una vez subsanadas, en su caso, las irregularidades halladas, debían publicar las rendiciones de cuentas «especificando la cuantía de los fondos recaudados, el destino de los mismos, su juicio sobre las cuentas y cuantos otros datos estimen oportunos». La consecuencia prevista para los casos de incumplimiento de estas obligaciones, así como por la no subsanación de las irregularidades advertidas, era pasar el tanto de culpa a la jurisdicción competente para la depuración de las responsabilidades que procedieran (**artículo 48**).

Tales previsiones demostraron tener una escasa eficacia, como expresaba, por ejemplo, VALLÈS, que señalaba la insuficiencia de los medios puestos a disposición de las juntas para desarrollar su función fiscalizadora, lo que impedía el control efectivo de este aspecto "decisivo" en unas elecciones; incluso DEL CASTILLO afirmaba que su cumplimiento fue prácticamente nulo⁹⁴. Por ello, ya el proyecto de

⁹⁴ Del análisis exhaustivo de la Resolución de la Junta Electoral Central de 13 de julio de 1978, que incluía el informe de los gastos totales que llevaron a cabo las formaciones políticas que concurrieron a las primeras elecciones a Cortes Generales extraía esta autora los siguientes datos: de ellas, tres no presentaron declaración alguna, lo que les supuso la imposición de una sanción; en cuanto a las treinta y siete restantes, de cinco fue imposible establecer cuáles fueron sus gastos, debido a las deficiencias halladas en su contabilidad, lo que sin embargo no fue causa para sancionarlas; en fin, de las treinta y dos formaciones cuyos gastos fueron concretados, sólo en ocho dejaron de detectarse incorrecciones, dos más las salvaron en el plazo que se les señaló y a las veintidós restantes se les impuso la sanción prevista en el **artículo 93 RDLNE**: de 1.000 a 25.000 pesetas, que esta misma autora califica de "exigua, cómoda y débil", hasta el punto de hacer preferible pagar la multa que cumplir la ley. Por último, debe señalarse, por ser otra de las diferencias de este proceso con el actualmente vigente, que todas las formaciones políticas recibieron las subvenciones a que tenían derecho antes

ley que el Gobierno remite a las cámaras en 1985 introduce un importante cambio en esta materia, con un sistema de control más completo⁹⁵, en el que aparecen encomendadas al Tribunal de Cuentas las importantes tareas que se analizarán a continuación (en puridad, no constituía una novedad absoluta, ya que en alguna disposición anterior que no llegó a alcanzar eficacia también se preveía la intervención del Tribunal de Cuentas: en concreto, en el **artículo 4.4 LDAP**, derogado por la **LPP**). Ello suponía hacerse eco de las propuestas de algunos autores que habían señalado durante la vigencia del **RDLNE** la conveniencia de confiarle dicha labor: así, DEL CASTILLO lo consideraba el órgano más idóneo, por razón de su especialización y de los medios materiales con que cuenta⁹⁶; en el mismo sentido se había pronunciado con anterioridad MATEU-ROS, para el que la necesidad de introducirse "en la realidad de su actividad económico-financiera", dada "la fuerza expansiva de la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas", podría cumplirla este órgano, el más adecuado por su relevancia y complejidad financiera y la necesidad de transparencia⁹⁷.

Paradójicamente, no dejaba de subyacer en opiniones como éstas una cierta preocupación suscitada por la difícil inserción en su ámbito de competencias de una función que no figura entre las que podrían calificarse como *naturales* de este tipo de instituciones. En concreto, la CE define al Tribunal de Cuentas como «supremo

de que concluyera este proceso fiscalizador. Con ocasión de las elecciones de 1 de marzo de 1979 o de 28 de octubre de 1982 no se publicó ninguna resolución: vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 237 y sigs., voz "Financiación...", pág. 342, y "Financing", págs. 181 y 182, así como VALLÈS: voz "Derecho electoral", pág. 207; en el mismo sentido, SANTAMARÍA PASTOR: "El régimen jurídico...", pág. 202.

⁹⁵ Así lo califica MARÍN, pero para referirse sólo a las competencias actuales de las juntas: vid. "Comentario al artículo 132", pág. 1.081

⁹⁶ *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 280.

⁹⁷ Dotando al control aplicable de una cualificación y características técnicas que no lo convirtieran en una mera auditoría o en un inconcreto y abstracto control por parte del parlamento, que lleva a una verificación ritual, rutinaria e inútil, como en el caso de Alemania o Italia, a juicio de este autor, que lo consideraba incluso actualizable en el marco positivo vigente en aquellos momentos (formado por la **LPP** y el **RDLNE**), si bien consideraba conveniente una explicitación normativa especial (*op. cit.*, págs. 187 a 189).

órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público», por lo que le corresponde censurar las cuentas de tales entes «por delegación» de las Cortes Generales, de quienes depende [artículo 136.1; también el artículo 1.1 de la Ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante, LOTCu)]. A las Cortes Generales debe remitir, sin perjuicio de su propia jurisdicción, «un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido» (artículo 136.2 CE). En este mismo plano de las consideraciones generales sobre el carácter de sus funciones, le corresponden básicamente la de fiscalización externa de la actividad pública económica y la jurisdicción contable, según el artículo 2.2 LOTCu: dentro del ámbito de la primera, tiene atribuido «el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía» (artículo 9 LOTCu), del cual se deduce un marco de actuaciones en el que el procedimiento fiscalizador que más adelante se va a describir parece tener un complejo encaje⁹⁸.

En una primera consideración, esos obstáculos los permite salvar la propia ley reguladora de la institución, en la que también hay una referencia a «la fiscalización de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas» (artículo 4.2)⁹⁹: es por tanto este elemento, el hecho de que las formaciones políticas perciben subvenciones públicas, distribuidas para atender a una finalidad específica, el que permitiría al Tribunal de Cuentas poner en práctica las previsiones legales de fiscalización dentro de su propio ámbito de actuación.

⁹⁸ Sirvan las siguientes palabras de MATEU-ROS para poner de manifiesto la conclusión a la que se puede llegar de llevar al extremo tales posturas, ya que este autor consideraba que debía ser un primer paso para una futura integración plenaria de los partidos en el ámbito de control del Tribunal de Cuentas, "pues el punto de destino del avanzado proceso de constitucionalización y publicación de los partidos (...) lo habrá de constituir algún día la conversión del partido en órgano del Estado y la consecuente sujeción total al régimen financiero presupuestario y contable de éste" (*op. cit.*, pág. 190).

⁹⁹ Lo que consagraría, como afirmaba MATEU-ROS, la consideración preeminente de esa función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, concebida en un sentido amplio, que abriría, en palabras de este autor (anteriores a la LOTCu), "horizontes ilimitados de actuación y puede transformar profundamente su relevancia y significado constitucional" (*op. cit.*, pág. 185).

Conviene precisar, en todo caso, las especiales circunstancias que rodean ese control: en primer lugar, no sólo tiene como objeto el destino que se dé a este gasto público, sino también otros aspectos de la actividad financiera de las formaciones políticas (ingresos, gastos...); en segundo lugar, ese control se produce de manera previa y es imprescindible para recibir unas subvenciones 'a posteriori'¹⁰⁰. Sin pretender en ningún caso discutir la legitimidad de las disposiciones que otorgan al Tribunal de Cuentas este control, ni mucho menos poner en cuestión la constitucionalidad de la LOREG o de la LOFPP, sí que parece pertinente llamar la atención acerca de la adecuación de las competencias de este órgano a esta función "particular y especialísima", según la califica BARBERÁN¹⁰¹, que la propia práctica ha puesto en cuestión, si bien es posible encontrar también juicios formulados con posterioridad a la aprobación de ambas leyes que inciden en la conveniencia de que este órgano desempeñe estas funciones, que incluso se consideran derivadas de forma natural de la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas: así lo expresa, por ejemplo, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA¹⁰²; también ÁLVAREZ CONDE afirma que es el órgano 'ad hoc' para llevar a cabo la fiscalización interna de los partidos, pese a que propugne al mismo tiempo una ampliación de sus competencias¹⁰³. Por el contrario,

¹⁰⁰ Hasta el punto que ORÓN añadía que "en su caso, sobre éstas procedería una nueva fiscalización para determinar si han sido aplicadas a la finalidad para la que se concedieron" (*op. cit.*, pág. 1.878).

¹⁰¹ Vid. José Manuel BARBERÁN LÓPEZ: *Control parlamentario y Tribunal de Cuentas*. Texto presentado como ponencia a las VI Jornadas de Derecho Parlamentario que tuvieron lugar del 25 al 27 de enero de 1995 en el Senado. Ejemplar mecanografiado, pág. 22.

¹⁰² Vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 38.

¹⁰³ "Algunas propuestas...", pág. 35; de hecho, con anterioridad había calificado este control como absolutamente ineficaz: vid. *Curso...*, Vol. I, pág. 343. También ARNALDO es partidario de introducir varias reformas (ampliar sus competencias, adecuar sus mecanismos de funcionamiento y dotarle de medios personales y materiales), enunciadas en términos tan amplios que más parecen poner de manifiesto la existencia de los problemas citados que la aptitud para desempeñarlas (vid. *Financiación...*, pág. 9); sobre este último defecto llaman la atención DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIANO, *op. cit.*, Tomo II, pág. 525. Hasta tal punto parece haberse extendido esta necesidad en su comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, el ministro de la Presidencia, Sr. Pérez Rubalcaba, declaró que estaba entre las líneas generales de actuación de su departamento la reforma de la legislación del Tribunal de Cuentas, para abordar, entre otras, la siguiente cuestión: "el reconocimiento al Tribunal de nuevas facultades y competencias que contribuyen a la eficacia de su actuación, pero también a transmitir a los ciudadanos confianza (...) en la transparencia con que

DE ESTEBAN rechaza tajantemente que sea el órgano indicado¹⁰⁴.

En todo caso, es necesario advertir, con las precisiones que más adelante habrá ocasión de añadir, que si el objetivo final de la legislación sobre financiación ha de ser controlar cuáles son las fuentes de ingresos y conocer qué destino les dan las formaciones políticas, de bien poco serviría establecerlo sólo con ocasión de los procesos electorales¹⁰⁵. De ahí que el **artículo 11 LOFPP** extendiera posteriormente las competencias del Tribunal de Cuentas respecto a la contabilidad anual de las formaciones políticas¹⁰⁶. Esto no equivale, por supuesto, a negar toda virtualidad a

se financian y funcionan esa pieza esencial de un Estado democrático que son los partidos políticos. En esta línea, la reforma habría de contemplar nuevos y más estrictos sistemas de control de la financiación -pública y privada, general y vinculada a procesos electorales- de los partidos políticos, así como respecto de la contabilidad de los mismos. Tendría que imponer, con carácter general, un deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas por parte de cuantos realicen operaciones relacionadas con la financiación de partidos y debería reconocer al Tribunal facultades para examinar la contabilidad privada de quienes mantengan relaciones comerciales con ellos, naturalmente limitadas estrictamente a dichas relaciones" (*C.G. D.S.C.D. V Legislatura, Comisiones*, núm. 334, de 27 de octubre de 1994, pág. 10.189).

¹⁰⁴ Vid. *El estado...*, pág. 81.

¹⁰⁵ Expresaba esa opinión de modo concluyente MATEU-ROS, que declaraba su "escepticismo acerca de la eficacia real de las garantías contenidas [en las normas electorales], en tanto se hallan articuladas en torno a una hipótesis limitada e insuficiente -las aportaciones concretas de fondos específicamente destinados a la campaña electoral y la disponibilidad de los mismos-", pero sobre todo por carecer "de toda coordinación con un eventual control financiero general de la actividad de los partidos que -inexistente [entonces] en nuestro país- únicamente puede lograrse mediante una regulación exhaustiva, integral y plenaria de los partidos" (*op. cit.*, pág. 181).

¹⁰⁶ A diferencia de lo que ocurrió con la LOREG, este punto de la LOFPP se puso en cuestión durante su tramitación parlamentaria: tanto el Grupo Vasco (PNV) como la Minoría Catalana pretendían que el control y la fiscalización del Tribunal de Cuentas se limitara a la contabilidad de los gastos e ingresos relacionados con las subvenciones públicas estatales, para comprobar que se habían aplicado a atender sus gastos de funcionamiento ordinario (enmiendas 8 y 15, así como las enmiendas 5, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, y 14, del Grupo CiU). En la discusión posterior se manejaron argumentos de diferente carácter, ya que a las apreciaciones técnicas del Sr. Trias de Bes, portavoz de la Minoría Catalana (el texto de la ley "puede rozar los límites constitucionales atribuidos a la función específica encomendada por la CE al Tribunal de Cuentas") replicó el portavoz del Grupo Socialista, Sr. Navarro, con una consideración política (lo entendía como un compromiso de los partidos de someterse a un control riguroso): *B.O.C.G. C.D.*, III Legislatura. Serie B, núm. 39-3, de 26 de marzo de 1987, págs. 10 y 12; *B.O.C.G. S.*, III Legislatura. Serie II, núm. 76 (b), de 29 de mayo de 1987, págs. 9 y 13, y *C.G. D.S.C.D.* III Legislatura, Comisiones, núm. 121, de 28 de abril de 1987, págs. 4.640 y 4.641. Dudas sobre la constitucionalidad de la fiscalización de fondos privados mantiene GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, págs. 137 y 138. En todo caso, resulta una función cuyo ajuste a las características de este órgano, dada además la diferente condición de las subvenciones (no finalistas) que en virtud de la LOFPP se perciben, se plantea en términos aún más problemáticos, si bien ésta es una cuestión que desborda el objeto de este trabajo. Sí hay que advertir que algunos juicios sobre la tarea del Tribunal de Cuentas que se recogen a continuación se formulan sin distinguir si resulta aplicación de la LOREG o de la LOFPP; en la medida en que obviamente hay puntos comunes, se ha entendido que podían

un proceso de fiscalización como el que se va a estudiar a continuación, que sirve al cumplimiento de unos fines propios y susceptibles, en su caso, de una consideración, crítica o no, aislada.

En la discusión anterior se plantea, en definitiva, un problema que, como dice DOUBLET, no parece haber encontrado una solución aceptable en los distintos países que han decidido someter a control las finanzas de partidos y formaciones electorales¹⁰⁷. Así lo demuestra la variedad de soluciones adoptadas, que, siguiendo en parte la clasificación que llevan a cabo tanto este autor como DEL CASTILLO, pueden agruparse a grandes rasgos en las siguientes posibilidades¹⁰⁸:

a) Que sea competencia de los órganos parlamentarios, como ocurre en Alemania, donde es el presidente del 'Bundestag' el que aprueba los informes sobre los libros de cuentas de los partidos (**artículo 23 PG**)¹⁰⁹.

b) Que corresponda a la administración electoral, como en Gran Bretaña, ya que el agente electoral debe entregar al controlador un relación detallada de las cantidades gastadas según el modelo fijado en las normas (**artículos 81 a 90 de la Ley electoral**).

c) Que se atribuya a un órgano dependiente del ejecutivo, como en Estados Unidos la 'Federal Election Commission', compuesta por dos miembros permanentes, el secretario del Senado y el 'clerk' de la Cámara de Representantes, sin derecho a

referirse indistintamente a una o a otra, por lo que, salvo advertencia en contrario, tampoco se ha distinguido en estas páginas.

¹⁰⁷ *Le financement de la vie politique*, pág. 29.

¹⁰⁸ Vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 148 y sigs.

¹⁰⁹ También en Italia eran los presidentes de las dos cámaras los que, según el **artículo 4 de la Ley de 18 de noviembre de 1981**, controlaban la regularidad del balance anual, con la ayuda de un comité de censores oficiales de cuentas (sobre el sistema actual, véase lo que se dice más adelante). LÓPEZ GUERRA considera que es el sistema menos perfeccionado, aunque también el más simple ("Algunas notas...", pág. 181), mientras que SCHNEIDER encuentra que no tienen poderes los órganos de gobierno de las cámaras para llevar a cabo esta función (*Democracia y Constitución*, págs. 288 y 289).

votar, y seis miembros designados por el presidente (2 USC Sección 437c)¹¹⁰.

d) Que se cree un órgano administrativo 'ad hoc', como la 'Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques', existente en Francia desde la aprobación de la Ley núm. 90-55, formada por tres consejeros de Estado, tres magistrados de la Corte de Casación y tres magistrados de la Corte de Cuentas, propuestos por los presidentes de los órganos citados (artículo L. 52-14)¹¹¹.

e) Que se acuda, como en España, al Tribunal de Cuentas, en lo que constituye un modelo bastante próximo al parlamentario, dada la dependencia de este órgano de las Cortes Generales, tal como lo configuran la CE y la LOTCu. No se trata sólo de sean las que designan sus doce consejeros por mitades, mediante votación en la que se requiere una mayoría superior a los tres quintos de sus miembros¹¹², sino también

¹¹⁰ En la Sentencia de 30 de enero de 1976 el Tribunal Supremo declaró inconstitucional que su designación correspondiera al Congreso. Se trata de un órgano permanente, de composición bipartidista, encargado de calificar a quienes hayan de recibir fondos públicos y de iniciar procesos judiciales que lleven a imponer las sanciones penales o económicas (2 USC Secciones 437 y 438). DEL CASTILLO considera que es un "centro nacional de información sobre la financiación electoral", muy activo en el control de la actividad económica de las campañas, lo que le ha llevado a desarrollar diversos instrumentos normativos, y a la que ha dotado de una considerable publicidad, convocando sesiones públicas para que comparezcan testigos, editando folletos de divulgación y permitiendo la consulta de sus archivos: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, págs. 152 y sigs., así como MONTERO: "La financiación...", págs. 400 y 402, y LÓPEZ GUERRA: *Las campañas...*, pág. 231.

¹¹¹ Se trata de un órgano administrativo independiente, según la DCC 89-271, competente en todas las elecciones, salvo en las presidenciales, de las que sólo puede entender el Consejo Constitucional. Aunque en Italia la Ley de 10 de diciembre de 1993 parece decantarse por este modelo para el examen de las declaraciones de los candidatos, puesto que se presentan ante el 'Colegio regionale di garanzia elettorale', que tiene una composición mixta (cuatro jueces y cuatro doctores de comercio o profesores de disciplinas jurídicas, administrativas o económicas, nombrados por el presidente del Tribunal de Apelación, que lo preside: artículos 13 y 14), se ha declarado que esa potestad sancionadora sólo puede estar atribuida a un órgano jurisdiccional: vid. Elvio FASSONE: "La propaganda elettorale e i laici in cassazione", *Questione Giustizia*, n. 2 (1995), págs. 492 a 494.

¹¹² Tienen un mandato de nueve años, y son elegidos entre censores del Tribunal de Cuentas, censores jurados de cuentas, magistrados, fiscales, profesores de universidad, funcionarios pertenecientes a cuerpos cuyo ingreso requiera titulación académica superior, abogados, economistas o profesores mercantiles, todos de reconocida competencia y más de quince años de ejercicio profesional (artículo 30.1 LOTCu), a los que se dota de un estatuto de incompatibilidad semejante al de los jueces, con particulares restricciones para el nombramiento de parlamentarios y, sobre todo, de personas que hayan desempeñado responsabilidad en entes sujetos a fiscalización en los dos años anteriores (artículo 33). Esta designación parlamentaria no puede dar lugar a una impugnación general de sus funciones que se cobije en el argumento de la "excesiva dependencia de los partidos

de que la decisión última les corresponde a las cámaras, tomando como base los informes que, concluida su labor de carácter técnico-contable, presente el Tribunal de Cuentas a través de un específico procedimiento que se analiza a continuación¹¹³.

B. EL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

A resultas de lo que se acaba de decir, y como señala SANTOLAYA, "el auténtico control de la contabilidad electoral" le corresponde al Tribunal de Cuentas¹¹⁴, salvo, habría que precisar, en algunas elecciones a Asambleas de Comunidades Autónomas: tal y como se analizará posteriormente, cuando sus estatutos de autonomía

políticos", tal como hacen DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO (*op. cit.*, Tomo II, pág. 525). Sin entrar en nuevas matizaciones acerca del alcance del *Estado de partidos*, deberían distinguirse en todo caso concretas y determinadas actuaciones que puedan amparar la formulación de quejas, que habrán de ceñirse a esos supuestos, pero no ocasionar la refutación integral de sistemas de composición de órganos constitucionales perfectamente válidos y, en este caso, adecuados a la naturaleza de las funciones que ha de desempeñar: son las Cortes Generales las que controlan la acción del Gobierno, las que aprueban los tributos y fiscalizan el uso que el poder ejecutivo hace de los recursos que se ponen a su disposición: en este sentido, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", págs. 38 y 39. Muy probablemente a causa de la denominación de esta institución, tanto TRNKA como DOUBLET incluyen el sistema español en una categoría no enumerada anteriormente, la del control jurisdiccional, que el primero tiene como excepcional (*op. cit.*, pág. 32), mientras que para el segundo ofrece las mayores garantías de control independiente (*Le financement de la vie politique*, pág. 29).

¹¹³ No es enteramente cierto lo que dijo el consejero del Tribunal de Cuentas Sr. Nieto de Alba en su comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados de financiación de los partidos políticos y su endeudamiento acerca de que ningún Tribunal de Cuentas extranjero se ocupaba de este asunto (*C.G. D.S.C.D. V Legislatura, Comisiones*, núm. 350, de 10 de noviembre de 1994, pág. 10.878), puesto que la **Ley de 10 de diciembre de 1993** sigue obligando a los partidos y grupos a presentar ante los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado los balances de gastos y de fuentes de financiación de la campaña electoral, pero éstos los remiten al Tribunal de Cuentas para que un colegio de tres magistrados designados por sorteo compruebe la conformidad con la ley de los gastos y la regularidad de la documentación (**artículo 12**) -el sistema tiene un gran paralelismo con el de la **LOREG**, cambiando algunos términos-. En Alemania su función se reduce a examinar si la presidencia del 'Bundestag' ha hecho efectivo el abono de la subvención (**artículo 21.2 PG**), por lo que en realidad no fiscaliza las cuentas de los partidos [hay que recordar que se rechazó una recomendación en ese sentido formulada por el comité de expertos en 1983, por considerar los partidos que el Tribunal de Cuentas dependía del Gobierno y no del Parlamento (vid. SCHNEIDER: *Democracia y Constitución*, pág. 282)]. En Francia, la **Ley núm. 88-227** declaraba que los partidos y grupos políticos no estaban sujetos al Tribunal de Cuentas (**artículo 10**). En todo caso, conviene incidir, con BARBERÁN, sobre el sentido de esa dependencia: salvo en el examen de la cuenta general del Estado, que realiza por delegación de las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas es independiente funcional, presupuestaria y materialmente de las cámaras, si bien como órgano fiscalizador, aunque «supremo», "no deja de tener una íntima relación con las Cortes Generales": *op. cit.*, págs. 2 y 18.

¹¹⁴ *Manual...*, pág. 125.

prevean la creación de un órgano similar, la respectiva ley electoral puede atribuirle tal competencia (aunque era posible que contuvieran otro sistema de control, en el que un órgano diferente, incluso de nueva planta, tuviera atribuida tal competencia). Para llevarlo a cabo, y es una muestra clara de la complicada incardinación de esta función en el marco de actuación del Tribunal, debe seguir las normas que vienen prescritas de manera casi exclusiva en la **LOREG** (y, en su caso, en las respectivas leyes electorales autonómicas) y no en las disposiciones que regulan el Tribunal de Cuentas [la **LOTCu** y la **Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas** (en adelante, citada como **LFTCu**)] o los órganos análogos de las Comunidades¹¹⁵. En cualquier caso, se dedican los siguientes apartados a analizar separadamente las distintas fases o requisitos que caracterizan ese proceso, reservando el último de ellos, como se acaba de indicar, a exponer la relación entre la **LOREG** y las leyes autonómicas.

1. PRESENTACIÓN DE LA CONTABILIDAD

El procedimiento comienza, según el **artículo 133.1 y 2**, con la entrega de la contabilidad por parte de los administradores electorales o generales (según concurren en una o en más provincias) de las entidades políticas que reúnan las condiciones para tener derecho a subvención o que recibieron un adelanto con cargo a ella¹¹⁶. Esto

¹¹⁵ Su actuación, como dice BARBERÁN, "tiene que circunscribirse al ámbito marcado por esta legislación particular": *op.cit.*, pág. 26. De hecho, no hay más referencias en la **LOTCu** que el citado **artículo 4.2**, destacando la ausencia de normas aplicables en los **artículo 9 a 14**, incluidos en el **capítulo II del título I**, cuya rúbrica es «La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas». En la **LFTCu** (posterior tanto a la **LOREG** como a la **LOFPP**) sí es posible hallar normas que abordan de manera genérica la fiscalización de quienes perciben subvenciones [como la «obligación de rendir las cuentas que la ley establece» (**artículo 34.3**)], pero ninguna específica en relación con los partidos políticos. Por último, a lo largo de los informes del Tribunal de Cuentas acerca de la contabilidad electoral tampoco se mencionan normas de estas dos leyes, y eso que en ellos aparece algún epígrafe dedicado precisamente a especificar las disposiciones aplicables [a esta situación de "desconexión" entre normas se refirió el consejero del Tribunal de Cuentas Sr. Nieto de Alba para aludir a las limitaciones que origina, algunas de las cuales se expondrán a continuación (*loc.cit.*, pág. 10.877)]. Para concluir este apartado normativo, hay que indicar que la **disposición final segunda, apartado 1 LOTCu** señala la supletoriedad de los preceptos de la **Ley de procedimiento administrativo** en todo lo no previsto en ella acerca de sus funciones de fiscalización.

¹¹⁶ AJEC de 18 de junio de 1993.

significa, por tanto, que no quedan sujetos a este control -a diferencia de lo que estipulaba el **RDLNE**- todas las formaciones concurrentes, lo que en alguna ocasión ha supuesto excluir a partidos que habían desplegado una importante actividad electoral y se sabía habían recibido cuantiosos créditos por entidades bancarias¹¹⁷; la razón de esta limitación, más allá de los meros criterios de oportunidad, hay que buscarla en la causa misma que motiva la intervención del Tribunal de Cuentas, la percepción de subvenciones, de modo que las formaciones que no han recibido ni van a recibir fondos públicos no deben pasar por este control (aunque sí deben cumplir las obligaciones contables, extensivas a todas las entidades que presentan candidaturas)¹¹⁸.

El plazo en que deben proceder a presentarla, según el **apartado 1 del artículo 133**, es el transcurrido entre los cien y los ciento veinticinco días posteriores a las elecciones, mucho más dilatado que el establecido en el **artículo 45 RDLNE** (sólo treinta días), ampliación que quizá denota que con la regulación de la **LOREG** se estaban introduciendo exigencias más estrictas para dar satisfacción a esta obligación. En cualquier caso, **ORÓN** lo considera un plazo ajustado a otras determinaciones temporales de la **LOREG** acerca del plazo para pagar las deudas o la extensión de las

¹¹⁷ La enmienda 300, del Grupo Vasco (PNV), pretendía precisamente que esta obligación alcanzara a todas las formaciones que hubieran concurrido a las elecciones, sin limitarse a las que hubieran obtenido escaño (o adelanto). La ponencia en cambio no veía justificado "extender el control previsto" a tales entidades: *Trabajos LOREG*, pág. 233 y 380. **DEL CASTILLO** se muestra conforme con esta enmienda, teniendo en cuenta que pueden haber cometido prácticas irregulares, así como el interés de los electores en conocer sus fuentes de financiación: vid. "Financiación de las elecciones generales de 1986", págs. 20 y 121.

¹¹⁸ Según **ORÓN**, el fin de estas disposiciones no sería tanto garantizar el cumplimiento de las normas electorales como que lo hayan hecho las que reciban ayudas públicas (*op.cit.*, pág. 1.894). En ese sentido, la Junta Electoral Central ha aclarado que el **artículo 133** no establece "un control de intervención por parte del Ministerio de Hacienda" (AJEC de 26 de mayo de 1986). Tanto en Francia como en Italia, todos los candidatos, electos o no (en Italia, también todos los partidos, movimientos, listas y grupos de candidatos que hayan participado en las elecciones), deben entregar sus cuentas y la documentación pertinente a la Comisión de Cuentas de Campaña (**artículo L. 52-12 CEF**) o al Colegio de garantías o al presidente de la cámara (**artículos 7, apartados 6 y 7, y 12 de la Ley de 10 de diciembre de 1993**). **DOUBLET** señala que esta disposición le causa a la Comisión un enorme trabajo, por lo que se muestra partidario de adoptar una regla en parte semejante a la de la **LOREG**: que sólo obligue a los candidatos elegidos y a aquéllos que hayan dado lugar a que se presente una demanda ante el juez electoral: vid. "Financement: quelle part...", pág. 46.

competencias de las juntas electorales¹¹⁹.

Aunque una entidad política haya presentado candidaturas en varias circunscripciones, la contabilidad ha de ser única para cada proceso electoral¹²⁰; en los supuestos de diversidad de procesos electorales, ha señalado la Junta Electoral Central que, en caso de coincidir elecciones locales y autonómicas, no es posible presentar las cuentas conjuntamente, por su naturaleza electoral distinta y la diferente competencia en orden al control de los respectivos gastos electorales y al pago de las subvenciones electorales que pudieran corresponder a la entidad política¹²¹.

En el caso de que los informes no fueran satisfactorios, el Tribunal puede recabar de las formaciones afectadas las aclaraciones y documentos suplementarios que estime necesarios durante los treinta días posteriores (**artículo 134.1**).

2. CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN

Esta contabilidad de los ingresos y gastos electorales será «detallada y documentada» (**artículo 133.1**): según MARÍN, estos calificativos conllevan que deba incluir el total de las diversas partidas, de forma tal que permita, por el examen de la documentación aportada, determinar si se han cumplido o no los controles, requisitos y limita-

¹¹⁹ Que son de noventa y cien días, respectivamente (*op. cit.*, pág. 1.895). DEL CASTILLO defiende que el control sobre los ingresos (sobre los gastos es lógico que sea en un momento posterior a las elecciones) debe tener lugar antes, durante la campaña electoral: así ocurre, señala, en Estados Unidos, donde es necesario comunicar en cuarenta y ocho horas las contribuciones superiores a 1.000 dólares recibidas en los veinte días que preceden a la elección [2 USC Sección 434 (a) (6) (A)]. Sin embargo, al situar la justificación de ese control anterior en la necesidad de que la información así suministrada llegue al electorado cuanto antes (vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 143), hay que recordar una vez más lo que se dijo acerca de la publicidad como elemento esencial del control, que el ordenamiento español no parece haber recibido. Por lo demás, en aquellos países que no establecen una fiscalización específica de la actividad electoral, tal información se suministra normalmente en declaraciones anuales, como en Alemania. No parece que por esta razón vaya a disminuir la efectividad del control, sin que pueda considerarse desmesurado el plazo concretamente establecido en la LOREG, más propio de un sistema que, como se señaló al analizar sus características generales, parte más del principio de control que del de publicidad (MARÍN: "Comentario al artículo 122", pág. 1.038).

¹²⁰ AAJEC de 21 de mayo y 2 de junio de 1993.

¹²¹ AJEC de 5 de marzo de 1992. Recuérdese, en todo caso, lo dicho en el epígrafe dedicado a las reglas de administración de las cuentas electorales.

ciones¹²². Desde luego, ha de respetar los principios generales de contabilidad, además de ajustarse a las previsiones de los diversos apartados de la **LOREG**, en las materias ya analizadas (también la **LOFPP** contiene exactamente la misma referencia en su **artículo 11.2**, si bien con un soporte documental bastante más preciso, establecido en el **artículo 9**¹²³).

Como se ha dicho con anterioridad, estas previsiones resultan deficientes, tanto en una perspectiva general (¿es un mero estado de ingresos y gastos o una contabilidad completa?) como en aspectos más concretos¹²⁴. Esto explica que el Tribunal de Cuentas haya dictado diversas resoluciones en las que establecía las directrices que debían guiar este proceso, ya que recogen indicaciones más específicas, al tiempo que formulaba como recomendación en uno de sus informes que la rendición de cuentas y documentación electorales de las formaciones políticas se adecuase a las resoluciones dictadas por el Tribunal¹²⁵. Es posible deducir asimismo un principio de *contabilidad*

¹²² "Comentario al artículo 133", pág. 1.085. El artículo 45 RDLNE también la calificaba de «especial», lo que resulta para este mismo autor "superfluo" ("Comentario al artículo 121", pág. 1.033).

¹²³ A semejanza de la PG, hasta el punto de que GONZÁLEZ-VARAS tiene como clave del sistema alemán la exigencia respecto al contenido del libro de cuentas: vid. *La financiación de los partidos políticos*, págs. 150, 157 y 158.

¹²⁴ Según el artículo L. 52-12 CEF, los candidatos deben reflejar en la cuenta de campaña el conjunto de los ingresos recibidos, según su origen, y el de los gastos, según su naturaleza, realizados por sí o por su cuenta en el año anterior al mes de la elección y hasta la fecha en que ésta se decida. En un plazo de dos meses debe depositarse esta cuenta, junto con sus anexos, acompañados de justificantes de ingresos, facturas, presupuestos y otros documentos que justifiquen el importe de los gastos pagados o contraídos; además, tras la Ley núm. 95-65, la cuenta debe presentarse equilibrada o excedentaria, pero nunca deficitaria: si los gastos no pueden ser satisfechos, los candidatos contraerán créditos, anticipos o aplazamientos, cuyas circunstancias habrá que probar con precisión. La propia Comisión facilita unos impresos, que reproducen COLINET y DEVYS, *op. cit.* págs. 109 a 118.

¹²⁵ En concreto, la recomendación figura en el informe relativo a las elecciones a las Cortes Generales de 1993, el mismo en el que se menciona la Resolución del Pleno de 28 de abril de 1993, que se trasladó a las formaciones afectadas, en la que se indicaba cuál era la documentación que se debía remitir; el hecho de formular una recomendación se debe a la ignorancia de lo prescrito en tal comunicación, como señalaba el Tribunal, haciendo hincapié en que "la no adecuación de las cuentas y documentación (...) ha constituido una limitación importante de la fiscalización" (a añadir a la falta de información de las juntas electorales, ya abordada, a la que parecía dar mucha importancia). Un ejemplo de esa falta de ajuste está en que el Tribunal limita la comprobación de justificantes de gastos (posibilidad prevista, aunque en el informe no se mencione, en el artículo 36.2 LFTCu) a los que tengan un importe superior a 100.000 pesetas, porque siguiendo este sistema lo que resta por verificar es irrelevante: a pesar de este requerimiento expreso, las formaciones enviaron todos los justificantes, lo que dificultó el trabajo del Tribunal. A la fijación de directrices hicieron referencia

específica, a consecuencia del cual no basta con presentar un balance de saldos resuntivo de las operaciones de campaña ni el correspondiente a todo el ejercicio anual ni una lista circunscrita a los movimientos de tesorería y el extracto de una cuenta corriente¹²⁶. No existe, por último, la obligación de someter los balances contables a una auditoría realizada por un censor de cuentas de manera previa a su presentación ante el Tribunal, lo que no ha dejado de suscitar cierta controversia tanto en el plano académico como en el político¹²⁷.

3. OBLIGACIONES DE TERCEROS

Aunque la fiscalización se basa fundamentalmente en las declaraciones que las propias formaciones políticas elevan al Tribunal, resulta evidente que es necesario confrontar su contenido con la realidad de las relaciones de carácter económico que hayan

los consejeros del Tribunal de Cuentas Sra. García Crespo y Sr. Nieto de Alba en su comparecencia citada, en la que aludieron a la posibilidad de acudir, en su caso, a técnicas de muestreo para comprobar también justificantes por debajo de aquel importe (*loc. cit.*, págs. 10.875 y 10.876).

¹²⁶ Tanto la existencia de tal principio como las actividades descritas no conformes con él aparecen en el informe del Tribunal de Cuentas relativo a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1989. Del informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 1994 se deduce que para cumplir con lo dispuesto en la LOREG bastan el libro mayor y el diario, ya que, advirtiendo la ausencia de estados contables resumen de las operaciones, no se anuda a esa falta ninguna consecuencia. En resumen, se puede decir, con CHUECA, que al menos se ha conseguido realizar el "principio de sujeción del gasto a la norma contable": vid. "La financiación...", pág. 93.

¹²⁷ Respecto al primero, DEL CASTILLO lo propone tanto en *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 281, como, más recientemente, en "La financiación de los partidos: propuestas...", pág. 103. Cita para respaldar esta sugerencia su existencia en otros países y ofrece como argumento, deducido sobre todo de la práctica alemana (artículos 29 a 31 PG), que la labor de los órganos fiscalizadores es muy sencilla: se limitan a comprobar si hay acuerdo entre el informe del partido y el del auditor, para, en el caso de que éste deniegue la conformidad del libro de cuentas con la ley, imponer sanciones; según GONZÁLEZ-VARAS, se trata de un control independiente, ajeno al parlamento, conforme con su cometido profesional: vid. *La financiación de los partidos políticos*, pág. 154; en el mismo sentido, BLANCO VALDÉS: "La problemática...", pág. 197. También el artículo L. 52-12 CEF obliga a que la cuenta de campaña sea presentada por un censor jurado de cuentas o contable habilitado, designado por el candidato, que no puede ser ni apoderado financiero ni presidente o tesorero de la asociación de financiación electoral, aunque su función no puede ser la misma que en Alemania. Por otra parte, sólo hay que recordar la intervención de auditores que preconizaba la proposición de ley del Grupo CDS citada anteriormente, si bien su actuación no consistía en realizar una auditoría de modo previo al análisis de la contabilidad, como se señaló en nota 39.

establecido durante el periodo electoral¹²⁸. En parte, esa información la obtiene (o la debería obtener) el Tribunal de Cuentas de las juntas electorales; pero, al margen de la eficacia -reducida, como ya se dijo- que hayan tenido las previsiones orientadas a establecer cauces de comunicación entre estos dos órganos, lo cierto es que la única manera en la que puede comprobarse la exactitud de tales datos es estableciendo obligaciones en este proceso no sólo para determinados partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, sino también para esos otros sujetos que entablen relaciones con formaciones con derecho a subvención o que recibieron anticipo. Así lo hace la **LOREG**, en primer lugar, para las entidades financieras de cualquier tipo¹²⁹ que hubieran concedido crédito a esas formaciones políticas: deben enviar noticia detallada, en el mismo plazo, de tales operaciones (**artículo 133.3**); en alguna medida, las podía conocer también el Tribunal de Cuentas si la Junta Electoral Central le hubiera comunicado las notificaciones que, al amparo del **artículo 136.6**, que se analizará posteriormente, le hayan dirigido las formaciones. La consecuencia a la que debería dar lugar su incumplimiento tendría que ser, lógicamente, la imposibilidad de beneficiarse de la recepción del abono de la subvención en lugar de la formación política cuando los administradores electorales opten por acogerse a dicha previsión.

Igualmente, tienen esta misma obligación las empresas que hayan facturado por «gastos electorales» superiores a 1.000.000 de pesetas con dichas formaciones (**artículo 133.5**)¹³⁰. Como ocurre con las formaciones políticas, durante los treinta días posteriores el Tribunal puede recabar «de todos los que vienen obligados a

¹²⁸ Cuando detecte que algún gasto ha sido declarado por un precio inferior al que habitualmente se aplique, la Comisión de Cuentas de Campaña puede restablecer la realidad de su coste, inscribiendo de oficio la diferencia, que se considerará una donación (**artículo L. 52-17 CEF**).

¹²⁹ Este carácter tan amplio se debe a la admisión de la enmienda 301, del Grupo Vasco (PNV), ya que el proyecto sólo hacía referencia a entidades bancarias: con ello se incluyen las cajas de ahorro y otras entidades que puedan dar créditos (*Trabajos LOREG*, págs. 233, para el texto de la enmienda, y 380, para el informe de la ponencia).

¹³⁰ Deber que, por considerarlo reiteración de otras obligaciones fiscales que no se especificaban, pretendía suprimir la enmienda 514, de la Minoría Catalana (vid. *Trabajos LOREG*, pág. 323). Por otra parte, MARÍN plantea la duda de si debe entenderse referida tal cantidad a cada concepto o al total de lo facturado, si bien una y otra opción parecen llevar a la misma conclusión ("Comentarios al artículo 133", pág. 1.087).

presentar contabilidades e informes» las aclaraciones y documentos suplementarios que estime necesarios (**artículo 134.1**)¹³¹.

De alguna manera, esto supone reconocer a este órgano la posibilidad de indagar en las actividades de particulares que no reciben subvención alguna (aunque las entidades financieras sí que pueden verse favorecidas con un procedimiento más rápido de liquidación de sus créditos por ser parte en este proceso), punto en el que se detectan notables diferencias con lo previsto en la legislación propia del Tribunal de Cuentas, ya que, según el **artículo 7.1 LOTCu**, sólo existe deber de colaboración de la administración del Estado, Comunidades Autónomas, corporaciones locales..., en definitiva, de los entes que formen parte del sector público (el **artículo 30.1 LFTCu** lo ha extendido a las personas que reciban subvenciones del sector público), a quienes podrá imponerse como sanción en caso de incumplimiento de los requerimientos del Tribunal una multa de entre 10.000 y 150.000 pesetas, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que pudieran haber incurrido, además de que tales hechos deben ser puestos en conocimiento de las Cortes Generales. En este punto podrían centrarse buena parte de las críticas que quepa dirigir a la legislación sobre control de la financiación electoral, comenzando por el escasísimo cumplimiento que encuentra esta obligación entre empresas y bancos¹³², que no se puede explicar en

¹³¹ Por esta razón, se rechazó por la ponencia la enmienda 416, del Sr. Carrillo, que pretendía añadir, a continuación de la obligación para las empresas que facturen por encima de 1.000.000 de pesetas, la posibilidad de que el Tribunal solicitara los documentos justificantes en caso de que estas informaciones contables fueran insuficientemente documentadas. Con idéntica redacción (y resultado) se presentó en el Senado por el Sr. Fernández-Piñar la enmienda 49 (*Trabajos LOREG*, págs. 299 y 823).

¹³² Por poner sólo algún ejemplo, en las elecciones al Parlamento Europeo de 1989, por una parte, ni la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, ni la Caja Laboral Popular de Guipúzcoa ni la Caja de Ahorros Provincial de Álava y la Vizcaína comunicaron los préstamos concedidos a IU, HB y EP, respectivamente; más generalizado fue el incumplimiento por parte de las empresas: no lo hicieron 49 de las 55 que contrataron con el PSOE, con una facturación equivalente al 33% de los gastos contabilizados para ese partido, 39 de las 44 que lo hicieron con el PP (62% de los gastos contabilizados), 8 de las 9 con CDS (88% de los gastos contabilizados), 28 de las 30 con IU (88%), 6 de las 17 con CiU (41%), 21 de las 22 con CN (80%), 8 de 9 con PA (58%), ninguna de las 8 que lo hicieron con IP (82%) ni de las 10 con HB, entre las que se encuentra el Ayuntamiento de Bilbao (93% de los gastos), ni 14 de las 15 que facturaron por encima de 1.000.000 de pesetas con EP (85%). Respecto a las elecciones a Cortes Generales de 1989, concluía el Tribunal de Cuentas que no lo llevaron a cabo la mayor parte de las empresas y algunas entidades bancarias, lo que le llevaba a hablar de un incumplimiento "reiterado y generalizado" [las cifras resultan ser similares a las anteriores: 80 de

toda su magnitud en virtud de la circunstancia, apuntada por MARÍN, de que las empresas, eventualmente, ignoren el destino que tiene esa contratación: además de que en algunos casos resulte evidente o no quepa otra dedicación que ese fin, incluso de manera exclusiva, cualquier duda puede ser resuelta por las juntas electorales, el Tribunal o, más oportunamente, por el administrador electoral, al que correspondería aliviar esa ignorancia, no del fin, sino de la ley, que, al margen de que haya concertación en la intención defraudadora, hay que suponer que es la causa principal de la falta de observancia de este precepto¹³³. En todo caso, estos hechos lo más que han provocado es la formulación de diversas resoluciones por la Comisión Mixta, de dudosa efectividad, dada la contumacia con que se repiten: así, se acordó requerir al Banco de España para que reiterara a las entidades financieras su obligación e instar al propio Tribunal a que informara a la Hacienda Pública del nombre y facturación por gastos electorales de las empresas¹³⁴, así como requerirle, además de que exigiera a tales sujetos el cumplimiento de sus obligaciones, ejercitando las facultades del **artículo 134.1** (que no contiene ninguna sanción, sino, como se acaba de ver, la posibilidad de solicitar aclaraciones y documentos complementarios), para que

las 87 que contrataron con el PSOE (34% de los gastos contabilizados), 95 de 98 con el PP (69%), ninguna de las 31 que lo hicieron con el PSC-PSOE (70%), 11 de 23 con CiU (23%), tampoco ninguna de las 17 que lo hicieron con IU (89%), ni con CDS (71%), ni con el PNV (98%)... En cambio, sólo el Banco Bilbao Vizcaya y el Banco de Valencia dejaron de notificar sendos créditos concedidos al PA y a UV]. De nuevo en las elecciones a las Cortes Generales de 1993 el Tribunal de Cuentas vuelve a mencionar su "elevado incumplimiento", aunque no desgrane cifras concretas como en ocasiones anteriores.

¹³³ El propio MARÍN señalaba el escaso margen que había que conceder a la duda que tuvieran empresas o bancos acerca de la finalidad de la prestación (vid. "Comentario al artículo 133", pág. 1.087). Si se señala en el texto que el desconocimiento de la obligación (que, en todo caso, no eximiría de su cumplimiento, según la fórmula tradicional del **Código civil**) pueda ser la razón de que, sobre todo las empresas, no pongan a disposición del Tribunal de Cuentas el contenido de sus relaciones con las formaciones políticas es porque el elevado índice de incumplimiento se deduce precisamente de las declaraciones de los partidos, coaliciones o agrupaciones: incluso en el debate de un informe del Tribunal, el Grupo Catalán propuso, por medio de su portavoz en la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Sr. Carreras, que se entendiera cumplida la obligación si el Tribunal de Cuentas "recibiera por cualquier medio no prohibido expresamente" dicha información, a fin de que bastara la presentación de cuentas por el partido o coalición, lo que fue rechazado (C.G. D.S.C.M. V Legislatura, núm. 36, de 23 de mayo de 1994, págs. 728 y 729).

¹³⁴ Resolución de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones del Tribunal de Cuentas de 5 de junio de 1990.

realizara comprobaciones complementarias, en especial, demandando información de las empresas suministradoras de bienes y servicios para las campañas electorales y de las entidades financieras, lo que permitiría "conocer el alcance efectivo de las cuentas y documentos presentados por las formaciones políticas y la concordancia con las disposiciones reguladoras"¹³⁵. Dada la actual insuficiencia, las reformas que quieran introducirse deberían tener, como objetivo primero, la previsión de alguna sanción que impida la prolongación de este incumplimiento, al margen de que fuera necesaria la articulación de algún otro mecanismo que la hiciera más eficaz.

4. OBJETO DE LA FISCALIZACIÓN

Ésta tiene dos cometidos principales, uno que puede desarrollar de acuerdo al tipo de fiscalización que le es propio y otro que le resulta más ajeno a sus funciones, puesto que debe asegurar que:

a) Los gastos declarados se han realizado efectivamente y conforme a los requisitos establecidos (así lo expresa el **artículo 38 LFTCu**, si bien éste parece prever supuestos que no son exactamente aplicables a las formaciones electorales, ya que en él se menciona una doble comprobación: la de que las cantidades recibidas «se han aplicado a las finalidades para las que fueron concedidas» y la de los resultados obtenidos), cuya cuantía en todo caso tendrá que determinar con el fin de establecer el límite máximo de la subvención que pudieran percibir.

b) Los límites o prohibiciones existentes se han respetado tanto en materia de gastos como respecto a los ingresos¹³⁶.

En el curso de esta verificación, y antes de emitir su informe, el Tribunal pone en conocimiento de las formaciones políticas las actuaciones practicadas, a fin de que

¹³⁵ Resoluciones de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas de 23 de mayo de 1994 y de 3 de abril de 1995.

¹³⁶ Son los mismos que BON señala para la Comisión de Cuentas de Campaña: *op. cit.*, pág. 88.

éstas presenten las alegaciones que consideren oportunas¹³⁷. Convendría indicar la existencia de algún mecanismo aplicable a esta tarea dentro de las previsiones de la LOTCu (en concreto, su artículo 7.4 permite comisionar a expertos que tengan titulación adecuada para comprobar la realidad de las operaciones reflejadas en las cuentas de los perceptores de subvenciones) o de la LFTCu (su artículo 27.3 menciona el posible uso de técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida), bien que en los diversos informes no aparezca ninguna mención a que se haya recurrido a ellas¹³⁸.

Acerca del alcance de esta fiscalización, GONZÁLEZ-VARAS afirma que el control del Tribunal de Cuentas no presenta las garantías suficientes, ni tiene eficacia práctica, sobre todo por la resistencia de los partidos¹³⁹. JIMÉNEZ DE PARGA seguramente exagera al afirmar que las cuentas se falsean de manera generalizada, razón por la cual las instituciones de control del capítulo VII son inútiles e ineficaces, papel mojado¹⁴⁰, pero sí que es cierto que cuando existen irregularidades y fraudes, el Tribunal no cuenta con los medios suficientes para detectarlos (particularmente, en relación a la recepción de ingresos que no se ajustan a las normas): apenas dispone de las declaraciones de las propias formaciones políticas, ya que la documentación de

¹³⁷ Facultad prevista en el artículo 44.1 LFTCu, que caracteriza el presente procedimiento como contradictorio [en expresión del consejero del Tribunal de Cuentas Sr. Nieto de Alba, que lo considera por ello superación de la auditoría (*loc. cit.*, pág. 10.877)] y que no suele ser utilizada por los partidos: así al menos ocurrió durante el proceso de fiscalización de las cuentas correspondientes a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993. El artículo L. 52-15 CEF señala expresamente que la Comisión de Cuentas de Campaña ha de seguir un procedimiento contradictorio.

¹³⁸ El artículo L. 52-14 CEF prevé que la Comisión de Cuentas de Campaña se auxilie de funcionarios, expertos e incluso de policía judicial, a fin de que proceda a realizar las investigaciones que considere necesarias, si bien, por su condición de autoridad administrativa, no podrán afectar a la libertad individual ni recurrir a medios coactivos (DCC 89-271). En todo caso, le parecen a DOUBLET insuficientes, dado el ingente número de cuentas que tiene que examinar: vid. "Financement: quelle part...", págs. 45 y 46.

¹³⁹ Vid. *La financiación de los partidos políticos*, pág. 137.

¹⁴⁰ Vid. *La ilusión política...*, págs. 71 a 73.

empresas y bancos se refiere a gastos y créditos, respectivamente¹⁴¹. Tampoco es solución para vencer estos impedimentos extender sus facultades, para que incluyan la posibilidad de dirigirse a todo tipo de personas y, sobre todo, entidades que mantuvieran cualquier relación con las formaciones, ya que esta cuestión a su vez arroja un nuevo conjunto de escollos cuya salvación plantea, al menos, las mismas dificultades, si no más graves: ¿quiénes estarían sometidos a ese control? ¿Cuál sería el límite de lo *fiscalizable* para esas empresas? ¿Existen garantías de que una medida de ese tipo aseguraría la ausencia o, en su caso, la detección de irregularidades? Si acaso, la única consecuencia que se desprende con cierta claridad de esta propuesta es que convertiría al Tribunal de Cuentas en un ente superfiscalizador, lo que conllevaría la definitiva desnaturalización de los rasgos característicos de una institución de este tipo. Lo cierto es que cuando se ha conocido que un partido recibía donaciones y financiaciones no ajustadas a los preceptos legales ha sido al margen de estos procesos de fiscalización de las cuentas electorales o de la contabilidad anual de los partidos políticos, lo que viene a desembocar habitualmente en un juicio absolutamente adverso hacia el Tribunal de Cuentas, al que se le achaca parcialidad o pasividad, cuando no mera incompetencia de sus consejeros. Esta conclusión no está enteramente justificada: es cierto que no se alcanzan los fines de transparencia presentes en las leyes, pero no se tiene en cuenta la falta de acuerdo entre las aspiraciones que parecen animar las previsiones legales y la caracterización de la institución¹⁴².

¹⁴¹ Como dice DE ESTEBAN, el Tribunal debe renunciar en este punto a determinar si la contabilidad se ajusta a la ley (*El estado...*, pág. 81). A esas limitaciones habría que añadir la propia regulación de la materia, muy imperfecta y contradictoria. Aún así, sorprende que aparezcan en los informes donativos que las mismas formaciones reconocen haber recibido al margen de las prescripciones legales, con las consecuencias ya señaladas y sobre las que habrá ocasión de volver.

¹⁴² Ni siquiera vale hacer una comparación con la actuación de la Comisión de Cuentas de Campaña francesa, a pesar de la similitud de sus funciones, a lo que daría pie un superficial repaso a sus trabajos: con ocasión de las elecciones legislativas de 1993, llegó a rechazar hasta 110 cuentas (además, 544 candidatos no la depositaron o lo hicieron fuera de plazo). Sin embargo, tal cifra resulta, por una parte, muy pequeña en términos relativos (en total, en esas elecciones la Comisión tuvo que examinar 5.254 cuentas, de las que 4.600 fueron aprobadas) y, por otra, se explica precisamente por la extensión que alcanza: si están obligados a depositar sus cuentas de campaña todos los candidatos que concurren en circunscripciones de más de 9.000

Por lo demás, el estudio de los propios informes del Tribunal de Cuentas permite determinar cuáles son los aspectos que se someten a control cuando se fiscalizan los gastos de partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones:

- a) Que su destino o aplicación final sea el de atender las necesidades electorales, en el sentido indicado al tratar el concepto material de gasto electoral.
- b) Que quede establecida con precisión su naturaleza -sin que sean suficientes las denominaciones genéricas-, la fecha del gasto, la entidad que realiza el servicio y el perceptor de los fondos, que deben quedar perfectamente identificados, con la constancia de sus datos personales y fiscales, así como su firma, conforme a los requisitos contables, mercantiles y fiscales.
- c) Importe de la prestación y forma de pago.
- d) Liquidación de los impuestos correspondientes.
- e) Justificación documental adecuada de todos estos extremos.

5. INFORME E INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Naturalmente, dada la estructura y funciones del Tribunal de Cuentas, este proceso de fiscalización termina, tras la presentación del correspondiente informe, con la discusión por las Cortes Generales de los datos, conclusiones y recomendaciones incuidos en dicha declaración. En concreto, el cauce orgánico a través del cual se articula esta competencia, al corresponderle, además de las funciones institucionales de mantener las relaciones con el Tribunal de Cuentas, «estudiar y proponer a los respectivos plenos las medidas y normas oportunas», es la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas que se menciona en

habitantes, no es difícil que en esa multitud de declaraciones puedan detectarse irregularidades y faltas, por lo general no relacionadas con la percepción de unos fondos irregulares tras los que existe una trama corruptora, sino más bien defectos contables, que el CEF ha reputado suficientes para dar lugar al rechazo de las cuentas y las consiguientes (y graves sanciones). Tampoco sería justo comparar el tiempo que tarda una y otro en resolver estos asuntos, si se tiene en cuenta que la Comisión es un órgano especial, sin más función que la de controlar estas cuentas y las de los partidos. Los datos citados los recogen René VACQUIER et Véronique MARMORAT: "La CCFP: bilan critique", *Pouvoirs*, 70 (1994), pág. 57.

la **disposición transitoria primera, apartado 1 LOTCu**, cuya estructura y funciones quedan a la regulación que se haga en los respectivos reglamentos de las cámaras. Sin embargo, no hay ni siquiera una alusión en estas normas, más allá de poder ser considerada como una de las comisiones permanentes que hayan de constituirse por mandato legal (**artículos 46.2 RCD y 57 RS**), mientras que las **Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 3 de marzo de 1983 sobre funcionamiento de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas** dedican por su parte atención principal a su composición¹⁴³ y funcionamiento, ya que sólo hay una mínima regulación de sus competencias, muy semejante, por cierto, a la que ya establecía la **LOTCu**: mantener relaciones permanentes con el Tribunal y velar por el cumplimiento de sus acuerdos relativos a estudios y propuestas (**artículo 2.2**). Por tanto, desde una perspectiva general, como confirma FANLO, la articulación de competencias no queda estrictamente perfilada, por lo que en su estudio conviene reparar, además de en estas disposiciones, en el carácter propio de estas dos instituciones, que en la práctica han ido acomodando de manera afortunada el papel que a cada una le corresponde interpretar¹⁴⁴. En cualquier caso, dada la especialidad que presenta este proceso respecto a esa consideración general, habrá que atender también a las posibles variaciones que presente la **LOREG**, aspecto que será objeto de atención a continuación, pero que se intentará precisar al tratar de las sanciones y de las funciones que a Comisión y Tribunal competen en esa materia¹⁴⁵.

¹⁴³ Modificada por la **Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 20 de febrero de 1989**.

¹⁴⁴ Vid. Antonio FANLO LORAS: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas", en VV.AA.: *Las Cortes Generales*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, págs. 1.000 a 1.004. ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN incluyen entre ellas de manera explícita la aprobación del informe por parte de la Comisión (*Código...*, pág. 502); en parecidos términos, BARBERÁN: "las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal (...) culminan con dicha aprobación, siendo absolutamente independiente, e indiferente para la fiscalización, la resolución que se apruebe por el parlamento al respecto": *op.cit.*, pág. 20.

¹⁴⁵ Eso es lo que puede explicar que la Comisión Mixta haya dado (con ocasión de la fiscalización no de las cuentas electorales, sino de algunos puntos de la contabilidad anual) ciertas orientaciones o criterios, que en principio deben estar excluidos de esas relaciones (FANLO, *op.cit.*, pág. 1.004).

Según la **LOREG**, el Tribunal debe pronunciarse acerca de la regularidad de las contabilidades electorales dentro de los doscientos días posteriores a las elecciones (**artículo 134.2**). Acerca de este precepto es necesario realizar dos consideraciones: en primer lugar, por lo que se refiere al aspecto temporal, este plazo, que MARÍN consideraba excesivo, ha resultado por el contrario insuficiente: en los dos últimos procesos electorales a las Cortes Generales se ha rebasado ampliamente, casi doblándolo¹⁴⁶. Curiosamente, en lugar de haber dado lugar al establecimiento de disposiciones o actuaciones que tendieran a reducir ese retraso, lo que ha provocado es la previsión de una *entrega anticipada* de las subvenciones: en principio, éstas no deberían percibirse hasta que no concluyera todo el proceso que se está describiendo, pero varias reformas de la **LOREG**, la última instrumentada por la **Ley orgánica 13/1994**, han permitido a las formaciones políticas recibir desde el momento de presentación de contabilidad el 90% de la subvención a la que se tenga derecho, en los términos que se abordan en el siguiente epígrafe.

Además, de los distintos apartados de este **artículo 134** podría deducirse la existencia de una diferencia entre *pronunciamiento e informe*, ya que este último parece que se elabora posteriormente: según el **apartado 3**, el informe razonado con el resultado de la fiscalización, comprensivo de la declaración del importe de los gastos regulares justificados por cada entidad política, será remitido, en el mismo plazo en que debe pronunciarse, al Gobierno -para que elabore y remita a las Cortes Generales un proyecto de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar- y a la Comisión Mixta, mientras que las actuaciones derivadas del pronunciamiento (previstas para el caso, no de que haya ajuste de ingresos y gastos a los requisitos legales formales y sustanciales, sino de que se detecten deficiencias o

¹⁴⁶ A ello se debe de referir ARNALDO cuando indica que la fiscalización debe producirse en "tiempo real" (vid. *Financiación...*, pág. 9). Para citar algunas fechas, cabe decir que el informe relativo a las elecciones de 1989 fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 7 de noviembre de 1990, cuando había transcurrido más de un año desde las elecciones; en cuanto a las de 1993, fue en febrero de 1994, cuando el plazo había concluido a finales de diciembre del año anterior. Para la referencia a MARÍN, vid. "Comentario al artículo 134", pág. 1.092. Por lo demás, es muy similar al de seis meses que figura en el **artículo L. 52-15 CEF** para la Comisión de Cuentas de Campaña.

infracciones) están no sólo incluidas en apartados anteriores, sino que también parecen referidas a una fase precedente: así, en el **apartado 2** está previsto que el Tribunal de Cuentas comunique al Ministerio Fiscal los indicios de conductas constitutivas de delito que hubiese apreciado¹⁴⁷, mientras que las «irregularidades» en dicha contabilidad o las «violaciones de las restricciones establecidas en materia de gastos e ingresos» pueden ocasionar la propuesta a la Comisión Mixta de la no adjudicación o reducción de la subvención estatal a la formación que haya incurrido en ellas. Este último inciso viene a aclarar la interpretación que cabe dar a este artículo, que es por cierto la que se sigue en la práctica: el Tribunal omite esa posible diferencia y no practica actuaciones previas al informe (entre otras razones, porque hasta ahora no se ha dirigido al Ministerio Fiscal), sino que incluye las propuestas que haga en el informe que eleva a la Comisión Mixta¹⁴⁸. También es revelador de la función que corresponde a estos dos órganos, ya que el Tribunal de Cuentas se limita a realizar un análisis contable que permita determinar cuáles han sido los gastos en función de la posterior subvención, que puede revelar también la comisión de posibles delitos o, más probablemente, otras «irregularidades» no delictivas. En el primer supuesto, lógicamente, habrán de ser los tribunales del orden penal los que diluciden la existencia de tales hechos e impongan las penas previstas (por supuesto, este procedimiento judicial puede iniciarse por cualquier otro medio previsto en la legislación ordinaria, sin necesidad por tanto de que el Tribunal de Cuentas emita un dictamen previo). En los restantes casos, es la Comisión Mixta la que debe aprobar la cuantía de la subvención que debe recibir cada formación política, de acuerdo a las determinaciones legales y a las propuestas de reducción o no adjudicación que, cuando haya lugar, formule el Tribunal de Cuentas.

¹⁴⁷ Sistema que MARÍN considera más acertado que el anteriormente previsto en el **RDLNE**, aunque no sea posible determinar cuáles son las diferencias sustanciales entre uno y otro ("Comentario al artículo 134", pág. 1.092).

¹⁴⁸ MARÍN, en cambio, parece más partidario de distinguir entre pronunciamiento, que estaría dirigido al Gobierno, e informe, destinado a la Comisión Mixta ("Comentario al artículo 134", pág. 1.093). ORÓN, por su parte, también coincide en que el pronunciamiento se incluye en el informe (*op.cit.*, pág. 1.900).

En cualquier caso, siguiendo a ORÓN, su contenido debe responder a dos puntos básicos:

a) Regularidad de la contabilidad, entendida ésta como ajustada al principio de legalidad, declarando expresamente el importe de los gastos justificados.

b) Cumplimiento de los límites, requisitos y prohibiciones legales para realizar gastos y recibir ingresos¹⁴⁹.

Los informes del Tribunal de Cuentas se publican en el *Boletín Oficial del Estado*, a continuación de las resoluciones que aprueba la Comisión Mixta. En realidad, no es la LOREG, en la que no aparece mención alguna a este trámite, sino el artículo 12.1, párrafo 1 LOTCu el que establece esta obligación, aunque es el artículo 28.2 LFTCu el que la regula de manera más precisa: deberá producirse una vez que la Comisión Mixta haya conocido el resultado de las actuaciones y procedido a su examen, junto a las resoluciones que se aprueben. Desde luego, la mera publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* resultaría insuficiente, ya que hay que considerarla un elemento importante para contribuir a la transparencia del proceso electoral, permitiendo su conocimiento por medios de comunicación y fuerzas

¹⁴⁹ *Op. cit.*, págs. 1.900 y 1.901, y MARÍN: "Comentario al artículo 134", pág. 1.093. Hasta el informe correspondiente a las elecciones a Cortes Generales de 1993, el Tribunal también señalaba la propuesta relativa a la subvención a la que, en función de los diversos criterios, tenía derecho cada formación; en ese informe se limitó a establecer los datos anteriores, pero no fijó su cuantía, práctica que ha mantenido en el informe sobre las elecciones al Parlamento Europeo de 1994. Eso ha ocasionado algún problema en relación a la subvención correspondiente a los envíos electorales, que la Dirección General de Procesos Electorales ha considerado tenía determinados límites con los que no estaban conformes las formaciones políticas afectadas: para dilucidar estas controversias, dicho organismo elevó consulta a la Junta Electoral Central y al Tribunal de Cuentas a fin de que determinaran si en los casos que se plantearon debía otorgarse o no la subvención en la cuantía controvertida (sobre este particular se pronunció el director general Sr. Santolaya en su comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados de financiación de los partidos políticos y su endeudamiento: *C.G. D.S.C.D. V Legislatura*, Comisiones, núm. 341, de 7 de noviembre de 1994, pág. 10.402).

Sus competencias son muy semejantes a las de la Comisión de Cuentas de Campaña, que tiene las siguientes posibilidades: constatar que las cuentas no se han entregado o lo han sido fuera de plazo, corregir las cantidades declaradas, rechazar las cuentas por irregularidades formales o falta de justificantes, apreciar el exceso del límite máximo de gastos o, finalmente, aprobarlas: en todos los casos, menos en el último, lo comunica al juez electoral, a quien compete declarar las sanciones electorales (artículo L. 52-15 CEF): vid. BON, *op. cit.*, págs. 85 y 86.

políticas¹⁵⁰.

6. ENTREGA DE LA SUBVENCIÓN

Primeramente hay que aclarar que esta materia se incluye en este capítulo, cuando su ubicación natural quizá estuviera en el capítulo V, precisamente para destacar que el procedimiento de fiscalización va dirigido a determinar su importe y las formaciones que van a disfrutarla. Por ello, la percepción de estas contribuciones públicas no debe producirse, en principio y con independencia de los anticipos facilitados al comienzo del periodo electoral, hasta que concluya el proceso fiscalizador¹⁵¹. Este planteamiento se refleja en la **LOREG** y ha sido reforzado por el **Real decreto 1.097/1995**, dictado por la complejidad y las lagunas de las normas vigentes (la primera se daba más en la **LOREG**, mientras que las segundas las ocasionaba sobre todo la **LOFPP**)¹⁵². En la redacción inicial de la ley electoral se prevía que, dentro del mes siguiente a la remisión del informe por el Tribunal de Cuentas, el Gobierno ha de presentar a las Cortes Generales un proyecto de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar, las cuales deben ser

¹⁵⁰ Vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 55. Además de que no se hizo con el de las elecciones a Cortes Generales de 1986 (DEL CASTILLO: "Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 122), probablemente tampoco se alcance ese objetivo con la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, además de que los datos que en él aparecen son ciertamente limitados: no se conoce a través de ellos ni el nombre de los aportantes, ni tampoco permiten conocer con exactitud el destino de los gastos (porque su publicación es, como dice el artículo L. 52-12 CEF, «simplificada»). Desde luego, es mucho más coherente con sus planteamientos DEL CASTILLO, que propuga el reconocimiento del derecho de los electores a conocer el origen y destino de los fondos obtenidos por los partidos, por lo que habría que definir los medios específicos para dar entera publicidad a las tareas del Tribunal de Cuentas (*La financiación de partidos y candidatos*, pág. 270). En la **Ley de 10 de diciembre de 1993** se prevé que las declaraciones de los candidatos puedan ser consultadas libremente en las dependencias del Colegio, pudiendo los electores presentar cuestiones acerca de su regularidad (artículo 14.2).

¹⁵¹ Como dice SATRÚSTEGUI, hay que valorar positivamente "que la adjudicación de las subvenciones se condicione a la previa presentación de la contabilidad electoral de los partidos ante el Tribunal de Cuentas" ("La elección...", pág. 62), pero entendiendo que ello es consecuencia de las técnicas de control implantadas, no un requisito formal, bien que haya sufrido una cierta desfiguración.

¹⁵² Busca principalmente que la actividad administrativa que se desarrolla a partir de las actuaciones del Tribunal de Cuentas y de la Comisión Mixta cuente con una regulación detallada y estrictamente reglada, además de que el abono se produzca con la mayor rapidez.

hechas efectivas dentro de los cien días posteriores a la aprobación de dicho proyecto por las Cortes Generales (**artículo 134.4**)¹⁵³.

Sin embargo, esta disposición convive con otras que obvian ese control específico por parte de un organismo público con carácter previo a la entrega de la subvención, ya que, manteniendo la vigencia de lo dispuesto en el **artículo 134.4**, en 1991 se estableció que, una vez que se presente ante el Tribunal de Cuentas la contabilidad de la manera que señalan los **apartados 1 y 2 del artículo 133**, el Estado, en un plazo de treinta días y en concepto de adelanto mientras no concluyan las actuaciones de dicho órgano, procede a entregar el 90% del importe de las subvenciones que conforme a los criterios de los votos recibidos, de los escaños obtenidos y de los envíos directos y personales a los electores de sobres o papeletas electorales o de propaganda electoral correspondan a las formaciones políticas, en virtud de los resultados de las elecciones publicados en el *Boletín Oficial del Estado* (y de los envíos que hayan declarado, hay que añadir), descontado el anticipo que, en su caso, hayan percibido al inicio del proceso electoral¹⁵⁴. Dado el elevado porcentaje de esa entrega, que ha establecido la **Ley orgánica 13/1994** (anteriormente era del 45%), se ha impuesto también en esta última reforma, como garantía adicional a la presentación de las cuentas, que en ese mismo acto los administradores electorales de partidos, coaliciones y federaciones (así enumerados, de manera que parece excluirse a las agrupaciones de electores) deberán presentar, para poder percibirla, aval bancario por el 10% de la subvención percibida¹⁵⁵.

¹⁵³ La fijación de plazo, que no figuraba en el proyecto, se debe a la admisión por la ponencia de la enmienda 96, del Grupo Socialista (*Trabajos LOREG*, pág. 166 -enmienda- y 380 -ponencia-). También la enmienda 304, del Grupo Vasco (PNV) tenía esa intención, mostrándose partidario de un plazo de trescientos días a partir de celebración de elecciones (*op. cit.*, pág. 234).

¹⁵⁴ A la inclusión de la subvención por envíos en esta entrega adelantada se refería el AJEC de 16 de abril de 1993, a pesar de que su determinación no está directamente ligada a la obtención de ciertos resultados (que sí es un requisito para acceder a ella), sino a la realización de una serie de actividades que sólo el examen de la contabilidad por el Tribunal de Cuentas puede acreditar.

¹⁵⁵ Espíritu garantista que contrasta con la enmienda 100, del Grupo Popular (reiterada en el Senado, enmienda 76), que pretendía que esta entrega se produjera en un plazo de treinta días a contar desde las elecciones, sin necesidad de presentar contabilidad, como una mejora técnica en orden a evitar innecesarios

El fin de este **apartado 4 del artículo 133**, que fue introducido por la **Ley orgánica 8/1991**, es aliviar los costes financieros que a las formaciones ocasiona la excesiva dilatación del proceso de fiscalización, que incluye la emisión del informe del Tribunal de Cuentas, la resolución de una comisión parlamentaria y la aprobación de una ley que contenga el crédito extraordinario por el importe de las subvenciones, agravado, como dice CHUECA, por las formaciones, que remiten tarde y mal los documentos necesarios¹⁵⁶. Con esta entrega provisional y anticipada es posible una más rápida devolución de los préstamos concedidos por los bancos y entidades financieras, sin que aumenten los intereses correspondientes¹⁵⁷. No cabe sino compartir el juicio que formula LUCAS MURILLO DE LA CUEVA acerca de estas previsiones: siendo acertada una entrega de este tipo, no lo es fijar un porcentaje tan considerable, casi equivalente al total de la subvención, no sólo por resultar

desfases de tesorería [*B.O.C.G. C.D.*, IV Legislatura. Serie A, núm. 46-3, de 6 de febrero de 1991, pág. 33, y *B.O.C.G. S.*, IV Legislatura. Serie II, núm. 41 (c), de 28 de febrero de 1991, pág. 37]. La presentación de aval puede ser simultánea al pago del anticipo y, aunque no se prevé más posibilidad que el aval bancario, la administración podrá valorar la suficiencia de otras posibles garantías previstas por la legislación financiera; asimismo, cabe que la garantía se constituya en cualquiera de las unidades que tienen atribuida la recepción de las garantías del Estado (AJEC de 7 de septiembre de 1994).

En todo caso, la regulación que se ha dado al abono de este anticipo del 90% en el **Real decreto 1.097/1995** no parece enteramente conforme con las previsiones legales, puesto que el procedimiento se inicia de oficio por la Dirección General de Procesos Electorales, una vez presentada la contabilidad, y existe un plazo de un mes para constituirlo a contar desde la entrega de ésta (no deja de tener su lógica, puesto que no pueden calcularse, ni el anticipo ni el aval, hasta que el Tribunal de Cuentas le comunique cuáles son los gastos declarados en envíos electorales). Además, si no se constituye la garantía, es la propia Dirección General de Procesos Electorales la que tramita el expediente por el 90% y retiene el 10% del aval, a devolver cuando se acredite esa constitución o en la liquidación definitiva (**artículos 16 a 21**).

¹⁵⁶ Vid. "La financiación...", pág. 89.

¹⁵⁷ Así lo señala ÁLVAREZ CONDE, que proponía también que se sancionara a las fuerzas políticas que en campañas anteriores no hubieran devuelto el adelanto recibido en función del **artículo 127** con la prohibición de acceder a esta entrega provisional: "Algunas propuestas...", pág. 31. También lo pusieron de manifiesto Miguel Ángel ABAD LÓPEZ y Ubaldo NIETO DE ALBA en sus intervenciones durante el debate que tuvo lugar en el Centro de Estudios Constitucionales el 23 de noviembre de 1993 (se recogen en el volumen colectivo *La financiación de los partidos políticos, cit.*, págs. 102 y 116, respectivamente). También ARNALDO mantiene que el endeudamiento se agrava por el desfase temporal entre el gasto y el abono de la subvención, que este autor cifra entre cuatro y seis meses, lo que genera unos elevados intereses bancarios (vid. *Financiación...*, pág. 12). Un ejemplo bastante más evidente lo proporciona la resolución que se dio a este proceso con ocasión de las elecciones locales de 1991, cuando ya estaba vigente por cierto este sistema: el **Real decreto-ley 6/1993, de 23 de abril, sobre abono de subvenciones por gastos electorales (elecciones de 1991)** se dictó dos años después de las elecciones (atendiendo, por supuesto, a razones de extraordinaria y urgente necesidad).

contradictoria su inclusión en una ley de "vocación restrictiva", sino también por originar problemas en orden, no ya a la aplicación de sanciones (son bastante evidentes los efectos que causarían la no adjudicación o reducción de la cantidad recibida), sino a la misma determinación de las subvenciones en los casos, relativamente frecuentes en elecciones a Asambleas autonómicas, de que la formación tuviera derecho a una cantidad menor en función de los límites legales de gastos¹⁵⁸.

La entrega definitiva de estas subvenciones -de la parte restante, si la hubiera, sería más oportuno decir- no tiene lugar hasta que concluya el proceso fiscalizador, ya que, en principio, la administración del Estado ha de entregar su importe una vez aprobado un crédito extraordinario por las Cortes Generales (**artículo 134.4**). Sin embargo, la Dirección General de Procesos Electorales acude a previsiones contenidas en la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio, de modo que, una vez aprobada y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* la resolución de la Comisión Mixta, se instrumentan los expedientes de pago correspondientes y se tramitan ante la propia Intervención General del Estado, que comprueba la corrección de esta última fase (**artículo 11 del Real decreto 1.097/1995**). La posible contradicción de este modo de obrar con lo previsto en la **LOREG** se podría salvar, no aludiendo a consideraciones prácticas, como la mayor agilidad de esta tramitación (que sin duda existe) o a las disfuncionalidades que ocasionaría su aplicación estricta (en rigor, el Gobierno no podría elaborar el proyecto de ley hasta que no se pronunciara la Comisión Mixta, lo que retrasaría más este pago), sino reservando su aplicación para los casos en que sea necesaria la aprobación de ese crédito extraordinario (es

¹⁵⁸ Vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", págs. 34 y 54. Obviamente, sería innecesaria esta entrega anticipada si se agilizaran los mecanismos fiscalizadores, pero no parece tan fácil establecer la relación que existe entre esta técnica y la otra recomendación que incluye este autor, para el que deben redefinirse las sanciones y la forma de aplicarlas. A esa consideración crítica se suma CHUECA, que incide particularmente en la inexistencia de control alguno, ni siquiera el meramente formal de que se entrega la documentación requerida (vid. "La financiación...", pág. 91).

decir, cuando no pudieran hacerse efectivas con cargo a los presupuestos vigentes)¹⁵⁹.

En esos términos, por tanto, el pago habrá de tener lugar dentro de los cien días posteriores a la aprobación de la resolución (aunque el **artículo 134.4** se refiera a la del crédito)¹⁶⁰ y debe hacerse a los administradores electorales en las cuentas electorales (**artículos 133.6 LOREG y 3.2 del Real decreto 1.097/1995**)¹⁶¹. Sin embargo, este mismo apartado contiene un supuesto en que esa entrega no se hace a los administradores: como ya previeran los **artículos 44.2 y 45.2 RDLNE**, éstos

¹⁵⁹ ORÓN, en cambio, al criticar las previsiones que se encontraban en las leyes correspondientes a los años 1986 y 1987, en las que figuraban créditos ampliables «para subvencionar los gastos electorales a partidos políticos, según lo dispuesto en la LOREG», entendía que debían circunscribirse a los anticipos (y así debería haberse especificado) y no poder ser destinadas a las subvenciones otorgadas en función de los resultados, para cuyo pago, concluía, no debe recurrirse a créditos ampliables previstos en la leyes de presupuestos, ya que ello supondría "un menor control del parlamento" (*op.cit.*, págs. 1.881 y 1.882). Las dudas que expresa este mismo autor relativas a la mayor o menor discrecionalidad que tuviera el Gobierno para elaborar ese proyecto, si estaba o no vinculado por el informe del Tribunal de Cuentas, si debía articularlo de modo tal que las Cortes Generales pudieran decidir si lo asumían o no... (*op.cit.*, pág. 1.902), en definitiva, para evitar que el Gobierno no tuviera la última palabra, quedan ahora perfectamente salvadas: la actuación de la Dirección General de Procesos Electorales tiene un carácter estrictamente reglado, sin margen para la discrecionalidad, interpretación o disposición, siempre que haya un pronunciamiento claro del Tribunal de Cuentas, primero, y de la Comisión Mixta, después: no determina ni quién, ni cuándo ni cuánto y es, en conclusión, un "órgano pagador de importes predeterminados legalmente y en cuantía controlada por órganos dependientes o incardinados en las Cortes Generales" (los **artículos 2 y 5 del Real decreto 1.097/1995** prevén la tramitación de los recursos contra las resoluciones de la Dirección General); está clara la diferencia con respecto al RDLNE, ya que esa cuantía, sujeta a los resultados electorales, debía ser calculada por el organismo administrativo competente -sin que esta práctica diera lugar a la presentación de reclamación alguna por parte de las formaciones políticas-: así se expresaba su titular, Sr. Santolaya, ante la Comisión citada (*loc.cit.*, pág. 10.401). En todo caso, cabe aludir a esa serie de enmiendas del Grupo Vasco (PNV), en la línea apuntada en nota 299 del capítulo V, entre las que estaba la enmienda 302, que pretendía introducir una mención al Ministerio del Interior, siendo éste uno de los casos en que la ponencia creyó conveniente concretar que se trataba de la administración del Estado (la enmienda y el informe, en *Trabajos LOREG*, págs. 233 y 379). Decir por último que la dirección general mencionada, creada tan sólo en el año 1994, asume las competencias relativas a la financiación de los partidos políticos en su doble vertiente: la electoral y la anual con cargo a los presupuestos generales

¹⁶⁰ Plazo considerado muy largo por ORÓN (*op.cit.*, pág. 1.903).

¹⁶¹ Hay que entender que la LOREG se refiere a los administradores generales de cada formación, medida ésta que refuerza la centralización de las organizaciones partidistas, que ha de considerarse un efecto general de toda la legislación sobre financiación, no exclusivo por tanto de la que tiene un carácter electoral, donde está más justificada; críticas a esta medida formulan, por ejemplo, DEL CASTILLO: "La financiación de los partidos políticos: propuestas...", pág. 90, y BLANCO VALDÉS: "Consideraciones...", pág. 49. Por otra parte, la enmienda 515, de la Minoría Catalana, pretendía que, en el supuesto de coaliciones, la percepción de subvenciones y su reparto se hiciera de acuerdo con sus pactos y normas; con cierta lógica, el mismo grupo procedió a su retirada (*Trabajos LOREG*, pág. 323).

pueden haber notificado a la Junta Electoral Central su voluntad de que las subvenciones se abonen en todo o en parte a las entidades bancarias que designen, para compensar los anticipos o créditos que éstas les hubieran otorgado, debiendo la Junta en ese caso tomar razón de esas notificaciones y trasladarlas a la Dirección General de Procesos Electorales antes de que se inicie el plazo para la presentación de la contabilidad ante el Tribunal de Cuentas (**artículo 10.1 del Real decreto 1.097/1995**). La administración del Estado verificará el pago conforme a los términos de dicha notificación, que, prevención importante, no podrá ser revocada salvo que se haga expresamente y con el consentimiento previo de la entidad de crédito beneficiaria (**artículo 10.2**); este pago podrá realizarse procediendo a un reparto proporcional de los ingresos pignorados entre las diversas entidades bancarias si existe conformidad, suficientemente probada, de éstas¹⁶².

7. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

La fiscalización de la contabilidad electoral en las elecciones a las Asambleas

¹⁶² Con anterioridad a la entrada en vigor de la LOREG, el Real decreto 1.047/1977 desarrolló lo dispuesto en los citados artículos del RDLNE, creando un registro en la Junta Electoral Central para inscribir las notificaciones por riguroso orden de recepción, que fue a su vez objeto de mayores precisiones en las Normas de la Junta Electoral Central de 20 de mayo de 1977, en las que, al margen de establecer la puesta a disposición por el Ministerio de Hacienda de una serie de funcionarios que atendieran dicho registro, se configuraba el procedimiento a seguir, fijando como término para solicitar dicha inscripción el fin de la campaña electoral. La vigencia de estas disposiciones, sobre todo en lo que afecta al decreto, parece dudosa: en principio, no debería considerarse derogado por la LOREG y, de hecho, ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN incluyen ambas entre las normas aplicables (*Código...*, págs. 479 a 482); hasta la propia Junta lo menciona en su AJEC de 28 de mayo de 1993. Tampoco es contradictorio el AJEC de 11 de marzo de 1991, en el que se menciona simplemente la necesidad de comunicar las notificaciones al citado departamento ministerial. Sin embargo, el AJEC de 17 de junio de 1993, en el que se establece ese reparto proporcional, adoptaba un criterio notablemente diferente con el régimen previsto en el artículo 2 del Real decreto 1.047/1977, que establecía una prelación para el cobro según el orden en que hubieran sido inscritos, con lo cual se impedía el prorrateo que sí admitía la Junta; la cuestión parece zanjada por el artículo 10.1 del Real decreto 1.097/1995, que advierte que la comunicación de la Junta Electoral Central habrá de indicar «el orden de prelación con que dichos créditos hayan resultado inscritos». Por lo demás, es bastante frecuente esta afectación: en las elecciones a las Cortes Generales de 1989 lo estuvo un crédito de 900.000.000 de pesetas que recibió el PSOE, así como el 60% de los PP (900.000.000 de pesetas sobre un total de 1.510.000.000). Más problemático resulta que esa notificación se hiciera también respecto al cobro de subvenciones anuales y las que correspondieran al grupo parlamentario, asunto abordado en su momento.

legislativas de cada Comunidad Autónoma es otro de los aspectos relativos a la financiación electoral en los que es posible que las leyes electorales autonómicas establezcan un sistema diferente al de la LOREG, posibilidad que, salvo la LEPVas, ninguna ha utilizado (y aún aquella, con más de apariencia que de realidad en cuanto a su diversidad, como habrá ocasión de analizar con detalle, ya que se dedicará a esta Comunidad una atención específica una vez se haya expuesto con carácter general la situación de las restantes).

Con exclusión, por tanto, del caso vasco, se puede decir que el procedimiento resulta ser prácticamente igual en todo, con la -importante- salvedad de que en algún caso se atribuye esa competencia al órgano fiscalizador propio de la Comunidad. A su existencia se alude en el **artículo 1.2 LOTCu** cuando se prevea en los estatutos de autonomía: solamente aparecen estos órganos similares en el **artículo 42 EACat** (Sindicatura de Cuentas), el **artículo 53 EAGal** (Consejo de Cuentas), el **artículo 70 EAAnd** (Cámara de Cuentas), el **artículo 59 EACVal** (Sindicatura de Cuentas), el **artículo 18.2 y 3 LORAFNav** (Cámara de Comptos) y, por último, los **artículos 28 y 65 EAIBal** (Sindicatura de Cuentas). Al margen de las previsiones estatutarias, también ha establecido su propio órgano fiscalizador, además del País Vasco, Castilla-La Mancha, por **Ley 5/1993, de 27 de septiembre, de la Sindicatura de Cuentas**, y Canarias, mediante **Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas** (en adelante, **LACCana**). El panorama es aún más variado por lo que se refiere a la atribución de competencias, que se realiza, en las distintas Comunidades, en las respectivas leyes electorales¹⁶³, en las normas reguladoras del órgano, aprobadas

¹⁶³ En Cataluña, naturalmente, no es por ley: puede verse el **artículo 4 del Decreto 256/1995**, en el que se menciona que le corresponde «de acuerdo con las competencias que le otorga la **Ley 6/1984, de 5 de marzo**», en la que, por supuesto, tampoco se menciona ninguno de los aspectos relativos a la fiscalización electoral (ni tampoco en las posteriores reformas por **Ley 12/1989, de 14 de diciembre** o **Ley 15/1991, de 4 de julio**), más allá de las genéricas menciones a subvenciones, créditos y ayudas con cargo a los presupuestos públicos. En el **artículo 46.1 LEPGal** está la referencia al Consejo de Cuentas, regulado por **Ley 6/1985, de 24 de julio** (modificada por **Ley 4/1986, de 26 de diciembre**), pero que no ha empezado a desempeñar de manera efectiva sus competencias en relación a las elecciones al Parlamento de Galicia hasta las últimas de 1993, ya que en las anteriores fue el Tribunal de Cuentas el que realizó dicha fiscalización; por último, los **artículos 44.1 LEVal**, **50.2 LECas-LM** (redactado conforme a **Ley 5/1994**) y **46 párrafo 1 LFEPNav** lo establecen para sus respectivos organismos, regulados, en la Comunidad Valenciana, por **Ley 6/1985, de 11**

posteriormente a la ley electoral¹⁶⁴ o incluso no se atribuye, como en Andalucía¹⁶⁵. En los restantes normas hay, bien una mención expresa al Tribunal de Cuentas¹⁶⁶, bien una remisión en este punto a la LOREG¹⁶⁷.

En los casos en que así se disponga, cualquier duda que pudiera suscitarse con ocasión de la concurrencia de las elecciones a las Asambleas legislativas de estas Comunidades Autónomas con otras de ámbito nacional acerca de la competencia para llevar a cabo la fiscalización de aquéllas ha sido resuelta por la Junta Electoral Central a favor del órgano que determine la propia ley electoral autonómica¹⁶⁸.

Con independencia de que hayan mantenido las funciones del Tribunal de Cuentas o cuenten con su propio órgano fiscalizador, es posible encontrar en algunas de estas leyes disposiciones que vienen a establecer alguna variación en cuanto a las formalidades del procedimiento, relativas al plazo en que se debe producir la presentación de la contabilidad ante el órgano competente¹⁶⁹ e incluso para que éste

de mayo (modificada por Ley 10/1988, de 23 de diciembre) y, en la Comunidad Foral de Navarra, por Ley foral 19/1984, de 20 de diciembre (modificada por Ley foral 6/1991, de 26 de febrero), respectivamente.

¹⁶⁴ Así, la disposición adicional tercera LACCana y la disposición adicional de la Ley 1/1987, de 18 de febrero, de Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares (en adelante, citada como LSCIBal), si bien la reciente Ley 5/1995, que ha introducido algunas modificaciones en materia de control de contabilidad y adjudicación de subvenciones en la LECAIBal, ha mantenido la competencia del Tribunal de Cuentas.

¹⁶⁵ En efecto, ni la LEAnd ni la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas se refieren a esta función, por lo que esta Comunidad cabe encuadrarla en el grupo siguiente, ya que en el artículo 48.1 LEAnd sí que se menciona la fiscalización por el Tribunal de Cuentas.

¹⁶⁶ Artículos 40 LREJGPast, 51.1 LEDGLRio, 37.1 LERMur, 41.1 LECAAra, 55.1 LEAExt y 49.1 LECasL.

¹⁶⁷ En el artículo 41.1 LEACant y en el artículo 24.1 LECMad.

¹⁶⁸ AJEC de 11 de mayo de 1987. Por supuesto, resulta obvio señalar que ése es el caso cuando de elecciones a las Cortes valencianas, a las Cortes de Castilla-La Mancha o al Parlamento de Navarra se trata, por efecto del artículo 42.3 LOREG. En todo caso, conviene recordar que el artículo 29 LFTCu establece el marco en el que se han de desarrollar, con carácter general, las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas: según su apartado 1, habrán de determinarse criterios y técnicas comunes de fiscalización, en orden a garantizar su acción eficaz y evitar duplicidades; el apartado 2 ordena que los informes que elaboren los órganos autonómicos se remitan al Tribunal de Cuentas.

¹⁶⁹ Así, al margen de otras leyes, que meramente reiteran el plazo comprendido entre los cien y los ciento veinticinco días posteriores al de las elecciones que figura en el artículo 133.1 LOREG, se establece uno

emita su informe¹⁷⁰. Por último, hay que detenerse en la manera en que se ha determinado la comisión de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma a la que debe entenderse referida, en virtud de la **disposición adicional primera, apartado 5.c) LOREG**, la alusión que en su **artículo 134.3** se realiza a la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en el caso de que tenga que aplicarse de manera supletoria dicho artículo, como ocurre en todas aquellas Comunidades que no cuentan con su propio órgano fiscalizador: en realidad, en la mayoría de los casos no se establece claramente cuál ha de ser esa comisión, sino que se estipula solamente que el Tribunal de Cuentas envíe el informe, además de al respectivo Consejo de Gobierno, al Parlamento, sin mayores detalles¹⁷¹, mientras que sólo en cuatro de ellas hay una referencia a alguna comisión determinada¹⁷². Más allá de esta indeterminación, a solventar eventualmente por la aplicación de las disposiciones reglamentarias de cada una de estas Asambleas, importa sobre todo despejar las dudas que pueda generar que sea el Tribunal de Cuentas el órgano competente para fiscalizar, ya que sus informes en todo caso son también remitidos a la Comisión Mixta de las Cortes Generales (**artículos 12.1 LOTCu y 28.1 LFTCu**), que los debate y, sin perjuicio de su eventual examen por el órgano

(realmente, muy similar) de cuatro meses en los **artículo 46.1 LEPGal y 55.1 LEAExt**, mientras que son mucho más estrictos los dos meses del **artículo 46 párrafo 1 LFEPNav** y los treinta días del **artículo 44.1 LECVal**; ambos le parecen a ORÓN sorprendentes, en virtud de las restantes previsiones legales señaladas anteriormente (*op.cit.*, págs. 1.890 y 1.891).

¹⁷⁰ Mientras el **artículo 134.2 LOREG** señala que el Tribunal de Cuentas debe hacerlo en los doscientos días posteriores a las elecciones, son siete meses (también es un plazo bastante similar) según los **artículos 47.2 LEPGal y 56.1 LEAExt**, tres según el **artículo 45.2 LECVal** y cuatro según el **artículo 47.1 LFEPNav**.

¹⁷¹ Así, en el **artículo 52.1 LEDGLRio** se menciona sólo a la Diputación General (el **artículo 47.1** de la anterior **Ley 1/1987** sí que señalaba la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos), en el **artículo 38.1 LERMur** a la Asamblea Regional, en el **artículo 42.1 LECAARA** a las Cortes, en el **artículo 56.1 LEAExt** a la Asamblea y en el **artículo 50 LECasL** a las Cortes.

¹⁷² En concreto, el **artículo 49.1 LEAnd** se refiere a la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones del Parlamento, el **artículo 41.1 LREJGast** a la Comisión de Reglamento de la Junta General, el **artículo 54 LECas-LM** a la Comisión de Asuntos Generales y Gobernación de las Cortes y el **artículo 24.1 LECMad** a la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda de la Asamblea. Más original es la **LEACant**, que menciona a la Mesa o, en su caso, a la Diputación Permanente (**artículo 41.4**).

parlamentario correspondiente de la Asamblea, adopta resoluciones con base en él. Por lo demás, también las leyes electorales que prevén la actuación de su propio órgano fiscalizador establecen el envío del informe que éste elabore al Parlamento, Asamblea o Cortes, curiosamente, sin mencionar tampoco comisión alguna. Esta omisión no debe recibir la misma consideración que en los casos tratados anteriormente, ya que estas Comunidades operan con un marco institucional diferente, que les permite regular un proceso singular, en el que no es necesario proceder a dar cumplimiento por tanto a lo dispuesto en la mencionada disposición adicional de la **LOREG**¹⁷³. Para concluir este análisis general de la legislación autonómica deben mencionarse algunas notas, encuadradas en el ámbito de la entrega de la subvención, y marcadas por la identidad con la **LOREG**, que se advierte, en primer lugar, porque en todas las leyes se configura un procedimiento de aprobación del crédito extraordinario con cargo al cual debe abonarse la subvención igual al de la **LOREG**: en un mes (o treinta días), el Consejo de Gobierno debe remitir el oportuno proyecto de ley¹⁷⁴. También es posible en todas ellas la entrega anticipada en el plazo de treinta días a contar desde la presentación de la contabilidad, en los mismos términos que la **LOREG** cuando haya de aplicarse supletoriamente por no haberlo regulado, o bien de acuerdo a las modalidades que establezca cada ley autonómica, que se refieren básicamente a los porcentajes¹⁷⁵. El resto de las formalidades del pago no presenta diferencias,

¹⁷³ En concreto, las referencias están en el artículo 47.4 LEPGal, el artículo 45.4 LECVal (que, como ya se dijo, prevé que la Sindicatura de Cuentas remita el informe también a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana), en el artículo 33.1 LMUMECana y en el artículo 47 LFEPNav. Nada han señalado los decretos aplicables a las elecciones al Parlamento de Cataluña, mientras que el artículo 31 LECAIBal menciona la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales del Parlamento (aunque en este caso cabe la duda acerca de que la competencia correspond al Tribunal de Cuentas, como dice la LECAIBal, o a la Sindicatura de Cuentas, como dice la LSCIBal).

¹⁷⁴ Artículo 47.5 LEPGal, 49.2 LEAnd, 41.2 LREJGPast, 52.2 LEDGLRio, 38.2 LERMur, 45.5 LEVal, 42.2 LECAARA, 55.1 LECas-LM, 33.2 LMUMECana, 48 LFEPNav, 56.2 LEAExt, 31.2 LECAIBal y 24.1 LECMad.

¹⁷⁵ Así, es del 90%, con la exigencia de un aval del 10%, como en la **LOREG**, en los artículos 48.3 LEAnd (modificado por la Ley 5/1994), 38.2 LERMur (modificado por Ley 9/1995), 41.3 LECAARA (modificado por Ley 3/1995; ya había sido reformado por Ley 4/1992, para recoger la novedad de la Ley orgánica 8/1991) y 31.2 LECAIBal (modificado por Ley 5/1995). Muy parecido, con la importante salvedad

limitándose estas leyes a reiterar aspectos ya regulados por la **LOREG**, como que el plazo para proceder a realizar el pago es de los cien días posteriores a la aprobación del crédito¹⁷⁶ o que debe hacerse a los administradores, con idéntica salvedad en lo que afecta al cobro por las entidades financieras si se dan los requisitos antes señalados¹⁷⁷. Sí parece haber gran diferencia en cuanto a la ley que cubre este pago, ya que la mayoría de las Comunidades Autónomas sigue ese trámite de aprobar un crédito extraordinario con posterioridad a las elecciones.

En cuanto al sistema adoptado en las elecciones al Parlamento Vasco, no parece presentar grandes novedades respecto a su iniciación: las formaciones que hayan obtenido escaño o anticipo a cuenta deben presentar, dentro de los sesenta días posteriores al de la votación, la contabilidad electoral ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma (y no, con las consecuencias que se especifican más abajo, ante un órgano fiscalizador). Ésta, en un plazo de treinta días, la examinará, «asesorándose de los técnicos necesarios», pudiendo requerir a los administradores generales justificación documental de cualquier extremo de la documentación o información contable aportada y debiendo comunicarles cualquier irregularidad apreciada, para que

de que procede de su redacción original y es anterior por tanto a la **Ley orgánica 8/1991**, es el 80 % que figura en el artículo 25.1 **LECMad**, que obliga a entregar a la administración autonómica copia de la contabilidad presentada ante el Tribunal de Cuentas. Algo inferior es el del artículo 41.2 **LEARCant**: 60 %, que procede de la **Ley 4/1991**. En los demás casos hay coincidencia tanto en el porcentaje, 45 %, como en la introducción de esta previsión en las respectivas leyes de manera posterior a la aprobación de la **Ley orgánica 8/1991**, que también señalaba, como se dijo, ese mismo porcentaje: son la **LEDGLRio** (artículo 51.5), la **LECas-LM** (artículo 53.3, redactado de acuerdo a la **Ley 1/1991**), la **LMUMECana** (artículo 31.3, introducido por la **Ley 2/1991**), la **LFEPNav** (artículo 46, párrafo 2, según la **Ley foral 11/1991**), la **LEAExt** (artículo 56.5, conforme a la **Ley 2/1991**; en ésta también figura una cautela, ya que sólo podrá darse esta entrega anticipada «si hubiera dotación presupuestaria») y la **LECasL** (artículo 49.3, reformado por la **Ley 4/1991**). El **Decreto 256/1995** ha optado para las últimas elecciones al Parlamento de Cataluña por un porcentaje del 90 % (artículo 3), mientras que para las anteriores fue de 45 % (artículo 3 del **Decreto 3/1992**).

¹⁷⁶ Salvo en la **LERMur**, que es de cincuenta días (artículo 38.2, redactado por **Ley 5/1995**) y en la **LFEPNav**, que es de treinta días (artículo 48).

¹⁷⁷ Artículo 46.2 **LEPGal**, 48.4 **LEAnd**, 42 **LREJGPast**, 41.3 **LEARCant**, 51.6 **LEDGLRio**, 37.2 **LERMur**, 44.3 **LEVal**, 41.4 **LECAAra**, 55.2 **LECas-LM**, 32 **LMUMECana**, 49 **LFEPNav**, 56.3 **LEAExt**, 31.3 **LECAIBal**, 26 **LECMad** y 49.4 **LECasL**; para Cataluña, puede verse el artículo 3 del **Decreto 256/1995**.

en un plazo de quince días formulen las pertinentes alegaciones (**artículo 149.1, 2 y 3 LEPVas**); asimismo, en un plazo de cien días, debe recibir de las juntas de territorio histórico un informe sobre su actividad fiscalizadora (**artículo 150.5**)¹⁷⁸.

Sí que hay, en cambio, notables diferencias en cuanto al contenido de su actuación, ya que, antes de que transcurran ciento veinticinco días a contar desde la celebración de elecciones, la propia Junta debe emitir un informe razonado sobre la justificación de los ingresos y gastos electorales presentados (**artículo 149.4**). En ese mismo plazo debe comunicar al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas los resultados de toda su actividad, para que, en treinta días, se pronuncie sobre la regularidad de las contabilidades electorales (**artículo 150.1**). Hay que hacer dos advertencias acerca de la intervención de este último, en relación con lo que puede tenerse como marco general aplicable en las restantes Comunidades: en primer lugar, su pronunciamiento está fuertemente limitado tanto por la previa declaración de la Junta como porque tampoco le corresponde la fiscalización definitiva, como se verá inmediatamente; además, éste no es un órgano previsto en el **EAPVas**, sino que su creación se debe a una decisión posterior del legislador autonómico: en concreto, la **Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas**.

Tras el informe del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, vuelve a emitir un dictamen motivado sobre las cuentas electorales la Junta, en el que expondrá, bien que la relación gastos-ingresos se encuentra justificada, bien que hay partidas de ingresos no justificadas, bien que hay partidas de gastos reducidas: en estos dos últimos casos, resolverá que hay infracción de las normas electorales, pudiendo proponer la no adjudicación o reducción de la subvención electoral a la formación que se trate (**artículo 150.2**)¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Con respecto a la derogada **Ley 28/1983**, destaca que ésta preveía la posibilidad de que abrieran una investigación sobre la autenticidad de los datos (**artículo 81**).

¹⁷⁹ Idéntica previsión había en el **artículo 77.4** de la **Ley 28/1983**, salvo en la mención final de los efectos sobre la subvención, aunque no podía producirse la transferencia de la subvención hasta que la Junta emitiera su informe (**artículo 83**). El **Decreto 250/1993** también recogió la fórmula de las entregas anticipadas que había introducido la **Ley orgánica 8/1991**, fijando un porcentaje del 45% a entregar en un plazo de quince días

Es también la Junta la que debe determinar y hacer pública la cuantía de las subvenciones electorales (**artículo 150.3**); una vez publicada ésta en el Boletín Oficial del País Vasco, el Departamento de Hacienda del Gobierno Vasco entregará su importe a los administradores de las formaciones que deban percibirlas, sin perjuicio de los descuentos correspondientes a los gastos de retirada de propaganda gráfica en el modo ordenado por el **artículo 80.3 LEPVas¹⁸⁰**, a los adelantos de subvención o a las posibles sanciones por infracción de las normas sobre financiación (**artículo 150.4**).

(artículo 7).

¹⁸⁰ Ver nota 90 del capítulo IV.

24. LAS SANCIONES

De nuevo debe iniciarse el estudio de este aspecto señalando la trascendencia que se le dio durante la elaboración de la **LOREG**, aludiendo incluso a lo insatisfactoria que resultaba la regulación que contenía el **RDLNE**, si bien tampoco las normas vigentes parecen atender enteramente a los fines que se predicen de tales disposiciones¹⁸¹. En su análisis, se distinguirán dos grandes apartados, en función (más que de la acción que dé lugar a su imposición o del órgano competente para determinarlas) de la naturaleza de la sanción¹⁸². Hay que advertir desde este momento inicial que tanto multas como penas deben considerarse secundarias; así cabe deducirlo incluso de la sistemática de la **LOREG**, ya que sólo las que repercuten directamente sobre las subvenciones aparecen reguladas en el **capítulo VII del título I**, es decir, se tienen como parte de un sistema, en el que están implicadas otras normas relativas a diferentes aspectos de la financiación: partiendo del derecho a obtener una subvención, que se acredita, primero, con la obtención de ciertos resultados y, segundo, con la justificación de haber realizado unas actividades que cabe incluir entre los gastos electorales previstos, este último requisito ha de ser contrastado por el Tribunal de Cuentas, que, en la práctica, parece orientar su tarea de manera exclusiva al

¹⁸¹ Con respecto a las normas derogadas por la **LOREG**, lo ponían de manifiesto, por ejemplo, las palabras del portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, Sr. Berenguer: "Capítulo ciertamente novedoso en la situación electoral española (...) [en la] que se establecían ciertas obligaciones de existencia de cuentas especiales (...) pero que al no llevar establecida una regulación o una serie de consecuencias del incumplimiento de estas obligaciones hacía -como es bien sabido de todos nosotros- que fueran preceptos convertidos en papel mojado" (*Trabajos LOREG*, pág. 495). En cuanto a las críticas a las normas actuales, formula un juicio general de ese tipo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, quien señala la "escasa operatividad de los sistemas de fiscalización y sanción de las infracciones de la legalidad" (vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 49).

¹⁸² El esquema que se sigue es similar al que se deduce de la legislación francesa, según DOUBLET y MASCLÉ, si bien estos autores incluyen un tercer género, el de las sanciones electorales, que no existen en la **LOREG**: vid. "Financement: quelle part...", pág. 44, y "Guide pratique...", págs. 127 y 128.

cumplimiento de este fin.

I. DE ORDEN PENAL

Varias son las cuestiones problemáticas que plantea la tipificación de las irregularidades económicas que tengan lugar durante la campaña electoral, al margen de los problemas que podría suscitar su consideración como ley especial y su relación con el CP¹⁸³. Advirtiendo que no figuraban en el RDLNE, puesto que el capítulo I de su título VIII, dedicado a los «Delitos electorales», no contenía ningún tipo relacionado con esta materia¹⁸⁴, puede considerarse que la decisión de incorporar a la LOREG tipos penales con este contenido se enmarca en lo que FERNÁNDEZ SEGADO considera tratamiento más riguroso de ésta respecto a sus antecedentes¹⁸⁵. Aparte de esta consideración general también hay que valorar lo que supone para el sistema de financiación que se hayan incluido dentro de esta protección del proceso electoral (que sanciona aquellos comportamientos que impiden o dificultan la libertad de decisión de los electores o falsean el resultado electoral, según la definición de MUÑOZ CONDE¹⁸⁶) al menos dos previsiones relacionadas con la comisión de ciertas acciones, la más importante de las cuales es la realización de conductas fraudulentas o irregulares por parte de los administradores en su tarea. La exigencia de responsabilidad penal resulta una novedad introducida de modo paralelo a la propia creación de esta figura, ligada a uno de sus objetivos, el control de las formas de financiación y

¹⁸³ El recientemente aprobado CP, según su exposición de motivos, ha renunciado a cualquier pretensión totalizadora que suprimiera las leyes especiales, pero no deja de recordar MUÑOZ CONDE que prácticamente todos delitos electorales son subsumibles en preceptos del CP, por lo que sólo se explica su tipificación por suponer una mayor agravación de la responsabilidad: *op.cit.*, págs. 462 y 463; vid. también José Luis PEÑARANDA RAMOS: "Comentario al artículo 138", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 1.114 a 1.116.

¹⁸⁴ Como señalaba DEL CASTILLO: vid. *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 273.

¹⁸⁵ Porque hay más conductas tipificadas como delito y porque se agravan las penas, en especial las multas: vid. *Aproximación...*, págs. 48 y 49.

¹⁸⁶ *Op.cit.*, pág. 462.

de la correcta aplicación de los gastos ocasionados por la campaña electoral¹⁸⁷. Por supuesto, por su carácter penal, son aplicables de manera directa en las elecciones autonómicas, aun cuando sus leyes pudieran haber previsto otras figuras diferentes (que no lo han hecho), a los que hubiera resultado dudosa la hipotética imposición de estas sanciones.

Se trata de dos conductas cuya comisión ha de ser dolosa, ya que cuando la LOREG ha querido sancionar determinadas conductas imprudentes lo ha señalado expresamente, como en el artículo 140.2¹⁸⁸. Por una parte, el artículo 149 LOREG impone la pena de prisión menor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas a los administradores «que falseen las cuentas, reflejando aportaciones o gastos o usando de cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables»¹⁸⁹. Ese falseamiento (trasunto del delito de falsedad previsto en el artículo 392 CP, que impone una pena de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses, es decir, con el sistema de penas previsto en el nuevo CP, prácticamente la misma) puede darse en la contabilidad o en cualquier otra información presentada ante el Tribunal de Cuentas o ante las juntas electorales, incluidas las cuentas en entidades bancarias, pero sólo recae sobre los administradores: cualquier falsedad cometida por otros sujetos queda fuera del tipo descrito, lo que para PEÑARANDA no deja de presentar problemas en relación a los que actúan bajo su dirección (o, habría que añadir, los dirigentes de la formación política): según este autor, la LOREG parece partir en este artículo de que el administrador es el que lleva materialmente la contabilidad, cuando más bien lo configura como nexo de unión entre los encargados

¹⁸⁷ Vid. José Luis PEÑARANDA RAMOS: "Comentario al artículo 149", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.239.

¹⁸⁸ Vid. José Luis PEÑARANDA RAMOS: "Comentario al artículo 150", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.245 (vid. también "Comentario al artículo 149", pág. 1.242).

¹⁸⁹ Penas que la proposición citada en nota 39 del Grupo CDS quería elevar, en lo tocante a la multa, de modo que quedara entre 5.000.000 y 100.000.000 de pesetas y, lo que es más importante, haciendo responsable subsidiaria a la formación política.

de esa tarea con la administración electoral y con el Tribunal de Cuentas, lo que le llevaría a ser "instrumento eventualmente inconsciente de las manipulaciones efectuadas por otras personas"¹⁹⁰. En cualquier caso, respecto al aspecto objetivo del tipo, parece contener tanto la inclusión de gastos no realizados como la omisión de los efectuados (en hipótesis, ambas circunstancias son explicables: se puede tratar de declarar una cifra de gastos más elevada a fin de obtener mayor subvención, o una más baja para no superar el límite de gastos), así como la exclusión de aportaciones realizadas por personas no autorizadas o que excedan de los límites legales¹⁹¹.

Idéntica pena, según el **artículo 150**, corresponderá a los administradores, así como también a las personas autorizadas para disponer de las cuentas¹⁹², en caso de que se apropien o distraigan fondos para fines distintos a los fijados en la **LOREG**. Ante las semejanzas que pudieran aparecer con el delito de apropiación indebida del **artículo 252 CP**, ha señalado PEÑARANDA las diferencias entre uno y otro (al margen de las penas, que pueden ser de prisión de seis meses a cuatro años, y si concurren una serie de circunstancias, de uno a seis años y multa de seis a doce meses):

- a) La condición personal de los sujetos activos.
- b) El título específico por el que se tiene la posesión de los fondos.
- c) La cualidad de los fondos, que han de estar ingresados en cuentas electorales, abiertas con ese fin¹⁹³.

En ambos supuestos, el tribunal podrá rebajar en un grado la pena atendiendo a la gravedad de los hechos y sus circunstancias y, respecto a las penas previstas en el **artículo 150**, también a las condiciones del culpable y la finalidad que perseguía.

¹⁹⁰ Sin embargo, también señala que son "garantes", por lo que, al margen de un dolo eventual, puede considerárseles autores en comisión por omisión. Desde luego, la redacción del precepto no parece dejar dudas acerca del alcance de la responsabilidad del administrador de la formación política: vid. "Comentario al artículo 149", pág. 1.241, y lo que se dijo al analizar esa figura.

¹⁹¹ PEÑARANDA: "Comentario al artículo 149", pág. 1.242.

¹⁹² Según MARÍN, tenían una responsabilidad menor, lo que esta disposición parece desmentir: "Comentario al artículo 125", pág. 1.051 y 1.052.

¹⁹³ Vid. "Comentario al artículo 150", págs. 1.243 y 1.244.

Sólo la primera parece clara para PEÑARANDA: habrá que estar a la cuantía de los fondos apropiados, distraídos o falseados¹⁹⁴, mientras que la última se basa en una errónea benignidad que considera *menos delito robar para el partido que para uno mismo*, equivocación de funestas consecuencias para el orden político democrático, como demuestra elocuentemente la reciente experiencia italiana¹⁹⁵.

El problema de este tratamiento penal, como en otras cuestiones, radica en la conexión entre las disposiciones sobre financiación electoral y las que afectan a la financiación de los partidos en general, que se evidencia en este caso con la inexistencia de tipos específicos relativos a la vulneración de las reglas fijadas en la **LOFPP**, con lo que la legislación vigente sólo permite de manera clara proceder contra los administradores electorales. En este ámbito electoral, lo único que cabría someter a discusión es la posibilidad de ampliar la definición de estas conductas, en un sentido muy concreto: que incluyeran también a las personas que realizan donaciones prohibidas por la **LOREG**. Mayor enjundia alcanzan las dudas cuando lo que se plantea es introducir con carácter general tales previsiones, para lo que no faltan razones: supondría equiparar ambos momentos, superando así una distinción que carece de sentido en relación a la introducción de datos falsos en las declaraciones presentadas ante el Tribunal de Cuentas o, como se señaló en el capítulo VI, a donaciones ilícitas, ya que son los mismos partidos los que reciben aportaciones, antes, durante y concluido el periodo electoral. Con ello se evita además que el

¹⁹⁴ "Comentario al artículo 150", pág. 1.245.

¹⁹⁵ Así lo puso de manifiesto LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en su intervención en el debate mantenido en la Asamblea Regional de Murcia (vid. "Tema para debate...", pág. 182). La **Ley de 2 de mayo de 1974** creaba un delito de financiación ilegal, en el que incurría quien recibiera o entregara donaciones sin respetar los requisitos legales, con la pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa de hasta el triple de la cantidad. También resulta de interés mencionar el **artículo 113 CEF**, que impone penas de multa de hasta 100.000 francos y de prisión de un mes a un año por la violación de reglas relativas a los ingresos y gastos, como recibir fondos sin la intermediación del mandatario o aceptar donaciones que rebasen los límites o que procedan de personas no autorizadas, si bien se trata de disposiciones cuya aplicación no es muy frecuente: para CAMBY, "le Droit électoral, malgré l'adoption d'un volet financier qui est appelé à y occuper une prépondérance, ne s'est pas mué en Droit pénal": *op. cit.*, pág. 118.

enjuiciamiento de estas conductas lleve a los tribunales a aplicar otros tipos de falsedad, estafa o relacionados con delitos fiscales, que tienen un carácter instrumental respecto al objetivo final de estas conductas, que es eludir las normas sobre financiación. Así dispondría la jurisdicción penal de armas para investigar esas relaciones oscuras sin menoscabo de las garantías mínimas, cosa que el Tribunal de Cuentas difícilmente conseguiría aun ampliando sus competencias. Por supuesto, no hay que olvidar la considerable trascendencia que conlleva toda penalización, por lo que para introducir este nuevo tipo habría que operar con especial cuidado en, al menos, dos cuestiones: la delimitación de responsabilidades políticas y penales, individualizando las personas sobre las que deberían recaer estas penas, y la propia naturaleza de éstas, teniendo en cuenta que no todos los *delitos de corrupción*, cuya comisión en principio presentaría mayor gravedad, llevan aparejada la de privación de libertad (sí los de cohecho o tráfico de influencias -**artículos 419 a 431 CP-**, pero no el de prevaricación -**artículos 404 a 406-**; son comunes a todos ellos las de multa de diversa cuantía y la de inhabilitación).

Por otra parte, dentro este **capítulo VIII** se encuentra otro supuesto, mucho más específico, relacionado con la propaganda electoral ilícita, que también ha recibido un tratamiento penal. En concreto, según el **artículo 144 LOREG** serán castigados con la pena de arresto mayor o multa de 30.000 a 300.000 pesetas quienes infrinjan las normas legales en materia de carteles electorales y espacios a ellos reservados¹⁹⁶. En este punto, a diferencia de los delitos anteriores, relacionados con los administradores, existe una cierta continuidad con el **RDLNE**, ya que su **artículo 84.2** sancionaba con arresto mayor o multa -de cuantía superior- de 50.000 a 500.000 pesetas a quienes infringieran las normas legales sobre esa misma materia (si bien no prohibía la fijación de carteles fuera de los espacios que los Ayuntamientos reservaran

¹⁹⁶ Se trata de uno de los pocos casos en que no hay paralelismo con el CP, según MUÑOZ CONDE: *op. cit.*, pág. 463.

para tal fin). No por ello se evitó que esta configuración como sanción penal fuera discutida durante su tramitación parlamentaria, al presentarse enmiendas que estimaban más oportuno darles el tratamiento correspondiente a las infracciones electorales¹⁹⁷ o, en sentido contrario, aumentar la cuantía de la multa¹⁹⁸. Se trata de una norma penal en blanco, que hay que completar con otras disposiciones de la **LOREG** (los conceptos de propaganda o de campaña electoral son extrapenales, como recuerdan MUÑOZ CONDE y SALAS¹⁹⁹), pero más allá de estas consideraciones técnicas, hay que coincidir con PEÑARANDA en su carácter desafortunado, ya que la actividad de propaganda en una campaña electoral puede muy fácilmente desbordar las previsiones legales (piénsese en la colocación de carteles en muros o la realización de pintadas)²⁰⁰.

Por último, hay que recordar que el **artículo 137 LOREG** establece como pena adicional a todos los delitos previstos en la **sección II** la de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo (que afectaba, con anterioridad a la

¹⁹⁷ Se trataba de las enmiendas 624, presentada por el Grupo Popular del Congreso de los Diputados, y la 9, presentada por su homónimo en el Senado, que se basaban en que "la sanción penal no sería técnicamente correcta con ese carácter"; por su parte, la ponencia consideraba que eran merecedoras de tal tipo de sanción por su incidencia en la pureza del sufragio (vid. *Trabajos LOREG*, para el texto de las enmiendas, págs. 353 y 809, respectivamente; el informe de la ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados, en pág. 381). Este mismo criterio es el que mantienen MUÑOZ CONDE y SALAS, *op. cit.*, pág. 2.084.

¹⁹⁸ Ésa era la intención de la enmienda 141 del Grupo de Senadores Vascos, que proponía fijarla en una escala de 500.001 a 5.000.000, con el fin de "evitar que se infrinjan con facilidad las normas legales que pretenden proteger" (vid. *Trabajos LOREG*, pág. 858).

¹⁹⁹ *Op. cit.*, pág. 2.084.

²⁰⁰ También considera este autor que dicha técnica resulta sumamente criticable, ya que se realiza una remisión a unos preceptos de los que es difícil extraer las conductas delictivas, que otras legislaciones, por el contrario, sí que definen. Curiosamente, en el análisis de ese mismo artículo, señala que en el **apartado 1.b)** existe una referencia a la infracción de normas relativas a reuniones y actos públicos de propaganda electoral, entre los que incluye las reuniones que durante la campaña electoral se realicen en locales o lugares públicos contraviniendo los criterios legales de distribución establecidos para cada candidatura en días y horas determinados, algo más dudoso. Para todos estos extremos, vid. José Luis PEÑARANDA RAMOS: "Comentario al artículo 144", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, págs. 1.193 y 1.194.

vigencia de la **Ley orgánica 10/1995**, también al activo).

II. DE ORDEN ECONÓMICO

Se incluyen en este apartado tanto las multas que pueden imponerse durante el proceso electoral como la posible reducción de la subvención, que, pese a sus evidentes diferencias, tienen en común afectar al ámbito pecuniario.

A. MULTAS

Su imposición puede producirse, en primer lugar, a causa de la función de control de la Junta Electoral Central, las provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma, que puede dar lugar a que se actúe la potestad sancionadora de que dispone la administración electoral sobre los sujetos que no intervienen con carácter oficial en las operaciones electorales²⁰¹. En los supuestos de comisión de infracciones de normas obligatorias que no sean consitutivas de delito, según el **artículo 153.1 LOREG**, podrán imponerse multas de 20.000 a 200.000 pesetas, si la infracción la comete una autoridad o un funcionario, o de 5.000 a 100.000 pesetas, si se realiza por particulares (la cuantía tiene que ser matizada cuando la imponga una junta electoral provincial, ya que el **artículo 19.2** la limita a un máximo de 100.000 pesetas). Se configura como una cláusula residual de carácter general, lo que determina que su aplicación sea potencialmente muy reducida, al no corresponder en esta materia a las juntas electorales competencias de control efectivas, sino de naturaleza administrativa y consultiva²⁰². En cualquier caso, esta restricción se deriva sobre todo de su carác-

²⁰¹ Lo que la distingue de la potestad disciplinaria, de ámbito doméstico: vid. ARNALDO: "La Administración electoral...", págs. 96 y 97.

²⁰² ARNALDO y DELGADO-IRIBARREN apenas dan cuenta de la sanción impuesta a las autoridades responsables de una campaña de difusión que no se atenía ni a los límites materiales, en cuanto al lema, ni a los temporales, por haberse emitido el día de reflexión, del **artículo 50.1**; la sanción impuesta fue de 125.000 pesetas (AJEC de 1 de diciembre de 1994): vid. *Código...*, pág. 524. Esa conclusión resulta reforzada si se compara con la situación existente bajo la vigencia del **RDLNE**: en caso de que no se cumpliera con la obligación de remitir a la Junta Electoral Central la contabilidad especial y detallada o la documentación de los

ter subsidiario respecto a las sanciones que puede ocasionar el control del Tribunal de Cuentas o la comisión de alguno de los ilícitos penales previstos en ese mismo **capítulo VIII**, que deben aplicarse con preferencia, así como por la indefinición que resulta de su caracterización meramente negativa²⁰³. Por el contrario, la **Ley de 10 de diciembre de 1993** ha establecido un completo sistema de multas, que afectan a las infracciones relativas a la propaganda electoral y, más directamente, a candidatos y partidos en relación con las obligaciones que se imponen a su financiación²⁰⁴.

No con esa previsión general se agota este primer apartado, ya que al menos hay que hacer dos referencias más, de muy distinto carácter, pero que coinciden en lo reducido de su ámbito de aplicación. La primera de ellas afecta a una perspectiva territorial, ya que la **LEPVas**, ha establecido un completo sistema de multas:

a) Sin perjuicio de la responsabilidad penal o de la que corresponda, de acuerdo a la legislación que los regula, a los funcionarios o gestores de organismos o empresas

gastos electorales por ella solicitados, este órgano lo debía poner en conocimiento del Ministerio Fiscal a efectos de la exigencia de las responsabilidades que en su caso procedieran; si el Fiscal no estimaba que ese incumplimiento fuera constitutivo de delito, la Junta, dado que sí podía constituir infracción administrativa, debía acordar la instrucción del expediente sancionador correspondiente (AAJEC de 14 de septiembre y 24 de octubre de 1977 y de 17 de mayo, 24 de septiembre y 5 de diciembre de 1979). De acuerdo al **artículo 93 RDLNE**, las multas que podían imponer las juntas electorales eran de 5.000 a 50.000 pesetas, si se trataba de autoridades o funcionarios, y de 1.000 a 25.000 pesetas, si se realizaba por particulares (esta última, como se dijo en nota 94, es la que correspondía en estos casos a las formaciones políticas).

²⁰³ Sobre ambos aspectos, véase José Luis PEÑARANDA RAMOS: "Comentario al artículo 153", en L.M^a Cazorla (ed.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid, Cívitas, 1986, pág. 1.259 (curiosamente, este autor señala como uno de los supuestos más o menos claros que pueden dar lugar a la imposición de estas multas las "infracciones contables que no tengan cabida en el **artículo 149 LOREG**", con lo que cae a su vez en el defecto que anteriormente había criticado en la norma).

²⁰⁴ En relación a los candidatos (que también pueden ser privados de su cargo), el Colegio de garantías electorales puede imponerles multas de diferentes importes: de 50.000.000 a 200.000.000 de liras si no depositan la preceptiva declaración, de la cantidad en que hayan superado el límite de gastos al triple, en ese supuesto, y de 10.000.000 a 100.000.000 si su declaración contiene irregularidades, omite los datos identificativos de los donantes o ha recibido donaciones por encima del límite previsto (**artículo 15.5, 6 y 11**); los partidos pueden verse privados de la entrega de la subvención o, en el caso de que no tengan derecho a ella, sancionados con una multa de 100.000.000 a 1.000.000.000 de liras si no depositan la declaración, de entre la mitad de la cantidad en que hayan superado el límite de gastos y el triple, en ese caso, y de 10.000.000 a 100.000.000 en caso de irregularidades, competencia que le corresponde al Tribunal de Cuentas (salvo la suspensión del abono de la subvención) (**artículo 15.14, 15 y 16**).

que no pueden aportar fondos a las formaciones políticas, cuando se hayan ingresado fondos prohibidos, además de perder el derecho a la subvención, se impondrá una sanción de hasta el triple de la cantidad indebidamente ingresada (**artículo 152.1**).

b) En caso de ingresos no justificados o de partidas de gastos reducidas, cabe igualmente una sanción de hasta el triple de lo no justificado o reducido (**artículo 153.1**), que se hará efectiva mediante la reducción de la subvención por un importe igual al de la sanción. En el caso de que la formación infractora no tenga derecho a subvención o ésta fuera inferior a la sanción, el importe de la sanción será efectivo, por la totalidad o por el resto, en metálico, pudiéndose ejecutar a través de los medios admitidos en Derecho (**artículo 153.2**). La responsabilidad recae en la formación política, sin perjuicio de que puedan proceder contra los responsables de la gestión de las cuentas electorales (**artículo 153.1**). Estas dos sanciones (por ingresos indebidos o por falta de justificación de operaciones) son acumulables (**artículo 152.2**). Para su efectividad, deberán ser comunicadas por las juntas electorales al Departamento de Hacienda del Gobierno vasco, que acusará recibo de esta comunicación (**artículo 154**)²⁰⁵.

c) Por último, se excluye del reparto de locales y espacios para colocar carteles que se ceden con carácter gratuito a las formaciones políticas a las que infrinjan grave y reiteradamente los acuerdos de distribución de las juntas electorales de zona (**artículo 77**) y el Ayuntamiento les puede imponer una sanción por colocar propaganda gráfica en lugares no autorizados de hasta 500.000 pesetas, previo expediente en el que se dará audiencia al interesado (**artículo 79**); es preciso apuntar que no deja de presentar problemas esta previsión en relación con la posibilidad de que tales conductas puedan ser subsumibles en el tipo penal ya analizado, por lo que su ámbito deberá reducirse a los supuestos en que no se dé esa coincidencia.

También tiene esta índole, aunque debe ser considerada con un carácter más marginal, por cuanto no afecta a las formaciones políticas, sino sólo a la emisora, la

²⁰⁵ Una redacción semejante tenían los artículos 85, 86 y 87 de la Ley 28/1983.

sanción prevista en los casos de difusión de un espacio de propaganda electoral por una emisora de televisión, si bien no es fácil determinar el régimen aplicable. Estaba claro para las emisoras privadas, ya que sólo había que atenerse a lo dispuesto en la **LTVP**: su **artículo 24.2.c)** calificaba como infracción muy grave «la violación de la normativa vigente sobre campañas electorales», lo que podía suponerle a la emisora en cuestión la imposición de una multa de 15.000.001 a 50.000.000 de pesetas, una suspensión temporal de las emisiones por plazo máximo de quince días o la extinción de la concesión (**artículo 25**). Posteriormente, el **artículo 19** de la **Ley 25/1994**, en la que se viene a prohibir toda publicidad política en todas las emisoras, ha instaurado un régimen de sanciones en el que la distinción entre graves y muy graves radica sólo en la reiteración de la violación, no en la entidad o contenido de la actuación, al tiempo que se remite para imponer las sanciones a lo previsto en el **artículo 25 LTVP**²⁰⁶. En cualquier caso, la imposición de las sanciones corresponde al Consejo de Ministros o al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, en función de que sean infracciones muy graves o graves, y a las Comunidades Autónomas respecto de sus canales cuando la infracción sea de las previstas en la **Ley 25/1994**.

B. REDUCCIÓN O PRIVACIÓN DE LA SUBVENCIÓN

Las que pueden considerarse sanciones más directamente relacionadas con el proceso fiscalizador son las que inciden directamente sobre la percepción de la subvención, objeto principal de aquél, que no deben considerarse como multas, a pesar de su carácter primordialmente económico. En ese marco de las actuaciones del

²⁰⁶ El juego de remisiones entre estas disposiciones lleva a formular una confusa conclusión: serían infracciones muy graves la emisión reiterada o de un solo anuncio en campaña electoral y la reiterada fuera de tal periodo, mientras que habría que calificar de infracción grave la emisión no reiterada fuera de ese periodo, teniendo en cuenta que la extinción de la concesión no se podrá aplicar por vulneración de la **Ley 25/1994** (quedaría reservada pues a las emisoras de televisión privada que emitieran propaganda electoral). Aún así, sería dudoso que para las emisoras públicas pudiera aplicarse la distinción entre periodo electoral y no electoral, por lo que sería más propio que quedaran afectadas sólo por lo previsto en la **Ley 25/1994**.

Tribunal de Cuentas, la sanción prevista para aquellas formaciones que cometan irregularidades en su contabilidad o vulneren las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales es la de reducción o denegación de la subvención que les correspondería una vez celebradas las elecciones (**artículo 134.2**)²⁰⁷.

Un primer problema que plantea esta disposición es determinar cuáles son los supuestos de irregularidades o vulneraciones que dan lugar y en qué medida a estas sanciones. De acuerdo a las normas incluidas en capítulos precedentes, debe considerarse que es posible su aplicación en los siguientes casos:

a) Cuando sobrepasen el límite máximo de gastos (también cuando rebasen los límites específicos del 25% o del 20% del total permitido para gastos de publicidad exterior o de publicidad en medios de comunicación privada, respectivamente: aunque la **Ley orgánica 13/1994** no estableció ninguna sanción específica, no es necesario acudir a una interpretación extensiva en esta materia, dados los términos amplios en que está redactado el precepto citado²⁰⁸).

b) Cuando reciban contribuciones que rebasen el límite de 1.000.000 de pesetas, las realicen personas o entidades a las que la **LOREG** impide aportar fondos o no cumplan los requisitos de identificación.

c) Cuando incumplan los principios y las reglas acerca de contabilidad electoral establecidos legalmente o incluso por la interpretación que hayan llevado a cabo las juntas electorales durante el periodo electoral o el Tribunal de Cuentas con ocasión del proceso de fiscalización.

²⁰⁷ Según DEL CASTILLO, es la sanción más común en la mayoría de los países, incomprensiblemente ausente del **RDLNE**: vid. "Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 121. Así lo establecen el **artículo L. 52-11 CEF**, ya que sólo los candidatos cuya cuenta haya sido aprobada tienen derecho a recibir el reembolso a tanto alzado previsto en ese mismo artículo (si se comprueba que ha rebasado el límite máximo de gastos, además de perder la subvención, debe abonar además al Tesoro una suma igual al importe de lo rebasado) y el **artículo 15.13 de la Ley de 10 de diciembre de 1993**, sólo para los partidos y grupos.

²⁰⁸ De la ausencia en la **Ley orgánica 13/1994** (cuando todavía no se había aprobado) de consecuencias por la eventual inobservancia de estos límites advertía LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", págs. 53 y 54.

¿Cuándo ha de imponerse cada una de ellas? Existe práctica unanimidad en que la no adjudicación ha de reservarse para los casos en que no se entrega contabilidad alguna. Hay una razón contundente para concluir que debe ser así: al no justificarse los gastos, no puede haber subvención *compensatoria*²⁰⁹. Por lo que respecta a la reducción, que será aplicable a las restantes infracciones no delictivas, de ella cabe hacer una interpretación restrictiva, ya que se ha impuesto hasta ahora sólo y exclusivamente por rebasar el límite de gastos, nunca por la constancia de que se han recibido donativos superiores al límite o no identificados, ni por irregularidades contables²¹⁰; lo que no fija la LOREG es cuánto hay que reducir, por lo que el Tribunal ha aplicado el criterio de que disminuya en relación al porcentaje en que se haya excedido del límite máximo de gastos²¹¹. En todo caso, hay que recordar que

²⁰⁹ Se trata de un criterio general que LÓPEZ GUERRA considera "acertado" (*Las campañas...*, pág. 257). También lo señalaba ORÓN, que añadía los supuestos en que aparecieran indicios de delito que "estuviesen declarados por sentencia judicial firme" (*op. cit.*, pág. 1.901), requisito que obligaría más bien a una devolución de la subvención. Ésa es la práctica que ha seguido el Tribunal de Cuentas, denegando, por ejemplo, esa subvención a IL (que tenía derecho a una pequeña cantidad) con ocasión de las elecciones a Cortes Generales de 1989. Más habituales son esos casos en los informes correspondientes a elecciones municipales, como luego se dirá.

²¹⁰ Respecto a su aplicación, se produjo por ejemplo en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado de 1993, aunque en un caso, pese a advertirse tal infracción, se consideró de escasa relevancia (era inferior al 1%), por lo que el Tribunal de Cuentas no elevó la correspondiente propuesta, dado que la formación había presentado una documentación y cuentas regulares. No se encuentran alusiones expresas a la ausencia de propuesta de sanción por otros motivos, pese a la existencia de infracciones como las citadas, lo que pudiera deberse a que el Tribunal no las ha considerado de suficiente gravedad, las tiene como de entidad menor o quizá a un reconocimiento de que debe limitarse sólo a determinar la cuantía y la regularidad de los gastos.

²¹¹ Con ocasión de su informe relativo a las elecciones a Cortes Generales de 1993, se decía que el porcentaje en que se debería reducir la subvención equivaldría a la mitad del porcentaje en que se hubiera rebasado el límite, pero con ocasión de la comparecencia de la presidenta del Tribunal de Cuentas, Sra. García Crespo ante la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas para informar de los resultados de la fiscalización de las cuentas electorales de las formaciones concurrentes a las elecciones al Parlamento Europeo de 1994 explicó un sistema cuya complejidad lleva a transcribirlo literalmente: "para excesos de gastos por encima del 1% se ha seguido un criterio de penalización progresiva, aplicando un baremo de la forma siguiente: cuando el porcentaje de excesos sobre el límite de gastos está entre el 1 y el 3%, la penalización es del 0'15%; cuando el porcentaje de excesos sobre el límite de gastos está entre el 1 y el 3%, la penalización es del 0'15%; cuando el porcentaje del exceso de límite de gastos está entre el 3 y el 5%, la penalización es del 0'35%; cuando el exceso sobre el límite de gastos está entre el 5 y el 7%, la penalización es del 0'9%; y para excesos de gastos por encima del 10% del límite, a partir de ese exceso la penalización es del 1%. Naturalmente, el cálculo se hace por tramos y luego se suma, porque en ningún caso la penalización puede ser superior de la que saldría de aplicar directamente ese 1%"; el ejemplo que cita a continuación no parece aportar mayor claridad: "en las elecciones al Parlamento andaluz [que se celebraron de manera coincidente: ver cuadro

la posibilidad de proponer la reducción de la cuantía de la subvención que en función de los resultados podría corresponder a una formación puede deberse a otras causas que no pueden considerarse de ninguna manera una sanción, sino una consecuencia de sus características: cuando los gastos que haya justificado sean inferiores a esa cantidad, la subvención no podrá rebasarlos (**artículo 127.1**).

En cuanto a la atribución de esta potestad sancionadora, han de considerarse dos momentos. La propuesta corresponde al Tribunal de Cuentas, mientras que ha de ser la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas la que decida en último término la imposición de esta sanción, esquema que resulta lógico en el marco de competencias de estos órganos: el Tribunal de Cuentas realiza una valoración técnica cualificada que permite a las Cortes Generales efectuar las valoraciones políticas que estimen pertinentes²¹². A partir de esta afirmación, concluye LUCAS MURILLO DE LA CUEVA que la Comisión Mixta no puede alterar los términos del informe, hasta el punto de que si en éste se recogiera la comisión de infracciones y la Comisión Mixta no decidiera imponer la correspondiente sanción, podría suscitarse el conflicto sobre competencias o atribuciones previsto en el **artículo 8.1 LOTCu**, que ha de resolver el Tribunal Constitucional; sin embargo, hay que descartar la aplicabilidad de tal previsión, que no encaja precisamente con la cuestión que plantea este autor²¹³. A pesar de lo dicho, que el Tribunal de Cuentas sólo

4.1], un partido político se ha excedido en un 5'6 del límite de gasto autorizado, y aplicando la tabla de penalización progresiva que les he indicado resulta una penalización del 1'36% aplicado a la subvención a recibir, lo cual, redondeando la cifra, da una penalización de 11,5 millones": vid. *C.G. D.S.C.M. V Legislatura*, núm. 70, de 27 de marzo de 1995, págs. 1.451 y 1.452.

²¹² Tiene razón DEL CASTILLO en advertir que la LOREG no determina quién decide acerca de la propuesta ("Financiación de las elecciones generales de 1986", pág. 121), pero de la práctica institucional se ha deducido claramente el esquema enunciado en el texto, que es el que recoge BARBERÁN, *op. cit.*, pág. 21.

²¹³ Vid. "La financiación de los partidos y de las elecciones...", págs. 39 y 40, y "La financiación de los partidos políticos. Materiales...", pág. 131. A esa conclusión lleva la configuración legal de dicho procedimiento, de la que se deduce más bien la imposibilidad de que el Tribunal de Cuentas vaya a reclamar ante el Tribunal Constitucional la imposición de unas sanciones que una comisión de las Cortes Generales no ha realizado: por una parte, el Tribunal de Cuentas no aparece en la enumeración del **artículo 59.3 LOTC**, que

informe o proponga y no decida no ha resultado una cuestión pacífica, ni durante la tramitación parlamentaria de este artículo²¹⁴, ni tampoco en los juicios que se han formulado posteriormente: así, por ejemplo, ÁLVAREZ CONDE considera a la Comisión Mixta como "juez y parte", lo que a su juicio haría preferible que ostentara esta atribución relativa a la imposición de estas sanciones directamente el mismo órgano fiscalizador; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA considera que su intervención "podría representar una significativa merma de las virtualidades preventivas y represivas del mecanismo previsto por la ley"; más tajante es TORRES DEL MORAL: si el Tribunal de Cuentas denuncia insuficiencias, que el Congreso de los Diputados (sic) valide las cuentas significa que "de una parte, ejerce una competencia del Tribunal de Cuentas y éste queda desvalorizado y, de otra, son los partidos políticos a través de sus grupos

sólo se refiere al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Consejo General del Poder Judicial como órganos legitimados en el conflicto de competencias; por otra, y es todavía más concluyente, el artículo 3.p) LFTCu incluye entre las competencias del Pleno la de proponer a las Cortes Generales el planteamiento de conflictos que afecten a sus competencias o atribuciones: con PÉREZ TREMPs, cabe decir que "las cámaras han de formalizar el conflicto a propuesta del Tribunal de Cuentas, puesto que éste actúa como delegado de las Cortes Generales" (vid. Pablo PÉREZ TREMPs: "El Tribunal Constitucional (II) Procedimientos", en Luis LÓPEZ GUERRA, Eduardo ESPÍN TEMPLADO, Joaquín GARCÍA MORILLO, Pablo PÉREZ TREMPs y Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: *Derecho constitucional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 1992, Volumen II, pág. 292). Más parece que se trate de un supuesto en el que sería deducible de unos actos parlamentarios, en su caso, una responsabilidad de orden político más que jurídico, como con más acierto señala el propio LUCAS MURILLO DE LA CUEVA. De forma menos ajustada a los términos legales, también MARÍN realza la intervención del Tribunal frente a la Comisión, por considerarlo un órgano técnicamente preparado "cuya decisión debe imponerse", por lo que debe considerarse que el informe meramente se notifica al efecto de deducir las responsabilidades políticas de las formaciones que hayan concurrido a las elecciones, si bien las Cortes Generales tienen la última palabra, al aprobar el proyecto de crédito extraordinario (vid. "Comentario al artículo 134", pág. 1.092 y 1.093). Lo que no puede variar son las conclusiones a las que en el orden fáctico haya llegado el Tribunal, pero sí puede formular, aunque no sería una actuación, en principio, excesivamente justificable, valoraciones diferentes.

²¹⁴ De hecho, la redacción actual se debe a la admisión de la enmienda 96, del Grupo Socialista, por la peticion del Congreso de los Diputados, ya que, según el proyecto, el órgano que debía proponer la resolución, así como comunicar al Fiscal las posibles conductas delictivas era la comisión parlamentaria (los textos del proyecto, de la enmienda y del informe, en *Trabajos LOREG*, págs. 33, 34, 166, 167 y 380). Admitiendo la mejora que suponía la nueva redacción, el portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Sr. García-Tizón, presentó en ese trámite un voto particular al entender que no estaba claro "a qué institución, organismo o entidad le corresponde la resolución definitiva de la posible reducción de las subvenciones", ya que no había dudas acerca de la facultad de propuesta del Tribunal de Cuentas, pero no se decía si sería la Comisión Mixta, el Gobierno o la Mesa de las Cortes (sic) la que resolvería, mostrándose partidario de una "judicialización" al máximo, sin que la decisión sobre un tema de tanta trascendencia quedara al albur de una posible mayoría parlamentaria (*op. cit.*, pág. 495).

parlamentarios los que, contra todo sentido jurídico común, se han justificado a sí mismos"²¹⁵. Tampoco han faltado propuestas partidarias de que la sanción correspondiera directamente al Ministerio del Interior o a la consejería competente de cada Comunidad Autónoma, como departamento pagador²¹⁶ o incluso de crear una nueva sala del Tribunal Supremo, de lo contencioso-político, encargada de entender de los recursos electorales y de las irregularidades de la financiación de los partidos²¹⁷. No parecen reparar todas estas alternativas en que tanto la práctica -ya que la Comisión Mixta ha aceptado en sus propios términos todos los informes del Tribunal de Cuentas, junto con sus conclusiones respecto a la cuantía de las subvenciones- como la naturaleza de este órgano -que depende de las Cortes Generales- hacen que la solución de la LOREG aparezca como la más adecuada, sin que los partidos políticos hayan aprovechado esta circunstancia para ignorar los términos del informe del Tribunal de Cuentas²¹⁸.

En principio, esta sanción sólo podría aplicarse en las elecciones a las

²¹⁵ Vid. "Algunas propuestas...", págs. 27, 28 y 35, "La financiación de los partidos y de las elecciones...", págs. 37 y 40, y "El Estado español...". pág. 29.

²¹⁶ ARNALDO: *Financiación...*, pág. 10.

²¹⁷ DE ESTEBAN: *El estado...*, págs. 82, 87 y 88.

²¹⁸ Incluso SCHNEIDER tiene a la comisión parlamentaria como una garantía del control mutuo: vid. *Democracia y Constitución*, pág. 282. En las anteriores afirmaciones no deja de subyacer un recelo cuyo origen probablemente hay que situarlo en la designación parlamentaria de los consejeros del Tribunal; sobre este punto, véase lo dicho con ocasión de analizar su naturaleza y competencias y, aunque pueda resultar contradictorio con anteriores citas tuyas, en el sentido señalado en este último inciso se pronuncia LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones...", pág. 40. En todo caso, la inexistencia de procedimientos para interponer recursos en los casos en que las formaciones consideraran que el Tribunal hubiera fijado un cantidad diferente a la que por ley le correspondía, a la que aludió el consejero del Tribunal de Cuentas Sr. Nieto de Alba con ocasión de su comparecencia ante la Comisión citada (*loc. cit.*, pág. 10.876), no es sino una consecuencia del sistema vigente, en el que no tendría sentido un recurso contra una propuesta que se formula además por efecto de un proceso contradictorio (según el ATC 664/1984, de 7 de noviembre, ni el informe del Tribunal de Cuentas ni la resolución de la Comisión Mixta son actos que propiamente declaren ni creen derechos u obligaciones, sino que dejan constancia de ciertos datos o apreciaciones sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones legales): al tener como conclusión una actuación administrativa, en su caso, permitiría el enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso-administrativa de cualquier irregularidad en la determinación de estas subvenciones.

Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en caso de que sus leyes no introdujeran un sistema propio (o lo previeran expresamente, claro): una vez más, puede decirse que es necesario acudir a esta aplicación supletoria, ya que ni siquiera aquéllas que cuentan con un órgano fiscalizador propio que asuma este cometido han estimado conveniente introducir algún otro tipo de sanción, limitándose a remitirse a la LOREG o a reiterar su articulado²¹⁹, con la salvedad, también recurrente, de la LEPVas, que en realidad no suprime la reducción o no adjudicación, sino que también establece multas, con el contenido ya analizado.

No parece una sanción excesivamente dura, además de haber sido escasamente aplicada, dada la interpretación que le ha dado el Tribunal de Cuentas; incluso ÁLVAREZ CONDE señala que formaciones de ámbito reducido (aludiendo, seguramente, a las agrupaciones que suelen constituirse en las elecciones municipales) pueden obviar todas estas obligaciones y controles, que además les supondrían la creación de un aparato burocrático excesivamente costoso, ya que llegan a recibir donaciones privadas con cierta facilidad al margen de las previsiones legales; ello les permite prescindir de las subvenciones, que es la consecuencia de no presentar contabilidad²²⁰. En definitiva, se pone de manifiesto, como indica DE CABO DE LA VEGA, la enorme desproporción entre las ventajas que puede otorgar el incumplimiento de las normas electorales y el riesgo de verse obligado a satisfacer, en su caso, una pequeña sanción

²¹⁹ En el segundo de los casos se encuentran la LEPGal (artículo 47.3), la LEVal (artículo 45.1) y la LFEPNav (artículo 47.2).

²²⁰ Véase su intervención en el debate que tuvo lugar en el Centro de Estudios Constitucionales el 23 de noviembre de 1993, recogida en el volumen colectivo *La financiación de los partidos políticos, cit.*, pág. 105. No es descartable que ésa pudiera llegar a ser la decisión que adopten formaciones de mayor relieve, que pudieran prescindir de esa financiación pública o quisieran gastar por encima de lo permitido: no se ha dado el caso, pero pudiera pensarse en casos de personas que, formando parte de o encabezando una candidatura, quisieran disponer de su fortuna personal al margen de estas previsiones legales para colocarse en una posición ventajosa respecto a los restantes concurrentes en unas elecciones.

pecuniaria (que llega a considerarse casi como un gasto más de campaña)²²¹.

En todo caso, es razonable reservar las sanciones de orden penal para castigar las conductas previstas en los delitos electorales que se refieren a los administradores y no dar lugar a la criminalización de la formación política (o de sus principales dirigentes), a la que, por la naturaleza del control al que queda sujeta, sólo debería corresponder la reducción o no adjudicación de la subvención (de hecho, la rúbrica de la **sección IV del capítulo VII**, que comprende los **artículos 132 a 134**, es «Control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones»). Pese a ser impuestas con un carácter prácticamente automático, está claro que no tienen la entidad suficiente como para prevenir o reprimir de manera bastante las operaciones irregulares²²², sin olvidar que, siendo una de las finalidades básicas de todo sistema de financiación pública evitar que los partidos políticos tiendan a recurrir a vías irregulares, la privación de tales subvenciones no ha de ser el modo más eficaz de prevenir esos comportamiento desviados.

No han faltado las propuestas de añadir a éstas sanciones de otro tipo o incluso, de forma más contundente, venir a sustituirlas por las de naturaleza económica: así, **ÁLVAREZ CONDE** propone establecer para el caso de donaciones y aportaciones hechas por particulares, "especialmente por parte de las empresas", que no sean realizadas de conformidad con las normas vigentes tanto un sistema de multas como la exclusión de la recepción de la subvención en posteriores ocasiones para las formaciones (si bien

²²¹ Además, señala que esas sanciones se imponen 'a posteriori', por lo que no pueden corregir los efectos ventajosos ya adquiridos, difíciles de medir y que, por otra parte, no se puede hacer tan gravoso en sus consecuencias un acto que se pretende evitar que se logre con ello en cambio que no haya campaña; concluye este autor afirmando que probablemente escapa al ámbito estrictamente jurídico el respeto a estas normas, que ha de formar parte del acuerdo básico que hace posible las elecciones, evitando ciertos comportamientos, aunque tampoco están exentas de toda virtualidad coaccionadora: *op.cit.*, págs. 109 a 111 y 131.

²²² **DEL CASTILLO**, antes de la aprobación de la **LOREG**, reclamaba la introducción de sanciones que no hicieran más ventajoso eludir las normas que afrontar su imposición, por lo que debían "alcanzar una cifra lo suficientemente importante", incluida la no percepción cuando no había presentación de los debidos informes o, lo que hubiera creado mucha inseguridad, no se subsanaran las irregularidades que contuvieran: *vid. La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 281.

ésta no parece distinguirse mucho de las actualmente vigentes)²²³. Quizá en este punto concreto de las aportaciones de particulares convenga recordar las previsiones de la **LOFPP**, en la medida en que se considere legislación competente en esta materia (aunque es un aspecto que no ha dejado de presentar problemas, el Tribunal de Cuentas debe de considerarlo Derecho aplicable también en periodo electoral, dada la ausencia de declaraciones relativas a la comisión de infracciones en los informes relativos a procesos electorales, pese a que sí relatan numerosos casos en que se incumplen las normas sobre límites e identificación que establece la **LOREG**): el **artículo 7 LOFPP** permite imponer -hay que suponer que al Tribunal de Cuentas, ya que el **artículo 11.3** le encomienda exigir las responsabilidades que se deduzcan del incumplimiento de la ley²²⁴- multas equivalentes al doble de la aportación ilegalmente aceptada cuando:

a) Tengan carácter finalista o anónimo -si superan, en este último caso, el límite del 5%- [**artículo 4.1 y 3.a**)].

b) Procedan de personas jurídicas cuyo órgano social competente no haya adoptado el pertinente acuerdo, de empresas públicas o relacionadas con la administración que lo tengan vedado o de Gobiernos y organismos públicos extranjeros [**artículos 4, apartados 2 y 3.c**), y **5.2**].

c) Su importe sea superior a 10.000.000 de pesetas [**artículo 4.3.b**)].

En relación con los defectos de las normas sancionadoras de la **LOREG**, se ha

²²³ "Algunas propuestas...", pág. 35. Recuérdese en todo caso lo que se dijo en relación con las normas contenidas en la **LEPVas**. En otros ordenamientos sí que ha habido una sanción penal para quien *realiza* (no para quien recibe) aportaciones prohibidas, pero de escasa o nula eficacia (referencias a la ley de 1907, que afectaba a bancos y corporaciones, se pueden encontrar en el estudio que sobre la legislación norteamericana realiza LÓPEZ GUERRA: vid. *Las campañas...*, pág. 219).

²²⁴ Aunque el consejero del Tribunal de Cuentas Sr. Nieto de Alba declarara que no se le confiere en ninguna disposición legal potestad sancionadora (*loc. cit.*, pág. 10.877); DE ESTEBAN es de la misma opinión, partiendo de que el Tribunal de Cuentas es un órgano de control, no jurisdiccional: *El Estado...*, pág. 81. De ser cierto lo que se dice en el texto, supondría desde luego una diferencia muy importante respecto al procedimiento que se sigue con la contabilidad electoral y obligaría a precisar la naturaleza de la intervención de la Comisión Mixta en este otro supuesto.

indicado la conveniencia de establecer sanciones que habrían de considerarse *electorales*, de modo que estas irregularidades llevaran aparejada, por una parte, la anulación y repetición de la elección y, por otra, la pérdida del escaño y la declaración de inelegibilidad de los candidatos afectados: tradicional ya en la legislación británica o estadounidense²²⁵, más recientemente las han adoptado el CEF o la **Ley de 10 de diciembre de 1993**. En Francia, el candidato afectado es declarado inelegible por un año y, si había sido elegido, anulada la elección (o declarado dimisionario de oficio, si no fue impugnada) en los casos en que no se presente cuenta de campaña, sea rechazada ésta o se rebase el límite de gastos (**artículos L. 118-3 y L.O. 128 CEF**). Mientras en el primer supuesto, la imposición de la sanción es automática, en los otros dos el juez electoral (que es en los tres casos el que ha de declarar la inelegibilidad) se reserva cierto margen de acción: en relación al rechazo de la cuenta, al no ser la Comisión de Cuentas de Campaña una autoridad jurisdiccional sino administrativa, el juez puede revisar si la decisión de ésta es ajustada a Derecho; si lo fuera, la sanción también se impone automáticamente. En relación al rebasamiento del límite de gastos, el juez puede, además de revisar la decisión, valorar la amplitud del exceso, así como la intención del candidato, antes de declarar la inelegibilidad²²⁶. En Italia constituyen

²²⁵ En Gran Bretaña, por presentar declaraciones falsas, que se considera un acto deshonesto, o por infringir las reglas sobre gastos, que se considera un acto ilegal, puede producirse la anulación de la elección, la declaración de inelegibilidad por un máximo de diez años y la prisión de hasta un año (**artículos 106 a 115 y 158 a 160**): vid. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos...*, pág. 149; LÓPEZ GUERRA añade que por lo general se cumplían estas disposiciones, tanto por el control judicial como por la vigilancia entre los partidos: vid. *Las campañas...*, págs. 234 y 235. En Estados Unidos la inelegibilidad es por la duración del mandato más un año; también pueden recaer pena de un año de prisión si la infracción supera los 1.000 dólares o multa de 25.000 dólares o del triple de la infracción [2 USC Sección 437g].

²²⁶ A esta cuestión del alcance de las funciones de la Comisión en relación con la actividad judicial han prestado especial importancia los autores franceses, por lo que el número de trabajos que se ocupan de ella es elevado: además de los señalados en la nota 170 del capítulo II, vid. Ronny ABRAHAM: "Le champ d'application de la loi 15 janvier 1990 relative au financement des activités politiques. Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 23 octobre 1992, M. Panizzoli", *Revue française du Droit administrative*, 3 (1993); Bernard MALIGNER: "Le juge administratif et le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections", *Revue française du Droit administrative*, 3 (1993); Jacques ARRIGHI DE CASANOVA: "L'état du droit: bilan jurisprudentiel", *Pouvoirs*, 70 (1994), pág. 92; Bruno GENEVOIS: "Le nouveau rôle du juge de l'élection", *Pouvoirs*, 70 (1994); Franck MIATTI: "Le délai imparti à la Commission nationales des comptes de campagne et des financements politiques en cas de sursis à statuer du juge électoral. Note sous Conseil d'État, Section, 28 juillet 1993, M. Berthely et Mme Louis-Carabin", *Revue française du Droit administrative*, 10 (1994); Serge

causas de inelegibilidad y comportan la pérdida del cargo del candidato electo no depositar la declaración de gastos o superar el límite máximo de gastos por un importe igual o superior al doble de lo permitido (**artículo 15, apartados 7 a 10**) y compete apreciarlas al Colegio de garantías electorales, que lo comunica al presidente de la cámara a la que pertenece el candidato electo, para que aplique las disposiciones reglamentarias. No afecta, por el contrario (y esto es importante recordarlo), a las vulneraciones que hayan podido cometer partidos, listas y grupos.

No cabe discutir acerca de la gravedad y la ejemplaridad de estas sanciones, pero antes de propugnar su importación²²⁷, hay que reparar en dos cuestiones. La primera es que establecer esta sanción supone admitir que dichas conductas inciden de tal manera en el resultado de las elecciones que se considera que no se corresponde a la voluntad popular, puesto que ésta es la única razón que lleva a anular elecciones²²⁸. La segunda (obviamente relacionada con la anterior) es que se han aplicado precisamente en sistemas electorales en los que se utilizan distritos uninominales, por lo que los gastos (y sus posibles excesos) se imputan a los candidatos, que son los responsables de designar sus representantes, agentes, mandatarios o administradores y de presentar las cuentas, y por tanto también sobre los que recaen las sanciones. Este dato hace que no sea muy apropiada o conveniente su aplicación en España, porque una de las principales características del sistema electoral español es la

DÄEL: "Le contrôle des comptes de campagne: articulation des griefs et pouvoir d'appréciation du juge", *Revue française du Droit administrative*, 3 (1995); Franck MIATTI: "L'autorité de la chose jugée en matière électorale: absolue ou relative", *Revue française du Droit administrative*, 3 (1995), y Marc SANSON: "La contestation des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne. Conclusions sur Conseil d'État, Section, 7 janvier 1994, M. Roth", *Revue française du Droit administrative*, 3 (1995).

²²⁷ Como hace GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, págs. 189 y 190.

²²⁸ STC 24/1990 y artículo 113 LOREG: sólo en los casos de irregularidades invalidantes que afecten a la distribución de escaños se procede a la repetición de las elecciones. Como señala PULIDO, el control de electos por irregularidades relacionadas con la propaganda es ajeno a la legislación y a la práctica española, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Francia (*op.cit.*, págs. 234 y 235: al respecto, MASCLÉT señala que tanto el Consejo de Estado como el Consejo Constitucional exigen que el desconocimiento de las reglas de la campaña tenga un carácter de maniobra o revista una gravedad particular, como la difusión de ataques violentos contra un candidato el día en que se cierra la campaña, lo que haría imposible la réplica: vid. "Campagne électorale", pág. 105).

existencia de listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, para concurrir en distritos plurinominales: introducir tal sanción habría de llevar a la inhabilitación de todos los que figuren en la candidatura e inclusive de todos los candidatos de esa formación, con independencia de la circunscripción en que se presenten, debido a la centralización y unidad de las cuentas electorales (por mandato legal y también impuesta por el desarrollo mismo de las elecciones), que hace que gastos, ingresos y contabilidad sean de toda la formación política, no sólo del o de los candidatos, que no autorizan aquéllos ni deben llevar su contabilidad, ni pueden designar ni tampoco reunir la condición de administrador²²⁹.

²²⁹ LUCAS MÚRILLO DE LA CUEVA, que se encuentra también entre los partidarios de introducir esta sanción, reconoce tal inconveniente, pese a lo cual la considera aplicable, sin mayores dificultades, en las elecciones al Senado (respecto a las cuales habría que señalar que tampoco hay candidaturas presentadas individualmente, sino sólo la posibilidad de confeccionar con una libertad extrema el voto, sin respetar las listas tal como se presentan en las papeletas -por orden alfabético-) y en las demás elecciones, haciendo recaer la responsabilidad en el *cabeza de lista*, por su relevancia política [en las elecciones municipales, también jurídica (artículos 196 y 198 LOREG)]: vid. "La financiación de los partidos políticos. Materiales...", pág. 129. Resulta cuando menos equívoca esta afirmación, pues no explica la razón por la cual ese efecto no se extiende a los demás miembros de la candidatura, ya que todos tienen la misma responsabilidad (ninguna o, si acaso, la que les pueda corresponder como miembros o candidatos de una formación política, de difícil exigencia jurídica y menos para imponer una sanción de este tipo). Tampoco aclara si ha de recaer en todos los *cabezas de lista* de una formación en cada provincia o, si se trata de elecciones municipales, en todos los candidatos a alcalde. Otro inconveniente añadido es que daría lugar a un proceso de excesiva duración, lo que no es una consideración baladí, puesto que en 1989 se vivió como una grave crisis el hecho de que tres meses y medio después de las elecciones siguiera sin decidirse definitivamente el resultado de las elecciones: pues bien, qué se podría decir de un procedimiento que tendría que abrirse a raíz de un informe del Tribunal de Cuentas, que dispone de algo más de seis meses para elaborarlo y no ha cumplido nunca ese plazo, tras el cual tendría que iniciarse un proceso judicial, ya que, por mandato del artículo 70.2 CE, sólo el Poder Judicial puede decidir acerca de la validez de las actas parlamentarias...

Por lo demás, la legislación francesa tampoco deja de presentar algunas soluciones peculiares: si las elecciones se celebran mediante listas, la sanción recae en el cabeza de lista, al que, eso sí, se hace responsable de entregar la cuenta electoral (pero para que le reemplace el siguiente candidato al último no elegido, sin repetir las elecciones), mientras que en las elecciones presidenciales la única sanción prevista es la de no acceder a la subvención, pero no la declaración de inelegibilidad: la ausencia de consecuencias sobre el mandato adquirido se explica en este caso, según MASCLET, por ser particularmente difícil, desde un punto de vista político, sancionar al elegido del pueblo entero por no haber respetado obligaciones de esta naturaleza [vid. *Droit électoral*, pág. 255; DOUBLET ha puesto de manifiesto las contradicciones en que incurre la legislación sobre financiación de las campañas presidenciales en Yves-Marie DOUBLET: "L'argent de l'élection présidentielle", *Pouvoirs*, 70 (1994)]. En todo caso, ARRIGHI DE CASANOVA concluye su estudio de la jurisprudencia francesa con unas consideraciones críticas sumamente interesantes acerca del sistema del CEF: cambia la función del juez electoral, que de controlar la sinceridad de la votación pasa a sancionar irregularidades, al margen de cuál haya sido el resultado de la elección; su aplicación puede dar lugar a sanciones brutales por errores veniales (no respetar el plazo, no contar con el informe del censor jurado de cuentas); por último, obliga a altas magistraturas (el Consejo Constitucional para las elecciones legislativas, el Consejo de Estado en elecciones europeas y regionales) a ocuparse de casos nimios: *op.cit.*, págs. 93 y 94.

