



# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.445

**MOCIÓN RELATIVA A LA FINANCIACIÓN, LA ACTIVIDAD  
ECONÓMICO-FINANCIERA Y EL CONTROL DE LAS FORMACIONES  
POLÍTICAS Y DE LAS FUNDACIONES Y DEMÁS ENTIDADES  
VINCULADAS O DEPENDIENTES DE ELLAS**

C.DIP 146172 03/08/2021 10:25

El Pleno del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de julio de 2021, la **Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo previsto en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

C.DIP 146172 03/08/2021 10:25

## ÍNDICE

<b>I.- FUNDAMENTO DE LA MOCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>II.- LA ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS RESPECTO DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLITICOS .....</b>	<b>6</b>
II.1.- COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS .....	6
II.2.- ANTECEDENTES DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA .....	7
<b>III.- PROPUESTAS QUE SE FORMULAN.....</b>	<b>10</b>
III.1.- FINANCIACIÓN PRIVADA DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS .....	10
III.1.1.- Aportaciones y donaciones privadas en la actividad ordinaria y electoral.....	10
III.1.2.- Mejoras en la trazabilidad del origen y destino de la financiación privada .....	12
III.1.3.- Nuevas fórmulas de financiación participativa ( <i>crowdfunding</i> o microdonaciones y microcréditos) .....	13
III.1.4.- Ingresos por la gestión de patrimonio, de venta de participaciones de <i>merchandising</i> o de papeletas de lotería o rifas y de actos promocionales .....	15
III.1.5.- La financiación privada de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de las formaciones políticas .....	16
III.2.- FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS .....	18
III.2.1.- Aportaciones de los grupos institucionales .....	18
III.2.2.- Subvención específica para gastos de seguridad.....	21
III.3.- LOS GASTOS ELECTORALES: NATURALEZA, LÍMITES Y SISTEMA DE CÁLCULO .....	22
III.3.1.- Análisis conceptual de los gastos electorales.....	22
III.3.2.- Los gastos de envíos directos y personales de sobres y papeletas y de propaganda electoral .....	25
III.3.3.- Consideraciones en torno al límite máximo de gastos electorales .....	29
III.3.4.- Los límites de gastos en publicidad exterior y en prensa y radio .....	32
III.4.- OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN Y AL CONTROL DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS Y DE LAS FUNDACIONES Y DEMÁS ENTIDADES VINCULADAS O DEPENDIENTES DE ELLAS .....	34
III.4.1.- Planes de saneamiento en situaciones patrimoniales negativas.....	34
III.4.2.- El control interno y el sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico .....	35
III.4.3.- La rendición de cuentas de las coaliciones electorales .....	36
III.4.4.- La titularidad y la gestión de las cuentas bancarias electorales .....	37
III.4.5.- Medidas dirigidas a favorecer la eficiencia en la rendición de cuentas de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de aquellas, así como en la fiscalización de las mismas.....	38
III.5.- EL RÉGIMEN SANCIONADOR .....	39
III.5.1.- La tipología de las infracciones establecidas en el artículo 17 de la LOFPP .....	39
III.5.2.- La proporcionalidad de las sanciones previstas en el artículo 17 bis de la LOFPP .....	43
<b>IV.- CONCLUSIÓN .....</b>	<b>46</b>

C.DIP 146172 03/08/2021 10:25

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

DA	Disposición Adicional
JEC	Junta Electoral Central
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGT	Ley 58/2003, de 23 de diciembre, General Tributaria
LOFPP	Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos
LOPP	Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
LOTcu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
NTIC	Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación
OCEx	Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas
PCAFP	Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas

C.DIP 146172 03/08/2021 10:25

## I.- FUNDAMENTO DE LA MOCIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias atribuidas en el artículo 3.a) de su Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento (LFTCu), aprobó, en sesión de 22 de diciembre de 2020, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2021, en el que figura, entre las actuaciones incorporadas a iniciativa del propio Tribunal, la *“Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas”*.

Las Directrices Técnicas de esta Moción, en las que, de acuerdo con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de 23 de diciembre de 2013, se concretan los aspectos esenciales a que ha de someterse la misma, se aprobaron, igualmente, por el Pleno, en su sesión de 25 de febrero de 2021.

De conformidad con el artículo 28.6 de la mencionada LFTCu y con las anteriormente citadas Normas de Fiscalización, la Institución elevará a las Cortes Generales cuantas mociones considere convenientes, proponiendo en ellas las medidas en su caso conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera de las entidades fiscalizadas, incluyendo las medidas legislativas que estime oportunas, a la vista de los informes y de los resultados de fiscalización de los que hubiera conocido.

El Pleno de la Institución aprobó, el 30 de octubre de 2001, la *“Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos”*. Además, en el ejercicio de la fiscalización que en este ámbito le corresponde al Tribunal de Cuentas, este ha venido recomendando reiteradamente actuaciones encaminadas a mejorar la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas. Por su parte, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en las resoluciones relativas a los sucesivos informes de fiscalización de partidos políticos, viene respaldando buena parte de las recomendaciones realizadas.

Desde la aprobación de la Moción de 2001, la normativa reguladora de la actividad de los partidos políticos ha evolucionado. En concreto, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), ha sido modificada en diversas ocasiones; asimismo, se han aprobado la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP), y la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP). Igualmente, estas normas han sido objeto de sucesivas modificaciones ulteriores, hallándose entre las más relevantes relativas a la gestión económico-financiera de aquellos, las realizadas por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, que afecta a la LOFPP; y por la Ley Orgánica 3/2015, de 31 de marzo, que concierne a las tres leyes orgánicas citadas, y también a la propia Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), en el ámbito de la fiscalización de los partidos políticos.

Entre otros aspectos, en las modificaciones más recientes de la normativa de partidos referidas a su gestión económico-financiera se introducen cuestiones relevantes en relación con el régimen de financiación; se amplía la información económica y contable que han de hacer pública aquellos y las fundaciones y demás entidades vinculadas a ellos, de acuerdo con el principio de transparencia; se crea la figura del responsable de la gestión económico-financiera en las formaciones políticas; se establece la obligatoriedad de los partidos de aprobar instrucciones internas en materia de contratación; se introducen mayores prescripciones reguladoras del régimen sancionador; y se dispone la necesidad de inscripción de las fundaciones y entidades vinculadas en el Registro de Partidos como requisito para concurrir a la convocatoria de subvenciones. En las normas que se han ido aprobando y en sus sucesivas modificaciones se han tenido en cuenta algunas de las recomendaciones del Tribunal contenidas en la Moción de 2001 y en los sucesivos informes de fiscalización.

Transcurridos casi veinte años desde la referida Moción en materia de financiación de los partidos políticos, y tras la aprobación desde entonces de un buen número de informes de fiscalización referidos tanto a la contabilidad ordinaria de los mismos como a la contabilidad de los procesos electorales, así como de la tramitación de numerosos procedimientos sancionadores a formaciones políticas, se considera preciso seguir avanzando en la materia, para lo que se elabora la presente Moción. En ella se recogen, desde la perspectiva de la función fiscalizadora ejercida por el Tribunal de Cuentas, las propuestas de modificación de la normativa y de mejora de las prácticas de actuación en el ámbito económico-financiero de las referidas entidades, basadas en la experiencia acumulada por la Institución durante dicho periodo, con el objetivo de que el ejercicio de dicha función quede reforzado y responda a los objetivos previstos.

Constituyen el ámbito subjetivo de esta Moción los partidos políticos<sup>1</sup> y las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de aquellos.

La presente Moción, siguiendo la metodología establecida en la Norma Técnica 93 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, comprende una exposición de los antecedentes derivados de las fiscalizaciones llevadas a cabo en relación con los partidos políticos, la justificación de la necesidad de introducir mejoras y las propuestas concretas de medidas que se realizan.

## **II.- LA ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS RESPECTO DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

### **II.1.- COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**

La LOFPP dispone, en su artículo 16.Uno, que el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las competencias relativas a la fiscalización de los procesos electorales autonómicos atribuidas a los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX). También los artículos Primero.Uno y Cuarto.Tres de la LOTCu, atribuyen a esta Institución la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

El mencionado artículo 16 de la LOFPP, en su número Tres, indica que este control ha de extenderse a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, así como a la regularidad contable de la actividad económico-financiera que realicen y a la adecuación de dicha actividad a los principios de gestión financiera que sean exigibles conforme a su naturaleza.

Igualmente, los artículos Primero y Cuarto.Tres de la LOTCu recogen que corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos. Por su parte, la Disposición Adicional Séptima (DA 7ª) de la LOFPP establece que las aportaciones que reciban aquellas estarán sometidas a los mecanismos de fiscalización y control y al régimen sancionador previstos, respectivamente, en los títulos V y VI de dicha Ley, sin perjuicio de las normas propias que les sean de aplicación. Dichas entidades están obligadas a formular y aprobar sus cuentas anuales en los términos previstos por la legislación vigente, a realizar una auditoría de las mismas y a enviar toda la documentación al Tribunal de Cuentas. Este ha de llevar a cabo un control sobre ellas que se extienda a la regularidad contable de las aportaciones que reciban y de los gastos derivados de programas y actividades financiados con cargo a subvenciones públicas.

Además, conforme a lo previsto en el artículo 134.2 de la LOREG, el Tribunal de Cuentas fiscaliza la regularidad de las contabilidades electorales, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los OCEX respecto de los procesos electorales autonómicos, a que se hacía anteriormente referencia.

<sup>1</sup> Conforme al artículo 1 de la LOFPP, la expresión "partido político" comprenderá a los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

En el caso de que se hubieran apreciado irregularidades en dicha contabilidad o violaciones de las restricciones en materia de ingresos y gastos electorales, puede proponer la no adjudicación o reducción de la subvención estatal a la formación política correspondiente y si advirtiese indicios de conductas constitutivas de delito lo comunicará al Ministerio Fiscal.

Por otra parte, el artículo 17 de la LOFPP confiere, igualmente, al Tribunal de Cuentas la competencia para acordar la imposición de sanciones a los partidos políticos que incurran en alguna de las infracciones que se tipifican en el propio artículo, siempre que no constituyan delito, habiendo de tramitarse conforme al procedimiento establecido en el artículo 18 del propio texto legal.

El marco normativo que regula la gestión económico-financiera de las formaciones políticas, las fundaciones y otras entidades vinculadas o dependientes de ellas, y la rendición de sus cuentas al Tribunal, objeto de esta Moción, está constituido, entre otras, por las siguientes disposiciones:

1. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
2. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General o, en su caso, las respectivas Leyes Electorales Autonómicas.
3. Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.
4. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.
5. Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
6. Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas.
7. Real Decreto 1306/2011, de 26 de septiembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales para sufragar los gastos de seguridad en que incurran los partidos políticos.
8. Resolución de 21 de diciembre de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 20 de diciembre de 2018, de aprobación del Plan de Contabilidad adaptado a las Formaciones Políticas (PCAFP) y a la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo (modificado por Resolución de 8 de marzo de 2019, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas).
9. Instrucción del Pleno del Tribunal de Cuentas de 31 de marzo de 2017, que regula la presentación telemática de las cuentas de los partidos políticos y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, y el formato de dichas cuentas, así como el cumplimiento de las obligaciones de información al Tribunal en relación con las referidas contabilidades.

## II.2.- ANTECEDENTES DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA

Como se ha indicado anteriormente, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó en 2001 la "*Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos*". En ella se formulaban diversas propuestas relativas, entre otros, a los siguientes aspectos:

- la mejora de la financiación pública y privada de las formaciones políticas,
- la revisión de determinados aspectos de la normativa electoral,
- el desarrollo normativo de las obligaciones contables de los partidos políticos,

- la determinación del deber de colaboración de terceros con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la actividad fiscalizadora en relación con los partidos políticos, y
- la aplicación de un régimen sancionador que previera las responsabilidades en que pudieran incurrir las formaciones políticas o terceras personas con ellas relacionadas, ante los distintos incumplimientos y posibles violaciones de la normativa aplicable a los partidos políticos, tanto en lo que se refiere a su actividad electoral como a la ordinaria.

En los Informes de fiscalización aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas, tanto los referidos a los estados financieros de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de aquellas, como los correspondientes a la contabilidad electoral, se han venido recogiendo diversas recomendaciones que, con diferente alcance, conciernen a la mejora de la financiación, a la gestión económico-financiera y al control de las formaciones políticas. Por citar algunos ejemplos, en el *Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos y de los gastos de programas y actividades de estas financiados con cargo a subvenciones públicas, ejercicio 2016*, aprobado por el Pleno el 28 de julio de 2020, se incluyeron, entre otras, las siguientes recomendaciones en el ámbito de la gestión económica:

- *Se estima conveniente que la legislación aplicable a los grupos institucionales -los respectivos reglamentos y el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local- especificara en mayor medida las condiciones y requisitos con las que aquellos pudieran efectuar aportaciones a los partidos políticos, como prevé el artículo 2.1 e) de la LOFPP, y que deberían responder, en todo caso, a la finalidad de la dotación económica que se les asigna, estando, por lo tanto, vinculadas dichas aportaciones al cumplimiento de las funciones que los grupos institucionales tienen atribuidas.*
- *En el actual contexto social y político, podría evaluarse la conveniencia material y económica de mantener en las condiciones actuales la subvención estatal para sufragar los gastos de seguridad en que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional, a la que se refiere el artículo 3.1 de la LOFPP y cuyo desarrollo reglamentario se regula en el Real Decreto 1306/2011, de 26 de septiembre.*
- *Las formaciones políticas que presenten durante dos o más ejercicios económicos una situación patrimonial negativa deberían ajustar sus actividades económicas con objeto de alcanzar el necesario reequilibrio patrimonial y elaborar un plan de saneamiento, habida cuenta de que los ingresos públicos representan la mayor parte de los ingresos registrados. Ello con el fin de prevenir casos en los que la caída de estos por la pérdida de representación institucional y la elevada deuda financiera puedan llevar a la insolvencia del partido político y que este se encuentre en la necesidad de solicitar la declaración de un concurso de acreedores.*

Además, tanto en los Informes de Fiscalización de las elecciones a Cortes Generales de 28 de abril y de 10 de noviembre de 2019, como en los Informes de Fiscalización de las elecciones al Parlamento Europeo, de las elecciones locales y de las elecciones autonómicas de las Comunidades Autónomas sin OCEX celebradas el 26 de mayo de 2019, se enunciaron, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- *Siguiendo el criterio ya manifestado por este Tribunal de Cuentas en la “Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos”, aprobada por el Pleno de la Institución en su sesión de 30 de octubre de 2001, y que se viene reiterando en sucesivos Informes de esta Institución, sería conveniente evaluar la eficiencia material y económica de los envíos directos y personales a los electores de sobres y papeletas o de propaganda electoral tal y como se realizan en la actualidad, teniendo en cuenta que la disponibilidad de estos está garantizada en las mesas electorales, así como la posibilidad de diseñar e implantar un nuevo procedimiento, más acorde con el actual desarrollo de los medios*

*y técnicas de información, que ofrezca mayores garantías en su ejecución y permita reducir los fondos públicos destinados a su financiación.*

- *Se considera conveniente que se especificasen, en mayor medida, las categorías de los gastos electorales a los que se refiere el artículo 130 de la LOREG, así como las imputables a la subvención de los gastos electorales por el envío directo y personal de sobres y papeletas o de propaganda electoral.*
- *Sería procedente valorar que la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos previera que las donaciones privadas que se realizaran en el periodo comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la finalización de la campaña electoral, se entendieran efectuadas, en todo caso, para financiar el proceso electoral y, por tanto, se sometieran a los requisitos previstos en la LOREG, debiendo abonarse en las cuentas bancarias abiertas al efecto a que se refiere el artículo 124 de esta Ley.*
- *Sería oportuno evaluar la necesidad de adecuar los límites de gastos en publicidad exterior y de publicidad en prensa y radio de titularidad privada, previstos en los artículos 55 y 58 de la LOREG, respectivamente, a los nuevos soportes de publicidad existentes como consecuencia de la introducción de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, entre los que cabe señalar la publicidad en prensa digital y los anuncios y otros usos en internet, precisándose la naturaleza de los gastos a tener en cuenta a efectos de su consideración para la comprobación de la limitación legal establecida.*
- *Se estima procedente valorar la oportunidad de regular las nuevas fórmulas de financiación a través de operaciones de endeudamiento por concesión de microcréditos, de modo que, al menos, se establezca una cuantía máxima por prestamista que no exceda del límite máximo previsto en la normativa electoral para las aportaciones privadas, que aquellos sean ingresados en las cuentas bancarias electorales y que el plazo de devolución no exceda de un año natural a partir de la fecha de las elecciones. Asimismo, habría de preverse que la renuncia a la devolución por parte del prestamista ha de hacerse constar por escrito y que será considerada como una donación a todos los efectos.*

Como se ha expuesto, la experiencia adquirida desde que se elaborara la Moción de 2001, las diferentes modificaciones que ha sufrido la normativa reguladora de los partidos políticos y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, y los pronunciamientos que se vienen realizando por el Tribunal en la materia a través de sus informes de fiscalización; así como en los procedimientos sancionadores a formaciones políticas, han llevado a la Institución a la elaboración de esta Moción para recoger en la misma las reiteradas propuestas sobre la financiación, la actividad económico-financiera y el control de la actividad ordinaria y electoral de aquellas que se vienen realizando, al objeto de contribuir a que puedan impulsarse los cambios normativos necesarios, mejoras en la propia actividad económico-financiera de las mismas y actuaciones que favorezcan su control.

Las propuestas que se abordan en la presente Moción tienen en cuenta aquellas recomendaciones incluidas en la anterior Moción del año 2001 que aún continúan vigentes y, asimismo, se desarrollan en mayor medida las que vienen formulándose en los informes de fiscalización; todo ello desde la perspectiva propia de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

### III.- PROPUESTAS QUE SE FORMULAN

#### III.1.- FINANCIACIÓN PRIVADA DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

El artículo 2 de la LOFPP recoge los recursos económicos de los partidos políticos, distinguiendo entre los procedentes de la financiación pública (apartado 2.Uno) y de la financiación privada (apartado 2.Dos).

Se analizan en este apartado de la Moción diversas cuestiones que se refieren a la financiación privada que presentan un tratamiento distinto en el ámbito de la actividad ordinaria y de la electoral y respecto de las cuales se considera por el Tribunal de Cuentas que sería conveniente, entre otras actuaciones, articular una mayor coordinación normativa.

##### III.1.1.- Aportaciones y donaciones privadas en la actividad ordinaria y electoral

###### III.1.1.1.- Límites cuantitativos de las donaciones

La regulación de la financiación privada a los partidos políticos presenta distintos límites para las donaciones privadas según vayan destinadas a su financiación ordinaria (50.000 euros) o electoral (10.000 euros). Esto da lugar, en la práctica, a una limitación cuantitativa fácilmente eludible en el ámbito electoral, en la medida en que una donación superior a 10.000 euros destinada a una campaña electoral podría canalizarse como financiación privada de la actividad ordinaria y, posteriormente, dedicarse a financiar gastos electorales a través de aportaciones del partido a la cuenta electoral.

Según resulta de las fiscalizaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, las formaciones políticas, para la financiación parcial o total de sus campañas electorales, transfieren recursos desde las cuentas bancarias específicas para recibir donaciones para la actividad ordinaria -recogidas en el artículo 4.Dos de la LOFPP- a las cuentas bancarias electorales a las que se refiere el artículo 125 de la LOREG. Ello puede dar lugar a que donaciones realizadas con finalidad o destino electoral, puedan no quedar sujetas a los requisitos específicos que la normativa establece para las mismas, eludiéndose así el tratamiento más restrictivo establecido en la LOREG. Además, tal circunstancia imposibilita que se pueda verificar por parte del Tribunal de Cuentas, en el marco de la fiscalización del proceso electoral concreto, el cumplimiento de los requisitos obligatorios de identificación y de cuantía máxima que se establecen en los artículos 126.1 y 129 de la LOREG, y dificulta la determinación, en el caso de concurrencia de procesos electorales, de los recursos que corresponden a cada uno de ellos.

Adicionalmente, en años en los que tienen lugar diversos procesos electorales, como ha ocurrido en 2019 en el que se han celebrado numerosos procesos de distinto ámbito territorial, las donaciones privadas de cada uno de ellos deben sujetarse al correspondiente límite de 10.000 euros, según el artículo 129 de la LOREG, pudiendo presentarse situaciones en las que, cumpliéndose los límites de cada proceso, conjuntamente se exceda por alguna formación política el límite anual de 50.000 euros establecido en el artículo 5.Uno, letra b) de la LOFPP. Por ello se considera que, en previsión de lo anteriormente expuesto, la legislación debería establecer una conexión entre ambos preceptos.

###### III.1.1.2.- Donaciones de personas jurídicas

En lo que se refiere a la financiación procedente de las personas jurídicas, se pone de manifiesto una disparidad en la regulación de las mismas en la LOFPP y en la LOREG que no parece justificada atendiendo al espíritu de las modificaciones introducidas en la normativa por la Ley Orgánica 3/2015. Así, mientras el artículo 5.Uno, letra c) de la LOFPP prohíbe que los partidos políticos puedan aceptar o recibir directa o indirectamente donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica, en cambio el artículo 129 de la LOREG sigue manteniendo que

puedan realizarse en el ámbito electoral, siempre que se ingresen en las cuentas electorales, con el mismo límite que las aportaciones de las personas físicas (10.000 euros por proceso electoral). Este diferente tratamiento legal ha venido ocasionando importantes disfunciones en la gestión de las formaciones políticas y así se puso de manifiesto en el Acuerdo 134/2017 de la Junta Electoral Central (JEC), que pone en cuestión la aplicabilidad de la previsión contenida en el artículo 129 de la LOREG en tanto permanezca en vigor la prohibición que la Ley Orgánica 3/2015 ha incluido en el artículo 5 de la LOFPP.

Por ello se estima conveniente homogeneizar ambas normas jurídicas en el sentido que se recoge en la LOFPP, en la medida en que es la norma que ha sido objeto de la última modificación legislativa, no permitiéndose la aceptación o recepción (directa o indirecta) de donaciones procedentes de personas jurídicas tampoco en los procesos electorales; esta consideración se refuerza aún más toda vez que la contabilidad electoral ha de integrarse necesariamente en las cuentas anuales consolidadas de las formaciones políticas, según se dispone en el PCAFP, con la consiguiente paradoja que ello representa. Con la homogeneización que se propone se clarificaría el régimen jurídico aplicable a las donaciones, reforzando la transparencia en la financiación de las campañas electorales y la eficacia de su control por parte del Tribunal de Cuentas.

#### **Propuestas:**

- 1. Con el fin de mejorar la trazabilidad de las operaciones, favoreciendo con ello la transparencia y el control de las mismas, procedería uniformar los requisitos exigibles para la percepción por las formaciones políticas de recursos privados para la financiación electoral y para la actividad ordinaria, a fin de evitar que, en la práctica, puedan eludirse las mayores restricciones previstas para las aportaciones privadas dirigidas a la campaña electoral amparándose en la normativa reguladora de la financiación ordinaria de las formaciones.*
- 2. Debería preverse en la LOFPP que las donaciones privadas que se realicen a las formaciones políticas en el periodo comprendido, al menos, entre la convocatoria de las elecciones y la finalización de la campaña electoral se entendieran efectuadas, en todo caso, para financiar el proceso electoral y, por tanto, se sometieran a los requisitos previstos en la LOREG, debiendo abonarse en las cuentas bancarias abiertas al efecto a que se refiere el artículo 124 de esta Ley.*
- 3. Con objeto de evitar disfunciones y posibles incongruencias, sería conveniente armonizar la LOREG con la LOFPP en relación con la prohibición de aceptar donaciones provenientes de personas jurídicas, así como en lo que se refiere a la asunción por terceros de gastos de la campaña electoral de las formaciones políticas, y determinar, en caso de incumplimiento, la infracción y la sanción correspondiente.*

#### *III.1.1.3.- Clarificación y delimitación conceptual de las aportaciones y las donaciones*

De conformidad con el artículo 2.Dos de la LOFPP, constituyen recursos de financiación privada de las formaciones políticas, de un lado, las cuotas y aportaciones de sus afiliados y, de otro, las donaciones en dinero o en especie que se perciban en los términos y condiciones previstos en la referida Ley.

Desde el punto de vista subjetivo, el artículo 4.Uno de la LOFPP prevé que los partidos políticos puedan recibir **cuotas y aportaciones** de los afiliados, equiparándose a los mismos, a tales efectos, las personas no afiliadas que tengan la condición de electos, de altos cargos públicos de todas las Administraciones Públicas o del sector público estatal, autonómico y local que realicen aportaciones, cuando así lo manifiesten (DA 15ª de la LOFPP). Sin embargo, respecto de las **donaciones**, la

única limitación subjetiva que efectúa la normativa (artículo 4.Dos, letra a) de la LOFPP) es que procedan de una persona física, lo que, en sentido estricto, no excluye a los propios afiliados y/o cargos públicos, de modo que no resulta posible determinar con precisión la naturaleza de donación o aportación de las cantidades que los mismos pudieran transferir a la formación, generándose incertidumbre sobre su concepto y naturaleza.

También el artículo 7 de la LOFPP, en el que se establecen los límites y requisitos de las aportaciones de personas extranjeras a las formaciones políticas, hace referencia indistintamente a donaciones y aportaciones, en su apartado Uno, en una redacción que puede inducir a confusión.

Debe tenerse en cuenta que los límites y requisitos que la LOFPP establece para las donaciones no se aplican a las aportaciones, de forma que, por ejemplo, mientras las donaciones superiores a 50.000 euros en cómputo anual serían constitutivas de una infracción sancionable tipificada en el artículo 17 de la LOFPP, no sucedería lo mismo respecto de las aportaciones realizadas por la misma persona por importes superiores a la citada cuantía. Ello genera falta de certeza y distorsiones en el control, por lo que debería ser objeto de una mayor precisión en la normativa. Además, debe tenerse en cuenta que las donaciones y las aportaciones se deben recibir a través de las cuentas bancarias específicas distintas, a las que se refieren los artículos 4.Dos b) y 8.Tres de la LOFPP, respectivamente, y que, en ocasiones, en estas últimas cuentas se reciben también, debido a la equiparación terminológica, las aportaciones realizadas al partido por sus grupos institucionales, lo que no procede.

Lo mismo ocurre en el apartado Dos de la DA 7ª de la LOFPP, relativa a las fundaciones y demás entidades vinculadas a los partidos políticos o dependientes de ellos, que utiliza el término “aportaciones” cuando, siguiendo la lógica mencionada anteriormente para diferenciar entre donaciones y aportaciones, parece que solo debería hacer mención a “donaciones”, ya que dichas organizaciones y entidades no cuentan con afiliados ni cargos públicos asimilados.

Asimismo, en los artículos 128.2 y 129 de la LOREG se aprecia el uso del término “aportación” como sinónimo de “donación”, lo que en la práctica puede llevar a confundir los ingresos realizados por terceros en las cuentas electorales con el fin de contribuir a financiar las campañas, con las aportaciones de fondos que efectúan los propios partidos a dichas cuentas (artículo 126.3 de la LOREG).

#### **Propuestas:**

4. *Sería conveniente que la LOFPP y la LOREG definieran con mayor claridad lo que ha de entenderse por donaciones y aportaciones, y sus elementos definitorios distintivos, a fin de evitar dudas interpretativas en lo que se refiere a los requisitos por los que han de regirse y sobre qué ingresos deben recibirse a través de las cuentas bancarias específicas reguladas en el artículo 4.2 b) y cuáles en las reguladas en el artículo 8.3 de dicha Ley Orgánica.*
5. *Sería preciso, igualmente, que la Disposición Adicional séptima de la LOFPP definiese claramente el contenido de los conceptos de aportación y donación referidos a las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos, y los utilizase de manera precisa, siendo así que, en la actualidad, son objeto de uso indistinto y susceptibles de diferentes interpretaciones.*

### **III.1.2.- Mejoras en la trazabilidad del origen y destino de la financiación privada**

Tanto la LOFPP (entre otros, el artículo 4.Dos, letra d) en cuanto a las donaciones; y el artículo 8.Dos y Tres, en relación con las cuotas y las aportaciones, respectivamente) como la LOREG (artículo 126.1 para las aportaciones) prevén que la realización de ingresos en concepto de cuotas,

aportaciones y donaciones pueda producirse en efectivo, además de a través de transferencias o domiciliaciones bancarias. También se establece, en el artículo 126.2 de la LOREG, la posibilidad de realizar ingresos en efectivo por cuenta de otra persona.

La realización de ingresos en efectivo puede dar lugar a que no sea posible garantizar que los mismos se hayan realizado con todos los requisitos exigidos por la normativa o a que pueda verse afectada la debida trazabilidad respecto del origen de los fondos que se ingresan en cuentas bancarias específicas de las formaciones políticas.

Por ello, se considera conveniente que la realización de este tipo de ingresos sea muy limitada y que exija la correspondiente documentación que justifique adecuadamente, atendiendo a cada caso, el origen de los fondos.

Por otra parte, el artículo 4.Dos.a) de la LOFPP prohíbe a los partidos políticos aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente con el sector público, siendo, sin embargo, muy difícil en la práctica comprobar el cumplimiento de este precepto al no contemplar la normativa ningún requisito formal al respecto.

En consecuencia, teniendo en cuenta la obligación de las formaciones políticas de notificar las donaciones superiores a 25.000 euros al Tribunal de Cuentas recogida en el artículo 8.Tres de la LOFPP, se estima que debería asimismo establecerse en dicha norma, la remisión junto a la notificación, de una declaración jurada por parte del donante, manifestando que no se incumple lo dispuesto en el artículo 4.Dos a) de dicha Ley Orgánica, en relación con la contratación con el sector público. Esto, sin duda, contribuiría a mejorar la trazabilidad de dichas donaciones y facilitaría la constatación del cumplimiento de los requisitos legales en el ejercicio del control por el Tribunal de Cuentas.

#### **Propuestas:**

6. *Con el fin de mejorar la trazabilidad del origen y destino de la financiación privada, así como el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, se considera conveniente limitar lo más posible en la normativa reguladora de los partidos políticos los supuestos en los que puedan realizarse ingresos en efectivo, debiendo justificarse documentalmente el origen de los fondos ingresados.*
7. *Sería conveniente el establecimiento de la obligatoriedad legal de la remisión de una declaración jurada, por parte del donante, de no ser parte de un contrato vigente con el sector público (a efectos del cumplimiento del artículo 4.Dos de la LOFPP) en el caso de donaciones superiores a 25.000 euros (importe a partir del cual dichas donaciones deben ser notificadas por el partido al Tribunal de Cuentas, según lo dispuesto en el artículo 8.Tres de la LOFPP).*

### **III.1.3.- Nuevas fórmulas de financiación participativa (*crowdfunding* o microdonaciones y microcréditos)**

En las fiscalizaciones de las contabilidades electorales y de la contabilidad anual de las formaciones políticas realizadas en los últimos años, el Tribunal de Cuentas ha observado la aparición y continua utilización de fórmulas de financiación tales como los microcréditos y las microdonaciones (*crowdfunding*), que, en general, suponen la obtención de cantidades de reducida cuantía aportadas/prestadas por un gran número de personas.

En ocasiones se utilizan erróneamente de forma indistinta los términos “microcréditos” y “microdonaciones” para referirse a la financiación participativa, si bien conviene clarificar que se trata de dos figuras que presentan una naturaleza jurídica diferente, lo que requeriría una regulación distinta.

Así, los microcréditos son operaciones de préstamo o endeudamiento con particulares, puesto que estipulan la obligación de devolución del principal y, en su caso, de los intereses en el plazo y condiciones pactadas; mientras que las microdonaciones se caracterizan por ser actos de liberalidad por los que se entrega una cantidad de dinero de forma definitiva para quien la recibe.

Las **microdonaciones** fueron utilizadas por vez primera en España en la campaña de las elecciones al Parlamento Europeo del año 2014, advirtiéndose en el correspondiente Informe de fiscalización por el Tribunal de Cuentas que dicha fórmula de financiación no estaba contemplada en la legislación y recomendando que se dispusiera de una regulación específica adecuada a esta nueva forma de captación de fondos privados. La Ley Orgánica 3/2015 modificó la LOFPP introduciendo el apartado h) en el artículo 4.2 de la misma, estableciendo con ello que se aplicara el régimen general de las donaciones a los denominados “mecanismos de financiación participativa”.

El elemento diferenciador que permite deslindar las donaciones tradicionales de las microdonaciones no es en sí mismo la cuantía de lo donado, puesto que no se establece en la normativa una cuantía mínima para las primeras, sino que, entre otras cuestiones, lo que caracteriza a las microdonaciones, como una fórmula de financiación que merece un tratamiento legal específico, es el mecanismo para llevarlas a cabo, esto es, la aparición de un tercer agente que interactúa entre el donante y el que recibe la donación, es decir, la plataforma o pasarela de pago por internet en la que el donante procede a efectuar el ingreso con cargo a una tarjeta bancaria, al igual que se opera en el comercio *online*.

Este sistema plantea un riesgo que puede dificultar el control de la financiación de los partidos políticos, ya que, a través del mismo, cualquier persona que sea titular de una tarjeta bancaria puede realizar una donación a aquellas de forma *online*, sin que pueda comprobarse la veracidad del documento nacional de identidad, el nombre y la dirección de correo del donante. En todo caso, este riesgo no solo está presente en las aportaciones vía microdonaciones, sino en toda donación que se instrumenta a través de internet independientemente de su cuantía; práctica que se viene realizando respecto de un buen número de formaciones políticas.

Por ello, resulta conveniente que las facilidades tecnológicas que posibilitan estos mecanismos se conjuguen adecuadamente con las necesarias garantías que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos de identificación de los donantes y aportantes que exigen los artículos 4.2 y 8.3 de la LOFPP, y el artículo 126.1 de la LOREG para los procesos electorales. Para lo cual, la normativa debería regular expresamente los requisitos que se han de acreditar, incluyendo la identificación y la forma de realizarla de quienes efectúen donaciones y préstamos *online* a los partidos políticos. Ello sería posible a través del establecimiento de exigencias que permitan una identificación clara y segura.

Adicionalmente, en lo referente a los **microcréditos**, y ante la laguna legal existente en la materia que viene poniendo de manifiesto el Tribunal de Cuentas en sucesivos informes y realizando recomendaciones al efecto, debería incluirse en la normativa una regulación específica de esta figura, determinando los requisitos a que ha de sujetarse.

Así, se considera que dichas operaciones de endeudamiento se han de formalizar debidamente, en los respectivos contratos, estipulándose las condiciones esenciales de las mismas, es decir, el tipo de interés aplicable y el plazo de devolución. También resultaría conveniente el establecimiento de una cuantía máxima por persona y, en el caso de que se destinen a procesos electorales, que se determine dicha cuantía para el conjunto de estas operaciones, lo que se deriva directamente de la

propia naturaleza participativa del instrumento de financiación al tratarse generalmente de préstamos de reducida cuantía.

Por otra parte, y dada la específica naturaleza de esta fórmula de financiación como alternativa a los créditos obtenidos de las entidades financieras, se considera que debería establecerse la prohibición de realizar microcréditos por parte de personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica.

**Propuestas:**

8. *Sería conveniente que se regularan los mecanismos a través de los cuáles deben identificarse quienes realicen donaciones y microcréditos online a los partidos políticos, estableciendo exigencias que permitan llevar a cabo una verificación clara y segura de la misma, utilizando fórmulas tales como el certificado electrónico, así como, en su caso, también la obligatoriedad de que los aportantes declaren que no se hallan inmersos en las prohibiciones que establecen la LOFPP y la LOREG para poder realizar donaciones a los partidos políticos y aportaciones a las campañas electorales, respectivamente.*

9. *Se estima preciso regular las nuevas fórmulas de financiación de las formaciones políticas a través de operaciones de endeudamiento por concesión de microcréditos, estableciendo, al menos, las siguientes condiciones esenciales: una cuantía máxima por prestamista que no exceda del límite máximo previsto, en cada caso, para las donaciones o aportaciones privadas; el tipo de interés aplicable y las condiciones y plazos de devolución; así como que los mismos sean ingresados en las cuentas bancarias que se establezcan al efecto. Asimismo, debería incluirse la prohibición de conceder microcréditos por parte de personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica.*

*Igualmente, habría de preverse que la renuncia a la devolución de los microcréditos por parte del prestamista ha de hacerse constar por escrito y que será considerada como una donación a todos los efectos.*

**III.1.4.- Ingresos por la gestión de patrimonio, de venta de participaciones de *merchandising* o de papeletas de lotería o rifas y de actos promocionales**

De acuerdo con el artículo 6.Tres de la LOFPP, los ingresos privados procedentes de actividades propias de las formaciones políticas a que se refiere el artículo 2.Dos.b) del mismo texto legal, tales como los rendimientos resultantes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios derivados de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos, precisan la identificación del transmitente cuando la transmisión patrimonial al partido político sea igual o superior a 300 euros.

En estas categorías se engloban los ingresos que las formaciones puedan obtener por la venta de productos de *merchandising*, actos promocionales (eventos festivos o populares o que vengán desarrollando tradicionalmente en sus sedes y que faciliten el contacto y la interacción con los ciudadanos) y por la venta de participaciones de lotería o rifas que, en muchas ocasiones, se recaudan en efectivo, sin intervención de una entidad de crédito, lo que, como resulta de las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas, puede generar opacidad y constituir un riesgo que debe ser tenido en consideración. Por ello, como viene poniendo de manifiesto esta Institución - fundamentalmente en los informes de fiscalización relativos a los procesos electorales, en los que se utilizan estas fórmulas con mayor habitualidad-, sería conveniente que pudieran incluirse en la normativa precisiones adicionales sobre la forma en que haya de realizarse la recaudación, ingreso y posterior justificación de los recursos procedentes de aquellos, garantizando con ello la necesaria

transparencia y que pueda verificarse adecuadamente el origen de los fondos y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa.

**Propuesta:**

10. Se considera conveniente especificar en la normativa reguladora de los partidos políticos las condiciones básicas en las que haya de realizarse la recaudación y el ingreso de los recursos económicos de los partidos políticos previstos en el artículo 2.Dos.b) de la LOFPP, así como los extremos que han de acreditarse para su justificación, siendo así que no existen tales previsiones respecto de algunos de ellos, tales como los derivados de actos promocionales y de la venta de merchandising así como de participaciones de lotería o rifas.

**III.1.5.- La financiación privada de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de las formaciones políticas**

Con objeto de reforzar la supervisión y la transparencia de la financiación privada de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de las formaciones políticas, la Ley Orgánica 3/2015 modificó la DA 7ª de la LOFPP estableciendo que “*las aportaciones que reciban las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos estarán sometidas a los mecanismos de fiscalización y control, y al régimen sancionador previstos, respectivamente, en los títulos V y VI -de la mencionada Ley- sin perjuicio de las normas propias que les sean de aplicación*”. Asimismo, somete a las donaciones a los límites y requisitos previstos en el capítulo segundo del título II de la LOFPP, si bien con dos importantes excepciones: podrán superar el límite de 50.000 euros establecido para las donaciones procedentes de una misma persona física y podrán aceptar donaciones de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica.

Teniendo en consideración que las fundaciones podrían realizar de uno u otro modo aportaciones económicas a los partidos políticos, en la medida en que pueden hacerse cargo en la práctica de ciertos gastos de aquellos, y habida cuenta de que un buen número de fundaciones y entidades tienen como objeto social complementar el trabajo del partido político correspondiente en diversos campos (organización y realización de estudios, publicaciones, eventos, etc.), e incluso en ocasiones comparten instalaciones e infraestructuras con ellos, el referido régimen jurídico asimétrico en dos puntos relevantes de su financiación puede producir interferencias y debilidades en la secuencia de su control.

En la siguiente tabla se ofrece la evolución del total de las donaciones de personas jurídicas que han contabilizado las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos en los últimos ejercicios:

**Donaciones de personas jurídicas a fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos (en euros)**

Ejercicios	Total de donaciones de personas jurídicas	Total de donaciones y aportaciones	%
2013	2.411.506,00	4.506.852,70	53,51
2014	2.321.664,06	5.256.946,92	44,16
2015	2.321.664,06	5.319.491,56	43,64
2016	927.074,57	3.684.437,00	25,16
2017	304.587,98	2.683.651,81	11,35
2018	591.025,60	1.832.187,89	32,26

Parece conveniente que se equiparasen las restricciones a las que han de sujetarse las fundaciones y demás entidades con las exigidas a las formaciones políticas a las que están vinculadas o de las que son dependientes, con el fin de lograr una mayor transparencia y eficacia en el control del sistema de financiación de todas ellas, tal y como se viene manteniendo en los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, modificándose la normativa a tal efecto.

Por otro lado, y relacionado con las obligaciones de transparencia, de acuerdo con el apartado Uno de la DA 4ª de la LOPP, la inscripción en el Registro de Partidos Políticos, dentro de una sección específica, resulta un requisito obligatorio para las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de las formaciones políticas, debiendo realizarse en todo caso y con independencia de su inscripción en el Registro de fundaciones o entidades correspondiente por razón de la materia o por razón de su ámbito territorial. Según la información facilitada por el Ministerio del Interior, a fecha de aprobación de la presente Moción únicamente 30 fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos se habían inscrito en el citado Registro de Partidos Políticos, por lo que se considera preciso que se estimule y verifique el cumplimiento generalizado de esta normativa, estableciendo restricciones y/o sanciones en los casos reiterados de falta de inscripción, habiéndose incluido una recomendación en esta línea en los informes de fiscalización de la contabilidad anual correspondientes a los últimos ejercicios<sup>2</sup>.

Asimismo, en los informes de fiscalización de la contabilidad anual se han venido observando casos de fundaciones y entidades cuya actividad se limita a la mera tenencia de bienes inmuebles o, en general, a la obtención de recursos, que se ponen a disposición de los partidos políticos a los que estén vinculadas o de las que sean dependientes, sin que esta práctica se ajuste a lo señalado en sus fines fundacionales.

#### **Propuestas:**

11. *Sería conveniente que la normativa dispusiera para las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos los mismos requisitos y limitaciones exigidos a estos en relación con las donaciones.*
12. *Se considera oportuno que en las convocatorias de subvenciones públicas dirigidas a fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos se estableciera expresamente, como requisito para concurrir a las mismas, la inscripción obligatoria de aquellas en la sección específica del Registro de Partidos Políticos a que se refiere la Disposición Adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Para realizar dicha inscripción sería oportuno requerir expresamente que se hagan constar la naturaleza de la vinculación, las relaciones económicas entre ambas organizaciones y las actividades que van a ser ejercidas por la fundación o entidad.*
13. *Sería conveniente que se especificara en la normativa que las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de las formaciones políticas han de adecuar su actuación a la realización de sus fines fundacionales propios, evitando que, en la práctica, la actividad de las mismas se limite a la mera tenencia de bienes inmuebles o, en general, a la obtención de recursos, que se pongan a disposición de los partidos políticos a los que estén vinculadas o de las que sean dependientes.*

<sup>2</sup> Las fundaciones y entidades que constituyen el ámbito subjetivo de las fiscalizaciones sobre la contabilidad anual de los últimos ejercicios ascienden aproximadamente a un total de 50.

## III.2.- FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS

### III.2.1.- Aportaciones de los grupos institucionales

#### III.2.1.1.- Naturaleza jurídica de los grupos institucionales

Los grupos institucionales son la vía para la acción política de los partidos políticos en las diversas instituciones de ámbito nacional, autonómico, provincial, insular y local. Los mismos tienen vinculación política con el partido, sin embargo, cuentan con una autonomía económica respecto de aquel puesto que en su financiación no interviene el mismo, sino que proviene de los fondos públicos que, en concepto de asignación para su funcionamiento, reciben con cargo a los presupuestos de las instituciones en las que están integrados.

Por lo general, existe una estrecha vinculación entre los grupos institucionales y la organización regional o local de las correspondientes formaciones políticas, siendo, en ocasiones, difícil deslindar en la práctica las actuaciones de unos y de otras, llegando a producirse, en algunos aspectos, confusión entre los mismos<sup>3</sup>.

Así, se ha observado por el Tribunal de Cuentas en las fiscalizaciones de la actividad ordinaria de las formaciones políticas que algunos ayuntamientos ingresan las asignaciones económicas que se conceden a los grupos municipales directamente en cuentas bancarias de titularidad de aquellas. De este modo, en las cuentas anuales presentadas, tales ingresos constan como subvenciones directas de la entidad local a las formaciones políticas en lugar de figurar los grupos institucionales como aportantes de fondos al partido, tal y como recoge la normativa, concluyéndose en los informes de fiscalización que tales subvenciones no están contempladas entre los recursos procedentes de la financiación pública que se enumeran en el artículo 2.1 de la LOFPP.

Una amplia doctrina jurisprudencial se ha pronunciado señalando que los grupos institucionales no son, en ningún caso, órganos de los partidos políticos<sup>4</sup>. Aun cuando no cuentan con personalidad jurídica, los grupos institucionales pueden actuar en el tráfico jurídico y ser titulares de derechos y obligaciones y disponen de capacidad jurídica autónoma en el plano fiscal, encuadrándose como obligados tributarios conforme al artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 23 de diciembre, General Tributaria (LGT)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> A ello pudo contribuir lo que preveía la ya derogada Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que consideraba como uno de los recursos económicos de estos las subvenciones estatales a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según estableciera su propia normativa; lo cual implicaba de facto una cierta identificación entre los mismos.

<sup>4</sup> Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus Sentencias 36/1990, de 1 de marzo, y 251/2007, de 17 de diciembre. En esta última destaca *“la relativa disociación conceptual y de personalidad jurídica e independencia de voluntades presente en ambos (partido y grupo)”*, declarando al respecto que *“los grupos parlamentarios son estructuras jurídicas que, en sí mismas, no cabe confundir con un partido político”*, y concluyendo que los grupos políticos son una lógica emanación de los partidos, si bien constituyen realidades conceptualmente distintas.

En efecto, aun cuando los grupos institucionales tienen vinculación política con los partidos, cuentan con una autonomía económica respecto de estos, puesto que su financiación proviene de los fondos públicos que reciben en concepto de asignación, con cargo a los presupuestos de las instituciones representativas en las que están integrados como órganos de las mismas, en la medida en que, como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, *“los grupos no están dotados de personalidad jurídica independiente de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos de mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras”*.

<sup>5</sup> Así lo recogen las consultas tributarias resueltas por la Dirección General de Tributos (la de 30 de mayo de 2019, en contestación a una consulta del Tribunal de Cuentas), que afirman que los grupos municipales y parlamentarios deben solicitar un NIF propio -diferente del NIF de la formación política- ya que tienen distinta naturaleza de los partidos políticos, capacidad de realización de ciertas actividades con carácter económico y la obligación de llevar una contabilidad, constituyendo un patrimonio separado susceptible de obligaciones tributarias a las que se refieren los artículos 29.2.b) y 35.4 de la LGT.

### *III.2.1.2.- Financiación pública de los grupos institucionales*

En el apartado anterior se ha aludido ya a la autonomía económica de los grupos institucionales y a su financiación con fondos públicos.

Las asignaciones económicas a dichos grupos se rigen por su normativa específica. La regulación de la financiación de los grupos municipales viene recogida en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), así como en lo que dispongan los diferentes reglamentos orgánicos aprobados, en su caso, por las Corporaciones locales.

De acuerdo con el citado artículo 73.3, el Pleno de la Corporación podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos. Dicha dotación económica no podrá destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Respecto del resto de grupos institucionales, su financiación viene prevista en términos similares en los respectivos reglamentos de los órganos legislativos (artículo 28 del Reglamento del Congreso de los Diputados, artículo 34 del Reglamento del Senado y preceptos análogos de los reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas).

### *III.2.1.3.- Justificación de las aportaciones de los grupos institucionales*

En la vigente LOFPP ya no se consideran como recurso económico del partido las subvenciones que se concedan a los grupos parlamentarios, como sí ocurría en la ley anterior, sino que forman parte de la financiación pública del mismo las aportaciones que puedan recibir de los grupos parlamentarios y de los grupos municipales (artículo 2.Uno e), atendándose con ello parcialmente a las recomendaciones recogidas en los informes del Tribunal de Cuentas, respaldadas por la Comisión Mixta para las relaciones con dicho Tribunal y, en concreto, en la Moción aprobada en el año 2001<sup>6</sup>.

En criterio de este Tribunal, las subvenciones que reciben los grupos institucionales, atendiendo a su naturaleza, tienen una finalidad clara que es la de destinarse al cumplimiento de las funciones que dichos grupos tienen atribuidas como órganos de las instituciones representativas en cuya organización se encuadran. Así, la sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, de 19 de diciembre de 2011, recoge el carácter finalista de estas aportaciones al afirmar que *“en el presente caso, no nos hallamos en esencia ante una partida que habilita un uso discrecional de fondos públicos, ni siquiera estamos en presencia de un concepto jurídico indeterminado (...). Por el contrario, aun cuando no se delimita de forma detallada qué gastos pueden sufragarse con cargo a dichas subvenciones, deben ser para atender a su funcionamiento y a tal fin deben llevar una contabilidad específica de dicha subvención que estará siempre a disposición de la Corporación y se justificará ante la misma...”*. Asimismo, añade la sentencia que *“aun cuando los grupos municipales ostentan unas amplias facultades para decidir el destino de los fondos percibidos, las mismas no son atribuciones ilimitadas, sino que tienen unos contornos precisos que no pueden excederse, siendo además necesario que quien percibe los fondos justifique el uso de los mismos”*.

---

<sup>6</sup> En la Moción del Tribunal de Cuentas de 2001, y en relación con la legislación del año 1987, se indicaba que, aun reconociendo que las subvenciones a los grupos parlamentarios están amparadas en su propio régimen normativo y que los trasposos pudieran responder, como contrapartida, a los servicios prestados por las correspondientes formaciones políticas, se consideraba conveniente que *“cada subvención se aplique estrictamente a la finalidad para la que ha sido concedida y que su cuantificación presupuestaria sea consecuencia de la correcta evaluación de los costes originados por la actividad subvencionable”*.

El Informe de fiscalización relativo a la contabilidad ordinaria del ejercicio 2016 muestra que en torno al 72 % de las subvenciones totales concedidas a los grupos parlamentarios en las Cortes Generales y en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ha sido transferido por aquellos como aportaciones a las formaciones políticas fiscalizadas. Por su parte, los grupos políticos municipales han aportado a las respectivas formaciones un total de 35,62 millones de euros. Por tanto, en dicho ejercicio, esta vía de financiación representó un 44 % del conjunto de recursos públicos recibidos por los partidos políticos objeto de la citada fiscalización.

Como viene señalando el Tribunal en sus informes de fiscalización, manteniendo la doctrina ya expuesta en la Moción de 2001, la legislación debería prever las condiciones y requisitos de dichas aportaciones, recogiendo expresamente la justificación de aquellas que los grupos institucionales realizan a los partidos políticos, de modo que las mismas puedan constituir una contrapartida por los servicios prestados por estos al servicio del funcionamiento de aquellos. A tal efecto, convendría que se suscribieran convenios entre unos y otros, en los que se determinarían los servicios que la formación política ha de prestar a los grupos, con una valoración económica de los mismos, así como el importe a aportar anualmente por parte de los grupos para compensar el coste de dichos servicios.

#### **Propuestas:**

14. *Se considera oportuno que la legislación aplicable establezca las condiciones y requisitos en las que los grupos institucionales puedan efectuar aportaciones a los partidos políticos, con objeto de que lo dispuesto en el artículo 2.1 e) de la LOFPP se adecúe con lo establecido en los respectivos Reglamentos parlamentarios y en el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de modo que la finalidad de la dotación económica asignada a los grupos institucionales sea el cumplimiento de las funciones que tienen atribuidas.*
15. *Se sugiere que las relaciones de colaboración entre las formaciones políticas y sus grupos institucionales se formalicen mediante convenios en los que se recojan los servicios que la formación política se compromete a prestar a cada grupo político, con una valoración económica de los mismos, así como el importe a aportar anualmente por parte de los grupos para compensar el coste de dichos servicios.*

#### *III.2.1.4.- Rendición de cuentas de los grupos institucionales*

La percepción de recursos públicos por parte de los grupos institucionales les impone unas obligaciones de tipo contable y económico, a la vez que les hace quedar sujetos al control económico-financiero.

El artículo 14.Cuatro de la LOFPP remite para la rendición de cuentas de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de las Corporaciones locales, a lo que dispongan sus respectivos reglamentos o su legislación específica, debiendo respetar los principios generales de la mencionada ley en materia de rendición de cuentas.

Tanto en los Reglamentos del Congreso de los Diputados (artículo 28.2) y el Senado (artículo 34), para los grupos parlamentarios, como en la LRBR (artículo 73.3), para los grupos municipales, se indica que los mismos llevarán una contabilidad específica de la subvención que se viene refiriendo, que pondrán a disposición de la Mesa de la Cámara correspondiente o el Pleno de la Corporación, respectivamente, cuando les sea requerida. Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas cuentan, en general, con una normativa análoga.

En las fiscalizaciones relativas a los últimos ejercicios se observa que la integración de la actividad económica de los grupos institucionales por parte de los partidos ha sido muy desigual. Si bien la mayor parte de estos no incluyeron en sus cuentas anuales consolidadas la actividad económica de la organización institucional, en aquellas formaciones que optaron por consolidar las cuentas anuales de los grupos institucionales con las del partido, se han detectado diversidad de circunstancias, como se indica a continuación:

- Existe gran heterogeneidad en la contabilidad de los grupos institucionales, puesto que no responde a un procedimiento normalizado y la información no es homogénea; en especial, en los grupos políticos de ámbito local, en la medida en que no existe un plan contable obligatorio aplicable a los mismos<sup>7</sup>.
- La integración de las contabilidades de los grupos institucionales en el caso de las coaliciones electorales plantea una dificultad adicional a la de los grupos vinculados a una única formación política, debido a que resulta necesario proceder a una integración proporcional de la contabilidad del grupo institucional en las cuentas anuales de los diferentes partidos coaligados, lo cual añade una importante complejidad técnica al proceso de consolidación de las cuentas.

Desde la Moción de 2001, el Tribunal de Cuentas viene manteniendo en sus recomendaciones que, en consonancia con la concepción de los partidos políticos como una única realidad económico-financiera, sería conveniente que presentaran estados financieros consolidados de toda su organización, no solo territorial sino también institucional.

**Propuesta:**

16. *En relación con la rendición de cuentas de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de las Corporaciones locales, aunque el artículo 14.4 de la LOFPP remite a lo que dispongan en cada caso los respectivos Reglamentos o su legislación específica, se considera que, desde el punto de vista de la representatividad de las cuentas anuales consolidadas, estas habrían de integrar la actividad desarrollada por los grupos institucionales de los partidos políticos, a fin de que las cuentas anuales consolidadas reflejaran la imagen fiel de la formación entendida como una única realidad económico-financiera. La normalización de la contabilidad de los grupos institucionales y su posible homogeneización, con las necesarias adaptaciones, a la contabilidad de las formaciones políticas simplificaría la referida consolidación.*

**III.2.2.- Subvención específica para gastos de seguridad**

La Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, modificó, entre otras normas, el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, introduciendo el siguiente párrafo: *“Igualmente, podrá incluirse en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional”*. En la LOFPP vigente se mantuvo la modificación introducida por

<sup>7</sup> En efecto, los grupos institucionales están sujetos al control económico-financiero del órgano de representación del que forman parte, siendo este el que les impone, en su caso, unas obligaciones de tipo contable y económico. Al no existir dependencia económica ni orgánica de los grupos institucionales respecto de los partidos, en ocasiones, la información contable facilitada por aquellos es incompleta y carece de los justificantes de los gastos y pagos que vienen exigiéndose en la fiscalización de las cuentas de los partidos políticos, lo que ha dado lugar a que estos últimos hayan tenido que reelaborar la contabilidad de dichos grupos para proceder a su consolidación al no ser coherentes, por ejemplo, la clasificación de unos mismos conceptos de gasto o los criterios y las normas de valoración utilizados.

la citada Ley Orgánica 1/2003, teniendo lugar su desarrollo reglamentario por Real Decreto 1306/2011, de 26 de septiembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales para sufragar los gastos de seguridad en que incurran los partidos políticos.

Estas subvenciones se conceden únicamente a formaciones que hubieran obtenido representación en el Congreso de los Diputados, se devengan anualmente y la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior transfiere mensualmente las cantidades asignadas a cada partido político. La justificación del empleo de dichas cantidades en los fines previstos se emite por el Tribunal de Cuentas, que examina la cuenta justificativa presentada por las formaciones políticas junto a las cuentas anuales en las respectivas fiscalizaciones.

En los informes de fiscalización de la actividad ordinaria de los partidos políticos se evidencia que el importe de la subvención que se anticipa a cada uno de estos suele resultar, en numerosas ocasiones, superior a los gastos reales de seguridad que requieren para el normal desarrollo de su actividad y, con frecuencia, se producen reintegros parciales<sup>8</sup>.

Por tal motivo, se viene recomendando en los Informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la actividad ordinaria de los partidos políticos que se evalúe la conveniencia del mantenimiento de esta subvención en las condiciones actuales. Ha de tenerse en cuenta que las circunstancias que originaron las mismas han cambiado y que el tipo de amenazas y riesgos para la seguridad de las formaciones políticas tiene en los tiempos actuales un ámbito relevante en el campo de las Tecnologías de la Información, a través de figuras tales como los ciberataques, el *phishing* o suplantación de identidad, o un eventual acceso a la información personal de los afiliados y simpatizantes o de los cargos políticos de las mismas.

#### **Propuesta:**

*17. En el actual contexto social y político, sería conveniente reconsiderar la conveniencia material y económica de mantener en las condiciones actuales la subvención estatal para sufragar los gastos de seguridad en que incurran los partidos políticos para desarrollar su actividad política e institucional, a la que se refiere el artículo 3.1 de la LOFPP y cuyo desarrollo reglamentario se realiza en el Real Decreto 1306/2011, de 26 de septiembre.*

### III.3.- LOS GASTOS ELECTORALES: NATURALEZA, LÍMITES Y SISTEMA DE CÁLCULO

#### III.3.1.- Análisis conceptual de los gastos electorales

El artículo 130 de la LOREG determina los gastos que tienen la consideración de electorales utilizando un doble criterio: por una parte, el ámbito temporal en el que han de tener lugar, y por otra, los conceptos a los que han de referirse. Sin embargo, se trata de un precepto que, por su generalidad, no facilita una clara delimitación e interpretación de cuáles sean los mismos.

En relación con el ámbito temporal a que han de referirse los gastos electorales, el artículo 130 de la LOREG establece que para que tengan la condición de tales deben tener lugar desde el día de la convocatoria de las elecciones hasta el de la proclamación de electos; esto es, con carácter general, considera gastos electorales los generados por los conceptos que en el mismo se establecen en un periodo más amplio que la campaña electoral propiamente dicha.

<sup>8</sup> Así, en el Informe de fiscalización correspondiente al ejercicio 2016, en la conclusión 7ª del apartado V.1.3 "Fiscalización de cumplimiento", se señala que del análisis de los gastos subvencionables han resultado remanentes pendientes de aplicación al cierre del ejercicio fiscalizado para un total de 12 formaciones políticas (un 40 % de las fiscalizadas en dicho ejercicio) y que dichos remanentes han de ser objeto de reintegro de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 del citado Real Decreto 1306/2011.

Sin embargo, no todos los conceptos incluidos en los distintos epígrafes del citado artículo 130 pueden efectuarse en dicho periodo y, por lo tanto, considerarse electorales y subvencionables; unos por su naturaleza, ya que no tendrían sentido después de la finalización de la campaña; por ejemplo, los referidos en las letras a) confección de sobres y papeletas electorales, b) propaganda o publicidad dirigida a promover el voto a sus candidatos y f) correspondencia y franqueo. Otros, porque así lo establece la propia normativa, no pueden llevarse a cabo tras finalizar la campaña electoral y hasta la proclamación de electos; es el caso de la letra c) del referido precepto, siendo así que se especifica que constituye gasto electoral el alquiler de locales únicamente para la celebración de actos de campaña.

En cuanto a los gastos de publicidad y propaganda a que se refiere la letra b) del artículo 130 de la LOREG, el artículo 53 de la LOREG señala que, desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, queda prohibida la realización de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales, no pudiendo justificarse dichas actuaciones por el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos. La Instrucción de la JEC 3/2011, de 24 de marzo, sobre la interpretación de la prohibición de realización de campaña electoral incluida en el citado artículo 53, especifica que, fuera del citado periodo, las formaciones políticas no podrán contratar directamente ni a través de terceros publicidad y propaganda electoral, ni hacer uso de los espacios publicitarios gratuitos facilitados por las Administraciones Públicas, y viene a concretar, en su número segundo, los actos electorales que estarían permitidos fuera del periodo de la campaña electoral siempre que no incluyan una petición expresa del voto.

Por lo tanto, a la luz del referido precepto, el Tribunal de Cuentas considera como gastos prohibidos los gastos de publicidad exterior y de publicidad en prensa y radio declarados por las formaciones políticas que hayan sido realizados con anterioridad al inicio de la campaña electoral, no computándose aquellos como gastos considerados justificados a efectos de la subvención electoral, si bien los mismos se tienen en cuenta en el cálculo de los límites de gastos debido a que, al haberse realizado el gasto contraviniendo lo señalado en la LOREG, dicho gasto ha favorecido electoralmente al partido político infractor y, por tanto, no debe beneficiarse de su exclusión a efectos del cumplimiento de los límites.

De todo lo anterior se entiende que, en ningún caso, se podría devengar este tipo de gastos publicitarios una vez finalizada la campaña electoral, salvo para el caso de desmontajes o retiradas de elementos publicitarios.

Por otra parte, y en lo que se refiere a su alcance material, como se ha indicado, el artículo 130 de la LOREG preceptúa que *“se consideran gastos electorales los que realicen los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones (...) por los siguientes conceptos”*. Ello implica que los citados gastos deben tener una relación directa con las elecciones, incluyendo las actividades de captación de votos y las que directamente puedan derivarse de ellas, o haberse ocasionado por el propio proceso electoral y puedan considerarse inherentes al mismo. Si no fuera así, podría tratarse de gastos de funcionamiento ordinario del partido político correspondiente, de los que, necesariamente, deben deslindarse los gastos propiamente electorales.

En las fiscalizaciones de procesos electorales realizadas por este Tribunal, se pone de manifiesto, de forma reiterada, que resultaría necesario establecer una clara delimitación entre la naturaleza electoral u ordinaria de los diferentes gastos en los que incurren las formaciones políticas vinculados a los diferentes procesos electorales.

Ante la necesidad de especificar y delimitar en mayor medida las categorías de gastos electorales recogidas en el mencionado artículo 130 de la LOREG, tanto la JEC como el Tribunal de Cuentas

han interpretado, cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, el contenido de los diferentes apartados de dicho artículo.

Los criterios que, en aplicación del artículo 130 de la LOREG, viene manteniendo el Tribunal de Cuentas respecto a la consideración de un gasto como electoral, se recogen tanto en las instrucciones que aprueba el Pleno de la Institución para su aplicación a cada uno de los procesos electorales, como en los propios informes de fiscalización relativos a las contabilidades vinculadas a los mismos.

Así, entre los gastos que no se estiman comprendidos en los conceptos incluidos en el citado artículo 130 de la LOREG se encuentran los siguientes:

- Los gastos de restauración, salvo aquellos en los que se incurra para el avituallamiento de las mesas electorales.
- Los gastos vinculados a la contratación de autobuses u otros medios de transporte para el desplazamiento de socios y/o simpatizantes a los actos de campaña. Sí se consideran gastos electorales, sin embargo, como dispone la letra e) del mencionado artículo, cuando dicha contratación lo sea para el desplazamiento de candidatos, dirigentes de los partidos y personal al servicio de la candidatura.
- Los gastos derivados de la realización de encuestas, consultoría, asesoramiento estratégico o de seguimiento de redes sociales y los dirigidos a averiguar la intención de voto o las características de la población a través de análisis de datos y/o estudios sociológicos, demográficos, etc., respecto de la misma.
- Los gastos de estilismo, así como de formación de los candidatos o de interventores o apoderados en las mesas electorales.
- Los gastos de suministros (electricidad, teléfono, etc.) salvo que se acredite fehacientemente su carácter electoral y su contratación con motivo del proceso.
- El material de oficina no adquirido específicamente para el trabajo electoral, constituyendo en otro caso gastos de funcionamiento ordinario.
- Los gastos notariales de constitución del partido político o los de legitimación de las firmas necesarias para la presentación de las candidaturas.
- El alquiler de salones o espacios en la noche electoral, atendiendo a lo establecido en la letra c) del mencionado art. 130 de la LOREG, que limita la condición de gasto electoral a los alquileres de salas para la celebración de actos de campaña electoral.
- Los gastos de alojamiento en la noche electoral, al no ser necesarios e inherentes al proceso electoral siendo así que su falta de realización no afecta al normal funcionamiento del mismo.
- Los gastos de actuaciones musicales o de entretenimiento y de atracciones infantiles, ya que no son propaganda o publicidad dirigida a promover el voto, ni constituyen un gasto necesario para desarrollar los actos electorales.

Por el contrario, sí se estiman comprendidos como gastos electorales en los conceptos enumerados en el artículo 130 de la LOREG los siguientes:

- Los derivados de la preparación de la documentación contable y administrativa asociada al proceso electoral, siempre que los servicios hayan sido específicamente contratados con motivo de aquel.
- Los realizados en elementos publicitarios de carácter inventariable, con independencia de que los mismos sean reutilizables en periodo no electoral o en otros procesos electorales.

En consecuencia, teniendo en cuenta la falta de concreción y especificación del artículo 130 de la LOREG y con el fin de clarificar en mayor medida un concepto esencial, cual es el de gasto electoral, de modo que pueda ser subvencionable, se considera necesario modificar la normativa electoral y delimitar en la misma, con precisión, los conceptos de gastos que tienen tal naturaleza y los requisitos que deben concurrir en ellos, así como el ámbito temporal en el que hayan de producirse.

**Propuesta:**

18. *Deberían especificarse y delimitarse, en mayor medida, las categorías de gastos electorales a los que se refiere el artículo 130 de la LOREG, a la luz de los criterios interpretativos que se vienen estableciendo tanto por la Junta Electoral Central como por el Tribunal de Cuentas.*

*Convendría, asimismo, precisar el ámbito temporal en el que se puede llevar a cabo cada uno de aquellos, especificando, al menos, los gastos que pueden tener lugar en la llamada "precampaña electoral" (entre la convocatoria de las elecciones y el inicio de la campaña electoral) y los que, con carácter excepcional, se puedan realizar con posterioridad a la finalización de la campaña.*

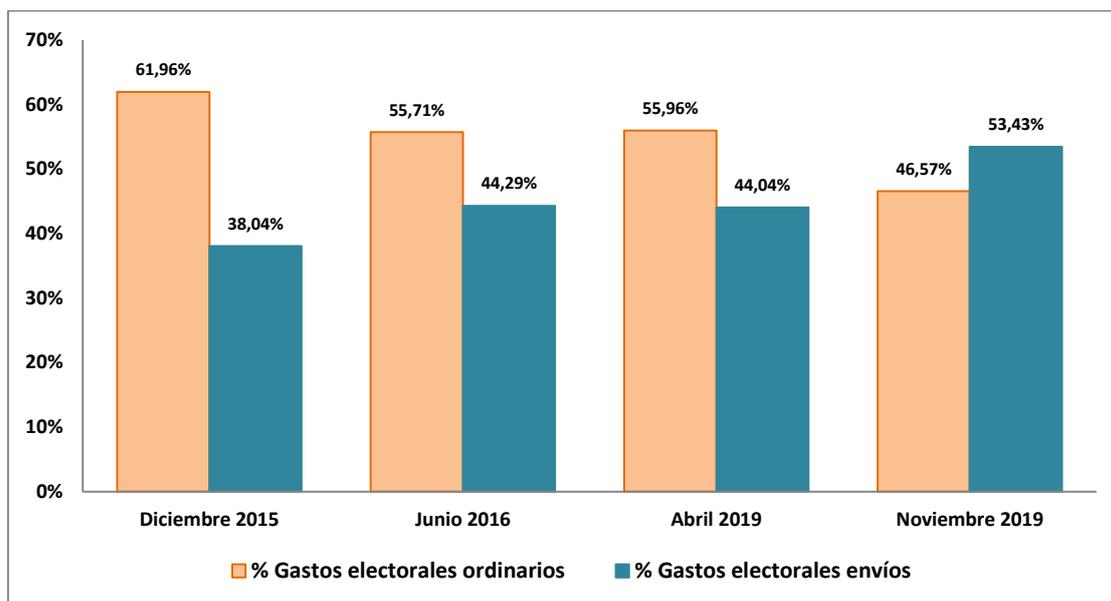
**III.3.2.- Los gastos de envíos directos y personales de sobres y papeletas y de propaganda electoral**

Tanto la LOREG como la mayor parte de la normativa electoral autonómica contemplan y regulan una subvención específica dirigida a compensar por los gastos ocasionados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales y de propaganda y publicidad electoral (*mailing*), adicional a la subvención por resultados que financia el coste de los restantes gastos electorales. El cumplimiento de los requisitos para causar derecho a la citada subvención depende directamente de los resultados electorales obtenidos, estableciéndose en la normativa electoral que los gastos por envíos que no resulten cubiertos por dicha subvención se agregarán a los gastos declarados por el partido político por la actividad electoral ordinaria y se considerarán a efectos del cumplimiento del límite máximo de gastos. Por lo tanto, el cumplimiento o no de dichos requisitos - que solo se conocerá a posteriori, esto es, una vez celebrados los comicios-, introduce un factor de incertidumbre que condiciona de manera relevante a las formaciones políticas a la hora de estimar un presupuesto de gastos electorales que no exceda del límite máximo, como se expondrá con más detalle en el subapartado III.3.3 de la presente Moción.

*III.3.2.1.- Análisis de los principales componentes del coste del mailing electoral*

El análisis que se recoge en esta Moción toma como referencia, a efectos comparativos, las elecciones a Cortes Generales celebradas en los años 2015, 2016 y 2019, si bien sus conclusiones resultarían extrapolables al resto de los procesos electorales en los que se abona la subvención específica para gastos de *mailing* electoral. El gráfico siguiente recoge la proporción relativa que representan en los últimos años estos gastos respecto del conjunto de los gastos electorales declarados por las formaciones políticas, observándose una tendencia al alza que, en el proceso electoral celebrado en noviembre de 2019, llegó incluso a superar la cuantía total de los gastos electorales ordinarios:

### Representatividad del *mailing* y de los gastos electorales ordinarios sobre el total del gasto electoral



El gasto de *mailing* electoral en los procesos analizados queda repartido prácticamente a partes iguales en tres grandes conceptos: los sobres y papeletas electorales (un 33 %), la manipulación de los elementos del *mailing* y los sobres contenedores de estos elementos (un 37 %), y la propaganda y publicidad electoral junto a los restantes gastos asociados a los envíos -transporte, proceso y tratamiento de la base de datos del censo electoral, gestión administrativa y franqueo postal- (el 30 % restante). De los tres conceptos de gasto, el que presenta características más reguladas y estandarizadas es el relativo a los sobres y papeletas electorales ya que estas se encuentran recogidas en el artículo 4 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.

Del análisis de la información sobre los datos relativos a los precios unitarios de los sobres de votación facturados por los distintos proveedores a las formaciones políticas en determinados procesos electorales de 2015, 2016 y 2019<sup>9</sup>, así como de los precios unitarios máximos y de licitación ofertados por los adjudicatarios de los acuerdos marco 01/2013 y 01/2017 celebrados por la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, se llega a las siguientes conclusiones:

- Existe una significativa diferencia en los precios facturados por los proveedores a las distintas formaciones en los procesos electorales analizados, observándose una divergencia media en dichos precios cercana al 11 % en los sobres para la votación al Senado y al 14 % en los correspondientes al Congreso.
- El precio promedio de los sobres electorales facturados por los proveedores a formaciones políticas para su utilización en las votaciones del Congreso y del Senado ha sido superior (los precios para los sobres han fluctuado entre 0,010585 euros y 0,016366 euros para el Senado y entre 0,009622 euros y 0,013848 euros para el Congreso), para los cuatro procesos electorales objeto del análisis realizado, a los precios de licitación ofertados por los adjudicatarios de los acuerdos marco suscritos por la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior (estos han fluctuado entre 0,007750 euros y 0,009660 euros).

<sup>9</sup> Los procesos electorales analizados han sido los correspondientes a las elecciones generales de diciembre de 2015, junio de 2016 y abril y noviembre de 2019.

Habida cuenta de que los precios facturados a las formaciones políticas resultan considerablemente superiores a los precios unitarios establecidos en los correspondientes acuerdos marco de contratación pública, opciones tales como fórmulas centralizadas de contratación podrían contribuir a que los partidos obtuvieran ofertas de precios más bajos, logrando con ello un significativo ahorro de los recursos económicos afectados a este gasto y, por lo tanto, de las correlativas subvenciones públicas.

La sostenibilidad medioambiental es otro elemento relevante a la hora de valorar el procedimiento para la realización de envíos de propaganda electoral, así como el coste de los mismos<sup>10</sup>. Así lo ponen de manifiesto las distintas Resoluciones de 17 de diciembre de 2020, aprobadas por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con los informes de fiscalización de las contabilidades de las elecciones a Cortes Generales de 28 de abril de 2019, al Parlamento Europeo así como a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Extremadura, La Rioja, Castilla-La Mancha y Murcia de 26 de mayo de 2019, en las que se insta al Gobierno a nombrar una comisión para que estudie el envío directo de propaganda electoral estableciendo como objetivo “*reducir el coste del mismo y sus efectos negativos sobre el medio ambiente*”.

### *III.3.2.2.- Justificación de los gastos del mailing electoral*

La normativa electoral aplicable a los distintos procesos que prevén una subvención específica para los gastos por envío de propaganda electoral establece que estos gastos, para ser subvencionables, deben responder a “*envíos directos y personales*”. Este precepto se complementa con las Instrucciones aprobadas por el Tribunal de Cuentas aplicables a la fiscalización de las contabilidades electorales, en las que se toma como referencia el número de electores de las correspondientes circunscripciones electorales para determinar el número máximo de envíos subvencionables.

Teniendo en cuenta que los destinatarios de los envíos de propaganda electoral son los electores, la correcta certificación de que los mismos se han realizado por parte de las formaciones políticas y que, por tanto, dichos gastos pueden ser financiados con esta subvención específica, requiere que se trate de envíos direccionados y con especificación del destinatario<sup>11</sup>.

De acuerdo con lo expuesto y en coherencia con lo señalado en el artículo 59 de la LOREG, que establece el “*máximo de un envío por elector en cada convocatoria electoral*”, con cargo a la subvención específica de *mailing* puede financiarse un único envío de propaganda electoral por elector.

En cada proceso electoral de cuyo control sea competente, el Tribunal de Cuentas, para llevar a cabo un control efectivo de la correcta ejecución de este tipo de gastos, verifica el envío directo y personal a los electores, cuyo resultado en los últimos procesos electorales ha llevado a realizar recomendaciones a tal efecto dirigidas al operador del servicio postal.

<sup>10</sup> Considerando los cuatro procesos de elecciones a Cortes Generales celebrados en el periodo 2015-2019, el número de envíos facturados por la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A. al Ministerio del Interior en este ámbito ha ascendido a 618.590.293, que han incluido, al menos, 1.237.180.586 elementos impresos, a los que se han de añadir los elementos disponibles en las mesas electorales el día de la votación, lo que implica un coste significativo en términos de sostenibilidad ambiental.

<sup>11</sup> El Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, define en su artículo 3 el concepto de “dirección” a efectos postales como la identificación de los destinatarios por su nombre y apellidos, si son personas físicas, así como las señas de un domicilio.

### *III.3.2.3.- Análisis comparativo de la normativa estatal y autonómica reguladora de la subvención para gastos por envíos de propaganda electoral*

El análisis comparativo de la normativa estatal y autonómica pone de manifiesto diferencias significativas en el tratamiento de la subvención específica de los gastos por envío de propaganda electoral<sup>12</sup>.

A la vista de la importante diversidad normativa y teniendo en cuenta que en todos los procesos electorales la subvención presenta la misma finalidad, sería muy conveniente que pudiera valorarse la posibilidad de avanzar en la homogeneización de la normativa estatal y autonómica en la línea de garantizar el cumplimiento del objetivo que fundamenta su realización a la vez que optar por una modalidad que permita reducir el coste asociado a esta actuación y, en consecuencia, los fondos públicos destinados a su financiación, y de dar un tratamiento análogo a las formaciones políticas en todos los procesos electorales en caso de concurrencia de distintos procesos en la misma fecha.

#### **Propuestas:**

19. *Siguiendo el criterio ya manifestado reiteradamente por este Tribunal de Cuentas desde su Moción de 2001, sería conveniente evaluar la eficiencia material y económica de los envíos directos y personales a los electores de sobres y papeletas o de propaganda electoral de forma generalizada, tal y como se realizan en la actualidad, teniendo en cuenta la disponibilidad de los mismos en las mesas electorales, así como la posibilidad de diseñar e implantar un nuevo procedimiento acorde con el actual desarrollo de los medios y técnicas de información, que ofrezca las necesarias garantías en su ejecución, que contribuya en mayor medida a la sostenibilidad medioambiental y que permita reducir sus costes y, en consecuencia, los fondos públicos destinados a su financiación.*
20. *Debería redefinirse el concepto de envío subvencionable para que pueda encuadrarse en la descripción del envío direccionado que se recoge en la normativa que regula la prestación de los servicios postales. De esta forma se facilitaría la verificación de la ejecución efectiva y diferenciada de los envíos personales y directos y se evitarían las unidades facturadas en exceso para los distintos conceptos que conforman el mailing electoral.*
21. *Se considera necesario avanzar, con pleno respeto a las respectivas competencias legislativas, en la armonización de la normativa electoral estatal y autonómica en relación con la subvención por gastos de envío de sobres y papeletas y de propaganda electoral, y de ajustar su importe por elector al coste efectivo de la actividad del mailing electoral, consiguiendo con ello una mayor homogeneidad en su regulación y un tratamiento más equitativo de todas las formaciones, especialmente en los supuestos de concurrencia de varios procesos electorales, y una mayor eficacia del control.*

<sup>12</sup> La legislación electoral de cuatro Comunidades Autónomas -en concreto, Asturias, Cantabria, Comunitat Valenciana y Extremadura-, no contempla esta subvención, por lo que no se aplica un tratamiento diferenciado para los gastos de envío de propaganda electoral, quedando estos incluidos en los gastos ordinarios derivados de la actividad electoral tanto a efectos del cumplimiento del límite de gastos como de su financiación.

La normativa de la Comunidad de Madrid contempla la subvención específica de envío de propaganda electoral siempre y cuando las elecciones a la Asamblea de Madrid no concurren con otro proceso electoral.

Entre las catorce Comunidades Autónomas cuya normativa electoral regula la subvención específica por gastos de envío se aprecian diferencias significativas, tanto en los requisitos para causar derecho a la misma como en el cálculo del importe de la subvención.

### III.3.3.- Consideraciones en torno al límite máximo de gastos electorales

#### III.3.3.1.- Falta de correspondencia entre el límite máximo de gastos y el importe de las subvenciones electorales en las elecciones locales

El artículo 127.1 de la LOREG establece que la subvención correspondiente a cada grupo político en ningún caso podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, considerados justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora. A su vez, de conformidad con el artículo 131.1 del mismo texto legal, ninguna formación política podrá realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de cada proceso electoral. De la consideración conjunta del objeto de ambos preceptos se podría deducir la existencia de una cierta correlación entre el límite máximo de gastos autorizados y la cuantificación de las subvenciones a percibir.

Respecto de las elecciones locales, el artículo 193.1 de la LOREG establece la subvención por el Estado de los gastos que originen las actividades electorales, que resulta de la aplicación de unas reglas que atienden al número de los concejales electos (270,90 euros por cada uno) y de los votos obtenidos por cada candidatura (0,54 euros por cada voto), uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado concejal.

Por su parte, el apartado 2 del citado artículo 193 de la LOREG se refiere al método de cálculo del límite máximo de los gastos electorales en las elecciones municipales, que será el que resulte de multiplicar por 0,11 euros el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, un complemento provincial de 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.

Aun cuando, como se ha indicado anteriormente, el objeto y finalidad de ambas figuras -subvención y límite de gastos- requerirían una cierta correspondencia entre sí, esta no se ha establecido en la normativa. Esta circunstancia tiene especiales consecuencias en las elecciones locales, en las que el límite máximo de gastos autorizado para las formaciones políticas de reducida implantación territorial, que en muchos casos presentan candidatura a un solo municipio de la provincia y por tanto no tienen derecho al complemento provincial que se recoge en el artículo 193.2 de la LOREG, resulta muy inferior a la subvención que podrían percibir atendiendo a las reglas que establece la normativa<sup>13</sup>.

Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta en este punto que el límite máximo de gasto aplicable a formaciones de escasa implantación que se presentan en pocas circunscripciones resulta manifiestamente insuficiente para el desarrollo de una mínima campaña electoral, y esto tiene especiales repercusiones en el ámbito sancionador en la medida en que dichas formaciones, al exceder fácilmente el límite máximo, incurren con facilidad en la consiguiente infracción sancionable

<sup>13</sup> Del análisis de los datos relativos a las elecciones municipales celebradas en el año 2019, se extraen conclusiones muy significativas en relación con esta cuestión:

- El número de formaciones que obtuvieron resultados con derecho a subvención fue de 1.664, de las que el 69,77 % contó con un límite máximo de gastos inferior a la subvención electoral a la que tuvieron derecho por los resultados obtenidos, no cumpliendo ninguna de ellas las condiciones necesarias para añadir el complemento provincial. De aquellas, 1.139 formaciones concurren a un solo municipio.
- De las 1.664 formaciones que tenían obligación de presentar la contabilidad electoral al Tribunal de Cuentas en el citado proceso electoral, solo lo hicieron 478. De ellas, 200 formaciones, el 41,84 %, disponían de un límite máximo de gastos inferior a la subvención que les correspondía. De las 1.186 formaciones que no presentaron contabilidad se encontraban en estas circunstancias 961, el 81,03 %.

en aplicación del artículo 17 de la LOFPP y, con frecuencia, excediendo el mismo en un diez por ciento o más del límite, lo que constituye una infracción muy grave.

El Tribunal de Cuentas viene manifestando, desde la Moción del año 2001, la conveniencia de establecer una correspondencia entre el límite máximo de gastos y el importe de las subvenciones electorales a percibir, especialmente en los referidos casos de formaciones de escasa implantación, por las relevantes consecuencias que se generan.

### *III.3.3.2.- Estimación de los límites máximos de gastos electorales*

La normativa electoral vincula el cálculo del límite máximo de gastos electorales a la población de derecho de las circunscripciones donde las distintas formaciones presenten sus candidaturas. Sin embargo, la actividad electoral llevada a cabo por aquellas va dirigida a quienes tienen la condición de electores en cada uno de los procesos electorales. Por ello, parece que se ajusta más al objeto de dicho límite su vinculación al número de electores de las circunscripciones donde presente su candidatura cada formación política, que a las poblaciones de derecho de las mismas.

Por otra parte, tal y como se indicó en la Moción del año 2001, la normativa electoral no ofrece un criterio explícito para el cálculo del límite máximo de gastos con carácter previo a la celebración de las elecciones. Este hecho resulta, principalmente, de la influencia sobre el cálculo del mismo de determinadas circunstancias que resultan de la propia actividad electoral, como ocurre, como se ha indicado, con los gastos por envíos personales y directos de sobres y papeletas y de propaganda electoral que no resultan subvencionables por este concepto separadamente<sup>14</sup>, así como con los supuestos en los que existe concurrencia de varios procesos electorales.

Respecto de esta última circunstancia, cabe indicar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 131.2 de la LOREG, en el supuesto de coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo, las formaciones políticas concurrentes no podrán realizar gastos electorales suplementarios en cuantía superior en un 25 % de los máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales.

La indeterminación del proceso de cuantificación del límite máximo de los gastos electorales en los casos de concurrencia de distintos procesos electorales ha llevado a la JEC a formular instrucciones y acuerdos estableciendo criterios interpretativos sobre la aplicación del citado artículo de la LOREG en los supuestos de concurrencia; criterios que ha venido aplicando el Tribunal de Cuentas en las sucesivas fiscalizaciones de las contabilidades electorales.

Por lo tanto, habida cuenta de las referidas incertidumbres que se generan en el cálculo de los límites de gastos electorales en los supuestos mencionados, y con el fin de que las formaciones políticas que concurren a un proceso electoral puedan determinar de antemano los gastos que pueden realizar sin incumplir los límites de gastos electorales a que están sujetos y que puedan planificar adecuadamente su campaña electoral desde el punto de vista financiero, resultaría muy conveniente que pudiera modificarse la normativa incluyendo criterios que contribuyan a dar mayor certidumbre a dichas previsiones.

Adicionalmente, existen diferencias significativas entre la normativa estatal y autonómica en lo que se refiere a la determinación del límite máximo de los gastos electorales en los distintos procesos electorales. Si se realiza una comparativa entre la normativa estatal y autonómica para los distintos procesos electorales resulta que la cuantía del límite de gastos por habitante es muy variable,

---

<sup>14</sup> De la fiscalización de las contabilidades relativas a las elecciones municipales de 2019, resulta que 24 de las 46 formaciones con derecho a la subvención específica de los gastos electorales por el envío de propaganda electoral efectuaron gastos de esta naturaleza no cubiertos por dicha subvención y que, por tanto, fueron agregados a los gastos declarados por la actividad electoral ordinaria, dando lugar, en cuatro formaciones, a la superación del límite máximo de gastos del proceso electoral o a un incremento en la superación del mismo.

oscilando entre un mínimo de 0,11 euros, aplicable a las elecciones municipales, y un máximo de 0,802007 euros por habitante aplicable a las elecciones autonómicas de una Comunidad Autónoma. Además, la normativa electoral de algunas Comunidades reconoce un complemento adicional que se añade al límite cuando la formación política cumple unos requisitos adicionales relativos al ámbito territorial en el que presenta candidatura.

Estas diferencias en la normativa electoral reguladora del límite máximo de gastos de los distintos procesos electorales pueden originar un tratamiento desigual con respecto al cumplimiento del límite en los supuestos de coincidencia de varios procesos electorales. Para las formaciones políticas que participen en uno solo de los procesos electorales, el límite máximo de gastos electorales será el que proceda con arreglo a la normativa específica para las elecciones a las que se haya presentado, lo que perjudica comparativamente a las formaciones con reducida implantación territorial.

A la vista de esta diversidad en la normativa reguladora del límite máximo de gastos electorales aplicable en los distintos procesos electorales y teniendo en cuenta que el objeto de la normativa en todos ellos es el mismo, se podría valorar la posibilidad de avanzar en la homogeneización de la normativa estatal y autonómica en la línea de conseguir la mayor correspondencia posible entre el límite de gastos y el importe de la subvención y de dar un mismo tratamiento análogo a las formaciones políticas en todos los procesos electorales en el caso de concurrencia de distintos procesos en la misma fecha.

**Propuestas:**

22. Siguiendo el criterio ya manifestado por este Tribunal de Cuentas desde la Moción de 2001, se considera conveniente que pudieran adoptarse las medidas oportunas para paliar la falta de correspondencia que se produce, en ocasiones, en aplicación de las normas legales, entre el límite máximo de gastos y el importe de las subvenciones electorales a percibir.

*Esta circunstancia tiene especiales consecuencias en las elecciones locales, en las que, al no poder agregar el sumando provincial, el límite máximo de gastos autorizado para las formaciones de reducida implantación, definido exclusivamente por el número de habitantes de las localidades donde se presentan, es inferior a la subvención que procedería percibir en caso de obtener representación en la correspondiente Corporación Local. Por ello, el límite máximo de gasto aplicable resulta manifiestamente insuficiente para el desarrollo de una campaña electoral, además de las repercusiones a que ello puede dar lugar en la medida en que exceden fácilmente el límite máximo, con la consiguiente infracción sancionable que ello supone en aplicación de la LOFPP.*

23. Convendría vincular el límite máximo de gastos electorales que establece el artículo 193.2 de la LOREG con el número de electores, colectivo al que se dirige la actividad electoral de las formaciones políticas, más que con el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente su candidatura cada formación política.

24. Sería conveniente incluir en la normativa electoral criterios precisos que permitan a las formaciones calcular, de forma indubitada y previa a la celebración de los procesos electorales, los límites de gastos electorales, así como las cuantías de gastos por envíos directos y personales de sobres y papeletas de propaganda electoral subvencionables.

25. La complejidad en la determinación del límite máximo de gastos electorales en los supuestos de coincidencia de dos o más elecciones por sufragio universal directo y la ausencia de regulación de estos supuestos en la normativa electoral sugieren la conveniencia de adaptar la limitación prevista en el artículo 131.2 de la LOREG al criterio establecido por la Junta Electoral Central para estas situaciones y aplicado por el Tribunal de Cuentas en las fiscalizaciones, en el sentido de tomar la cifra mayor resultante de la aplicación del límite de gastos legalmente previsto, incrementada en un 25 por 100 del límite legal de gastos de las elecciones a Cortes Generales, en relación con el ámbito correspondiente.

26. Se sugiere avanzar, con pleno respeto a las respectivas competencias legislativas, en la armonización de la normativa estatal y autonómica en cuanto a la determinación del límite máximo de gastos electorales con la finalidad de conseguir una mayor homogeneización en su regulación y, con ello, un tratamiento más equitativo para todas las formaciones, especialmente en los supuestos de concurrencia de varios procesos electorales, así como una mayor eficacia del control.

**III.3.4.- Los límites de gastos en publicidad exterior y en prensa y radio**

La normativa electoral contempla, junto al límite general de gastos electorales, dos sublímites específicos; por una parte, para los gastos de publicidad exterior y, por otra, para los de publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada, según se prevé en los artículos 55 y 58 de la LOREG, respectivamente. El límite de dichos gastos específicos se concreta en el 20 % del límite máximo de gastos establecido para el proceso electoral de que se trate.

Como ocurre en otros casos, la normativa electoral no identifica suficientemente los conceptos de gastos a incluir en dichos sublímites, lo que tiene efectos relevantes en el ámbito sancionador, en

la medida que la superación de los mismos constituye una infracción sancionable de las recogidas en el artículo 17 de la LOFPP.

El Tribunal de Cuentas, en aplicación de la normativa existente, especifica en las Instrucciones aprobadas por el Pleno para su aplicación a los diferentes procesos electorales, los gastos que se consideran como tales, optando por una interpretación restrictiva, precisamente en garantía de evitar que por un exceso en el concepto pueda incurrirse en infracción sancionable. Así, el gasto a computar a efectos de ambos sublímites comprendería, en el caso de la publicidad exterior, exclusivamente al coste del alquiler, instalación y desmontaje en los soportes publicitarios; y, en el supuesto de la publicidad en prensa y radio, el coste de la publicación y emisión de la propaganda electoral.

En todo caso, deberían clarificarse y especificarse en la normativa electoral los conceptos comprendidos entre los gastos computables a efectos de dichos sublímites, lo que aún resulta más necesario teniendo en cuenta los nuevos soportes publicitarios fruto del desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (NTIC), como son la prensa digital y las redes sociales, que no se prevén ni se regulan entre los conceptos referidos en la normativa electoral actual. En el ejercicio de la función fiscalizadora sobre los procesos electorales celebrados en los últimos años se ha observado por el Tribunal de Cuentas el creciente empleo de servicios de muy diversa naturaleza relacionados con las NTIC contratados por las formaciones políticas para realizar la propaganda y publicidad electoral<sup>15</sup>. Además, no se ha producido en paralelo una tendencia a la baja en el gasto en prensa periódica y radio tradicionales.

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de la JEC de 29 de noviembre de 2018, la publicidad electoral en redes sociales no resulta computable en el límite de gastos de publicidad en prensa y radio siempre que no se trate de páginas o perfiles correspondientes a los referidos medios, todo ello sin perjuicio de que estén sujetos al límite legal de gastos electorales establecido para cada proceso electoral.

El Tribunal de Cuentas estima que la publicidad electoral en medios de comunicación debe ser considerada como un todo, y así lo viene recomendando, por lo que no parece lógico limitar la publicidad a unos medios (prensa y radio) excluyendo otros (redes sociales), cuando las estrategias publicitarias que se diseñan para las campañas electorales son globales y se canalizan indistintamente en unos formatos o en otros.

---

<sup>15</sup> En las elecciones a Cortes Generales del periodo 2015-2019, se observa una evolución en el gasto de servicios relacionados con las NTIC contratados por las formaciones políticas para realizar propaganda y publicidad electoral que va del 2,02 % respecto del total de gastos electorales en 2015, al 23,92 % en 2019, llegando a representar en algún caso, hasta el 48 % sobre el total del gasto electoral.

**Propuestas:**

27. Sería oportuno evaluar la necesidad de adecuar los límites de gastos en publicidad exterior y de publicidad en prensa y radio de titularidad privada previstos en los artículos 55 y 58 de la LOREG, respectivamente, a los nuevos soportes de publicidad existentes como consecuencia de la introducción de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, entre los que cabe señalar la publicidad en prensa digital y los anuncios y otros usos en internet, precisándose la naturaleza de los gastos a tener en cuenta a efectos de su consideración para la comprobación de la limitación legal establecida. Asimismo, se sugiere actualizar la denominación de dichos límites para adecuarla a los gastos comprendidos en ellos.
28. Deberían especificarse en mayor medida los conceptos que integran el gasto de las candidaturas en publicidad exterior y en publicidad en prensa y radio que han de considerarse a efectos de los sublímites de los artículos 55 y 58 de la LOREG.

### III.4.- OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN Y AL CONTROL DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS Y DE LAS FUNDACIONES Y DEMÁS ENTIDADES VINCULADAS O DEPENDIENTES DE ELLAS

#### III.4.1.- Planes de saneamiento en situaciones patrimoniales negativas

La legislación aplicable a los partidos políticos no contempla una pauta de actuación específica para abordar situaciones en las que estos incurran en un patrimonio neto negativo. Es en el PCAFP, aprobado en el año 2013, y, posteriormente, en el aprobado en 2018, incluyendo la adaptación del mismo a la Ley Orgánica 3/2015, en los que se establece, como parte de la información que se ha de incluir en la Memoria a aportar por las formaciones políticas en relación con el patrimonio neto, que en el supuesto de que de la situación financiera ofrecida por el balance se dedujera un patrimonio neto negativo prolongado durante dos ejercicios consecutivos, la formación política describirá el plan de saneamiento adoptado para regularizar dicha situación.

Según se indica en la Introducción del PCAFP, el mantenimiento del patrimonio neto en niveles que aseguren la permanencia de la actividad económica del partido político conlleva necesariamente un ajuste de dicha actividad a los ingresos realizados, excepto cuando se prevea un incremento de los recursos futuros que compense el exceso de actividad económica, además de los costes del endeudamiento en que incurra el partido. En este sentido, el apartado 3º de la Primera Parte del PCAFP, titulada “Marco Conceptual de la Contabilidad”, recoge el principio contable de continuidad de la actividad económica, según el cual, y salvo prueba en contrario, la actividad económica derivada de la ejecución del programa político de la formación continuará en un futuro previsible, por lo que la aplicación de los principios y criterios contables no estarán orientados a determinar el valor de la liquidación de su patrimonio, salvo que se produzca la disolución de la formación política.

En los informes de fiscalización de la contabilidad anual de las formaciones políticas se han observado partidos que han presentado patrimonio neto negativo durante, al menos, dos ejercicios consecutivos, lo que ha dado lugar a la inclusión de las correspondientes recomendaciones al efecto. Estas situaciones han llevado a ciertas formaciones al concurso de acreedores en los últimos ejercicios o a su disolución.

Por su parte, la normativa aplicable a las fundaciones y entidades sin fines lucrativos permite observar ciertas facultades de supervisión relacionadas con la sostenibilidad financiera de dichas entidades que se concretan en funciones relativas tanto al Patronato como al Protectorado correspondiente, pero sin que se defina la obligatoriedad de elaborar un plan de saneamiento que recoja actuaciones concretas a aplicar con el fin de asegurar o recobrar el equilibrio financiero.

En el ejercicio de la función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas ha constatado la existencia de varias fundaciones y de una sociedad vinculadas a partidos políticos que han presentado patrimonio neto negativo durante dos ejercicios económicos, habiéndose efectuado, igualmente, recomendaciones dirigidas a que se aborden estas situaciones. Al igual que ha ocurrido con ciertas formaciones políticas, en el caso de cinco fundaciones y de una sociedad vinculada a partidos políticos, estas situaciones han llevado a su liquidación, extinción o disolución.

**Propuestas:**

29. *Las formaciones políticas que presenten durante dos o más ejercicios económicos una situación patrimonial negativa deberían ajustar sus actividades económicas con objeto de alcanzar el necesario reequilibrio patrimonial y elaborar un plan de saneamiento, habida cuenta de que los ingresos públicos representan la mayor parte de los ingresos registrados. Ello con el fin de prevenir casos en los que la caída de estos por la pérdida de representación institucional y la elevada deuda financiera puedan llevar a la insolvencia del partido político y que este se encuentre en la necesidad de solicitar la declaración de un concurso de acreedores.*
30. *Se sugiere incorporar en el apartado Cuatro del artículo 14.bis de la LOFPP, entre las funciones del responsable de la gestión económico-financiera de las formaciones políticas, la de comunicar al máximo órgano de dirección del partido político la necesidad de desarrollar y poner en marcha un plan de saneamiento para restablecer el equilibrio patrimonial.*
31. *Respecto a las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos que durante dos o más ejercicios económicos presenten una situación patrimonial negativa, deberían ajustar sus actividades económicas y elaborar un plan de saneamiento con objeto de alcanzar el necesario equilibrio patrimonial.*

**III.4.2.- El control interno y el sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico**

De acuerdo con lo previsto en la LOFPP, las formaciones políticas deben disponer de unidades de control interno que tengan atribuidas facultades para la adecuada intervención y contabilización de los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico. En aplicación del principio de segregación de funciones, se entiende que dichas unidades deberán estar dotadas de una adecuada independencia orgánica y funcional respecto de quienes ostenten responsabilidades en materia de finanzas y contabilidad, así como disponer de recursos suficientes para el ejercicio de sus funciones.

El sistema de control interno de las formaciones políticas debe garantizar la fiabilidad e integridad de la información contable que sirve de base para la formulación de las cuentas anuales. Asimismo, ha de contar con mecanismos y procedimientos que permitan la salvaguarda de los activos, así como la verificación del cumplimiento de las prescripciones exigidas por la normativa aplicable.

En cuanto al contenido del informe de control interno, que ha de acompañar a las cuentas anuales que sean presentadas ante el Tribunal de Cuentas, el PCAFP señala que ha de contener, al menos, una descripción exhaustiva de las verificaciones efectuadas y de los resultados que se hayan obtenido en las mismas, así como las principales conclusiones y recomendaciones que, en su caso, se deriven de la auditoría en relación con los objetivos del sistema de control interno. En todo caso, sería oportuno que la normativa de partidos políticos refiriera el contenido mínimo de dicho informe.

Por otro lado, la Ley Orgánica 3/2015 introdujo en la LOPP el artículo 9 bis con el siguiente tenor literal: “*Los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal*”. En desarrollo de esta previsión, convendría que la normativa regulase las características y condiciones mínimas que debería reunir dicho sistema de prevención de riesgos.

**Propuestas:**

32. *Se considera preciso que la normativa prevea que el informe preceptivo al que se refiere el artículo 15 de la LOFPP, relativo a los resultados de la revisión del sistema de control interno, cuente con una descripción detallada acerca del alcance y resultados de las verificaciones efectuadas en aplicación de los procedimientos de control interno, así como las principales conclusiones y recomendaciones que, en su caso, se deriven de la revisión.*

33. *Convendría que la normativa recogiese un desarrollo de los elementos mínimos necesarios que debe reunir el sistema de prevención de riesgos al que se refiere el artículo 9 bis de la LOPP, que incluyera, entre otros, una identificación y valoración de los riesgos, la elaboración de un código ético y el establecimiento de un sistema disciplinario.*

**III.4.3.- La rendición de cuentas de las coaliciones electorales**

Las coaliciones electorales se constituyen específicamente para cada proceso electoral, circunstancia esta que las diferencia de las formaciones políticas. Sin embargo, el progresivo aumento de las coaliciones electorales que han concurrido a los procesos electorales celebrados en los últimos años hace aconsejable que la legislación aplicable pudiera prever la inclusión de las mismas en una sección específica del Registro de Partidos Políticos, en la medida en que continúan en funcionamiento durante la correspondiente legislatura, como viene recomendando el Tribunal de Cuentas. A este respecto, ha de recordarse que la JEC tiene acordado que las coaliciones electorales subsisten hasta el término del mandato del órgano representativo a cuya formación concurrieron.

Habida cuenta de que las coaliciones que hayan obtenido representación pueden ser perceptoras directas de las subvenciones públicas reguladas en el artículo 3 de la LOFPP, se considera que habría de aplicarse a las mismas la obligación de presentar cuentas anuales a la que se refiere el artículo 13.Tres de la LOPP.

Por otra parte, aunque la denominación de la coalición puede ser coincidente para distintos procesos electorales, el NIF de cada coalición ha de ser diferente para cada uno de ellos ya que los derechos y obligaciones que se deriven de los mismos han de quedar diferenciados.

**Propuestas:**

34. *Sería conveniente que la legislación aplicable previera la inclusión de las coaliciones electorales en una sección específica del Registro de Partidos Políticos, en la medida en que continúen en funcionamiento durante la correspondiente legislatura.*

35. *Habida cuenta de que las coaliciones que hayan obtenido representación pueden ser perceptoras directas de las subvenciones públicas reguladas en el artículo 3 de la LOFPP, se considera que debería aplicarse a dichas coaliciones la obligación de presentar al Tribunal de Cuentas las cuentas anuales a que se refiere el artículo 13.Tres de la LOPP, en el plazo establecido en el artículo 14.Seis de la LOFPP.*

### III.4.4.- La titularidad y la gestión de las cuentas bancarias electorales

El artículo 125.1 de la LOREG impone a los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones la obligación de abrir cuentas electorales con objeto de ingresar todos los fondos destinados a sufragar los gastos electorales, cualquiera que sea su procedencia, y con cargo a las cuales se han de pagar dichos gastos.

La LOREG no indica expresamente a quién debe corresponder la titularidad de dichas cuentas electorales, limitándose a establecer que los administradores generales y los de las candidaturas comunicarán a la JEC y a las Juntas Provinciales, respectivamente, las cuentas abiertas para la recaudación de fondos, y que dicha apertura podrá realizarse a partir de la fecha de nombramiento de los administradores electorales, en cualquier entidad financiera (artículo 124, apartados 1 y 2).

En los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre los procesos electorales, especialmente en los de ámbito local, se vienen poniendo de manifiesto numerosas incidencias en relación con las cuentas bancarias electorales que se comunican a la JEC y al Tribunal de Cuentas. En concreto, se han observado cuentas bancarias comunicadas como electorales que no han sido abiertas de forma específica para el proceso electoral concreto, al tratarse de cuentas ya abiertas para otros procesos electorales anteriores o, incluso, de cuentas de funcionamiento ordinario de los partidos políticos. También se han identificado cuentas electorales abiertas con la titularidad de los administradores electorales y no de las formaciones políticas.

En relación con esta última cuestión de la titularidad, para el abono de las subvenciones electorales el Ministerio del Interior viene solicitando a las formaciones políticas que la cuenta bancaria figure a nombre del administrador electoral y no de la formación política, basándose en las instrucciones recibidas de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, que solo autorizan el abono de las subvenciones si la cuenta bancaria es titularidad del administrador electoral<sup>16</sup>.

La titularidad de una cuenta aparece, generalmente, vinculada a la titularidad o propiedad de los fondos depositados y lleva consigo una libre disposición de los mismos. Por tanto, si la formación política es la propietaria de los fondos depositados debería ser también titular de la cuenta en la que dichos fondos se depositan<sup>17</sup>. Lo contrario, es decir, la apertura de cuentas electorales a nombre de sujeto distinto a las formaciones políticas ocasionaría una falta de correspondencia entre el titular de los fondos y el de la cuenta, generando una confusión entre titular y disponente de estos fondos, con las consiguientes repercusiones jurídicas y fiscales que podrían ocasionarse. La titularidad de las cuentas electorales a nombre de las formaciones políticas es compatible con la necesaria autorización que deben recibir los administradores electorales para intervenir en dichas cuentas, a fin de realizar las funciones que les atribuye la LOREG consistentes, fundamentalmente, en la gestión económico-financiera de las candidaturas y en la llevanza de su contabilidad. Hay que tener

<sup>16</sup> Este criterio se sustenta en un informe de la Abogacía General del Estado del año 1996 en relación con la responsabilidad de los administradores concursales, en el que se considera que el administrador/a es directamente responsable de los fondos percibidos y es además el destinatario primario de los mismos, estando obligado, en su caso, a la devolución, sin perjuicio de su derecho a reclamar el resarcimiento posteriormente al partido. Todo ello procede de la interpretación que, según dicho informe, resulta de diferentes preceptos de la LOREG que atribuyen al administrador electoral la responsabilidad directa de los ingresos y gastos de los partidos, federaciones o coaliciones electorales.

El Tribunal de Cuentas ha recibido consultas y reclamaciones de los administradores electorales de las formaciones políticas a este respecto, ya que no encuentran fundamento legal a la exigencia de abrir una cuenta bancaria electoral para el abono de la subvención, sin que la misma sea titularidad de la propia formación, como titular de los derechos (subvenciones electorales) y obligaciones (pago a los acreedores) surgidas en el proceso electoral.

<sup>17</sup> Cabe mencionar que los fondos para la financiación de los procesos electorales recibidos en estas cuentas pueden proceder de distintas fuentes, como reconoce el referido artículo 125.1 de la LOREG al disponer "cualquiera que sea su procedencia". Así, pueden consistir, fundamentalmente, en aportaciones del propio partido, operaciones de endeudamiento, donaciones realizadas por personas físicas y jurídicas, así como anticipos de las subvenciones electorales que puedan corresponder a las formaciones políticas, constituyendo todos ellos los recursos económicos de los partidos políticos, como dispone el artículo 2 de la LOFPP.

en consideración que, según el artículo 125.2 de la LOREG, pueden disponer de los fondos de las cuentas no solo los administradores electorales sino también “*las personas por ellos autorizadas*”, lo que presume intervención en la misma pero no necesariamente la titularidad.

**Propuesta:**

36. *Se considera oportuno que se haga constar en la LOREG que para cada proceso electoral, los administradores electorales han de proceder a la apertura de cuentas electorales, que necesariamente han de ser diferentes para cada proceso electoral concreto y distintas de aquellas que operan en el funcionamiento ordinario del partido político. Dichas cuentas deberían abrirse bajo la titularidad y con el NIF de la formación política que presenta la candidatura, siendo el administrador electoral interviniente en la misma, como sucede con los responsables de finanzas y tesoreros de los partidos políticos respecto de las cuentas bancarias de funcionamiento ordinario.*

*Sería conveniente que, igualmente, se hiciera constar en la normativa que la información de la apertura, titularidad e intervinientes de tales cuentas se aportase tanto a la Junta Electoral correspondiente como al Tribunal de Cuentas.*

**III.4.5.- Medidas dirigidas a favorecer la eficiencia en la rendición de cuentas de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de aquellas, así como en la fiscalización de las mismas**

En los informes de fiscalización de la contabilidad anual y electoral de las formaciones políticas, el Tribunal de Cuentas ha recomendado diversas medidas, dirigidas tanto al Ministerio del Interior como a la JEC, al objeto de procurar una mayor modernización y actualización de los procesos de gestión y encaminadas a mejorar las gestiones administrativas en el ejercicio de las respectivas competencias.

Por lo que se refiere al **Ministerio del Interior**, habida cuenta de que la legislación actual contempla la obligatoriedad de todas las formaciones políticas de remitir al Tribunal de Cuentas sus cuentas anuales consolidadas, y que el incumplimiento de dicha obligación conlleva una posible infracción tipificada en el artículo 17 de la LOFPP, se considera necesario que se acometa una actualización de las entidades inscritas en el Registro de Partidos Políticos, competencia de dicho Ministerio, así como una modernización del sistema de registro que contemple la tramitación electrónica.

**Propuestas:**

37. *Se sugiere que el Ministerio del Interior impulse la actualización del Registro de Partidos Políticos a fin de que del mismo pueda obtenerse una relación de las formaciones políticas y fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas que han de presentar al Tribunal de Cuentas las cuentas anuales de cada ejercicio económico, y que dicha relación se facilite a esta Institución con anterioridad a la finalización de cada año natural. A este respecto, se estima preciso que se estableciese un procedimiento administrativo para la declaración de la extinción de un partido político, a que se refiere la LOPP, que posibilitara, con las garantías legales necesarias, proceder a una actualización más ágil y efectiva del mencionado Registro.*

38. *Convendría que el sistema utilizado para el registro de los partidos políticos y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos contemple la tramitación electrónica para facilitar las comunicaciones y agilizar los procesos de verificación.*

Respecto a la JEC, las recomendaciones que viene haciendo el Tribunal de Cuentas se dirigen al establecimiento de un *código identificativo único* para las candidaturas en los distintos procesos electorales, que se utilizaría también por el Ministerio del Interior para elaborar la correspondiente base de datos con las candidaturas proclamadas, así como la remisión por la JEC al Tribunal de Cuentas, en formato electrónico, de una relación de las candidaturas que se hayan presentado en cada una de las circunscripciones electorales, inmediatamente después de que el acuerdo de proclamación de candidaturas sea firme. Todo ello redundaría en una mayor celeridad en el cumplimiento de lo dispuesto en la DA 16ª de la LOFPP, en relación con la comunicación a la Junta Electoral competente así como a las formaciones políticas de la cifra máxima individualizada de gasto electoral que a cada una de estas corresponde en cada proceso electoral.

#### **Propuestas:**

39. *Se sugiere el establecimiento de un código identificativo único para cada una de las formaciones políticas, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que concurren a los procesos electorales, con objeto de facilitar una mejor correspondencia entre los resultados electorales de las candidaturas y las contabilidades electorales presentadas por estas al Tribunal de Cuentas.*
40. *Convendría que la Junta Electoral Central remitiera en formato electrónico a este Tribunal de Cuentas una relación de las candidaturas que se hayan presentado en cada una de las circunscripciones electorales, inmediatamente después de que el acuerdo de proclamación de candidaturas sea firme, lo que redundaría en una mayor celeridad en la comunicación, tanto a la Junta Electoral competente como a las formaciones políticas concurrentes, de la cifra máxima individualizada de gasto electoral correspondiente a cada una de ellas, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional decimosexta de la LOFPP.*
41. *Con objeto de potenciar la eficiencia de la tramitación de los procedimientos de la administración electoral, sería de utilidad la puesta en marcha de una sede electrónica, lo que contribuiría a facilitar las comunicaciones con las candidaturas y con el Tribunal de Cuentas.*

### III.5.- EL RÉGIMEN SANCIONADOR

#### III.5.1.- La tipología de las infracciones establecidas en el artículo 17 de la LOFPP

El régimen sancionador en materia de gestión económico-financiera de los partidos políticos se encuentra actualmente regulado en el Título VI de la LOFPP, cuyo artículo 17 recoge el catálogo de infracciones tipificadas, siempre que no constituyan delito. Se establecen, asimismo, un procedimiento sancionador específico al efecto, en el artículo 18 de aquella, así como las sanciones en cada caso aplicables, que se prevén en el artículo 17 bis del mismo texto legal.

Las infracciones que puede cometer un partido político se tipifican en el citado artículo 17 como muy graves, graves y leves. Las mismas se refieren, por un lado, a la actividad ordinaria de los partidos políticos<sup>18</sup> y, por otro, a la superación de los límites de gasto previstos en la LOREG con ocasión de los procesos electorales.

<sup>18</sup> Se refieren a la aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos legalmente establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8 de la LOFPP, a la asunción de gastos del partido por terceras personas en los términos indicados en el artículo 4.Tres de la misma Ley, así como los acuerdos sobre condiciones de la deuda que infrinjan la prohibición del artículo 4.Cuatro de la LOFPP; el incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales o su presentación incompleta o deficiente; la realización de actividades de carácter mercantil que resulten prohibidas con arreglo al artículo 16 de la LOFPP; la falta de un sistema de auditoría o control interno que establece el

Sin embargo se estima que, no obstante las sucesivas modificaciones en la normativa acometidas en la materia, el actual catálogo de infracciones es susceptible de ser completado y clarificado, ya que no se tipifican algunas conductas análogas a otras que sí se consideran infracción sancionable o que generan el mismo efecto limitativo de la fiscalización de la gestión económico-financiera de los partidos políticos que otras que sí se han tipificado, sin que se entienda que exista razón que lo motive. A continuación, se refieren los supuestos en los que se considera concurren dichas circunstancias.

#### *III.5.1.1.- Falta de presentación de la contabilidad electoral al Tribunal de Cuentas*

Como se ha indicado, es obligación de las formaciones políticas que cumplan los requisitos que establece la normativa electoral, presentar al Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales.

Sin embargo, en los informes de fiscalización aprobados por el Pleno relativos a las contabilidades de las elecciones locales se observa un elevado número de formaciones que, indebidamente, no rindieron la contabilidad relativa a sus respectivos ingresos y gastos electorales. Ello, además de suponer un incumplimiento de la obligación establecida en el citado artículo 133.1 de la LOREG, impide al Tribunal realizar su fiscalización y conocer si las formaciones excedieron sus correspondientes límites de gasto electoral. Cabe recordar a estos efectos que la superación del límite de gasto electoral constituye infracción sancionable.

A diferencia de lo que ocurre con el incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales de los partidos políticos (tipificado en el artículo 17. Dos c) y Tres c) de la LOFPP como infracción muy grave o grave dependiendo del número de ejercicios a los que afecte), la legislación vigente no establece como infracción la omisión de rendición de la contabilidad electoral, lo que no parece tener sentido en la medida en que el incumplimiento del deber legal de rendición de cuentas por las formaciones políticas constituye un mismo tipo de conducta independientemente de si afecta a la contabilidad anual o a la electoral y produce el mismo efecto impeditivo de la fiscalización en ambos casos. Sin embargo, la LOFPP no contiene reproche en el ámbito sancionador para las formaciones políticas que no rindan su contabilidad electoral. El único efecto que ello produce es que el Tribunal de Cuentas, como se establece en las Instrucciones que aprueba para su aplicación en la fiscalización de los procesos electorales, en el ejercicio de las atribuciones que le atribuye el artículo 134.2 de la LOREG, pueda realizar una propuesta de no concesión de la subvención que le hubiera correspondido a la formación en función de los resultados electorales.

Esto lleva en la práctica a que en aquellas formaciones políticas que cumplen con el mandato legal y remiten sus cuentas electorales, puedan detectarse irregularidades sancionables, viéndose obligadas a asumir la correspondiente sanción -en general de una cuantía relevante- si superan uno o varios de los límites de gasto electoral, frente a las que no presentan su contabilidad electoral, respecto de las que únicamente se propondría la no concesión de la subvención electoral que les correspondiera, en numerosas ocasiones de escaso importe. Por ello se considera que dicha omisión debería considerarse también punible.

#### *III.5.1.2.- Presentación de las cuentas anuales relativas a un ejercicio fuera del plazo legalmente establecido*

De acuerdo con el artículo 14.6 de la LOFPP, todos los partidos políticos habrán de remitir las cuentas anuales consolidadas, en las que se detallarán y documentarán sus ingresos y gastos, debidamente formalizadas, al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente al que aquéllas se refieran.

---

artículo 15 de la LOFPP; y la omisión del deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas que se regula en el artículo 19 del mismo texto.

El incumplimiento de la citada obligación, sea por falta de presentación de las cuentas anuales en el plazo previsto en el citado artículo o por su presentación incompleta o deficiente de modo que se impida al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador, constituye una infracción muy grave en el caso de que el incumplimiento de esta obligación afecte a dos ejercicios consecutivos o tres alternos (artículo 17. Dos c) de la LOFPP); si el incumplimiento afectase a un único ejercicio, el artículo 17. Tres c) de la LOFPP tipifica esta infracción como grave. Sin embargo, este artículo no hace referencia a la presentación de las cuentas fuera del plazo legalmente previsto cuando produzca efectos similares a su no presentación o a su presentación defectuosa.

El Tribunal de Cuentas ha constatado que, en ocasiones, aunque se produce una presentación efectiva de las cuentas anuales en relación con un determinado ejercicio económico, dicha presentación se produce excediendo ampliamente el plazo legalmente establecido, lo que en la práctica impide al Tribunal de Cuentas llevar a cabo adecuadamente su cometido fiscalizador. Esto ha dado lugar a que la Institución efectúe recomendaciones en sus informes de fiscalización en los términos anteriormente señalados.

### *III.5.1.3.- Prohibiciones contenidas en los artículos 128 y 129 de la LOREG*

Los artículos 128 y 129 de la LOREG recogen prohibiciones relativas a las aportaciones a cuentas electorales. Así, en virtud del artículo 128.1 de la LOREG no se podrán hacer aportaciones a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas. El apartado segundo del citado artículo prohíbe, asimismo, las aportaciones a estas cuentas de *fondos procedentes de Entidades o personas extranjeras*, con la excepción de los otorgados en el Presupuesto de los órganos de la Unión Europea para la financiación de las elecciones al Parlamento Europeo y, en el supuesto de elecciones municipales, únicamente con relación a las personas para quienes sea aplicable lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución Española, en lo relativo al derecho de sufragio activo y pasivo.

Por su parte, el artículo 129 de la LOREG establece un límite de 10.000 euros para las aportaciones de las personas, físicas o jurídicas, a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas.

Sin embargo, el incumplimiento de estas prohibiciones no está previsto como infracción sancionable por la LOFPP; únicamente se contempla en las correspondientes Instrucciones aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas para la fiscalización de las contabilidades correspondientes a cada proceso electoral, la posibilidad de proponer la reducción de la subvención electoral en el caso de que se superara el límite legal máximo de 10.000 euros establecido para las aportaciones privadas, por el doble de la cantidad excedida. Esto difiere de la previsión que establece el artículo 17.Dos a) de la LOFPP para quienes aceptaran donaciones o aportaciones que contravengan los requisitos establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8 de la propia Ley, lo que no se estima fundamentado en la medida en que se trata de supuestos análogos que son punibles en el ámbito de la gestión ordinaria de las formaciones políticas pero no los son en el contexto de la gestión electoral.

La inclusión de los incumplimientos de la normativa electoral referidos, -que, sin duda, afectan al régimen de financiación de los partidos políticos- en el catálogo de infracciones tipificadas en el artículo 17 de la LOFPP permitiría su equiparación respecto de las mismas irregularidades cometidas en periodo no electoral.

#### *III.5.1.4.- Inexistencia de informe de control interno*

Como se señala en el apartado III.4.2 de esta Moción, el artículo 15 de la LOFPP prevé que las formaciones políticas establezcan un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, debiendo acompañarse el informe resultante del mismo a la documentación que se ha de rendir al Tribunal de Cuentas.

Por su parte, el artículo 17. Tres d) de la LOFPP tipifica como infracción grave la falta del sistema de auditoría o control interno a que se refiere el artículo 15 antes referido. Aun cuando los estatutos de las formaciones políticas tuvieran regulado dicho control interno y se hubieran establecido los órganos competentes para desarrollarlo, el mismo no tendrá efectividad y resultará inoperante si no se lleva a cabo de forma regular y sus resultados no se plasman en un informe, del que debe darse traslado a los órganos de dirección del partido y, como establece el artículo 15 de la LOFPP, al Tribunal de Cuentas. Por ello, se estima preciso que para poder hacer efectiva la finalidad de lo previsto en dicho precepto, pudiera considerarse infracción sancionable, no sólo la falta de un sistema de control externo sino también la omisión del informe resultante del mismo.

#### *III.5.1.5.- Condonación de deudas*

La Ley Orgánica 3/2015 modificó el artículo 4.Cuatro de la LOFPP introduciendo la prohibición de las entidades de crédito de efectuar condonaciones totales o parciales de deuda a los partidos políticos<sup>19</sup>, señalando que se entiende por condonación la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado.

Se considera que la citada prohibición de condonación debería hacerse extensible a todas las posiciones acreedoras que pudieran mantenerse frente a las formaciones políticas, como se viene recomendando en los informes de fiscalización.

---

<sup>19</sup> La redacción de la LOFPP hasta entonces vigente permitía las condonaciones de créditos con el límite de 100.000 euros anuales.

**Propuestas:**

42. *Con el propósito de que pudiera establecerse un tratamiento más completo y homogéneo respecto de las irregularidades cometidas por las formaciones políticas en su gestión económico-financiera, se propone introducir un nuevo supuesto infractor en el artículo 17 de la LOFPP, consistente en el incumplimiento de la obligación de presentar una contabilidad detallada y documentada de los respectivos ingresos y gastos electorales en los términos establecidos en el artículo 133.1 de la LOREG, su presentación incompleta, deficiente o fuera del plazo legalmente establecido, de modo que impida al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador, pudiendo equipararse su calificación al supuesto incluido en el apartado Tres c) del precepto.*

43. *Asimismo, con el fin de homogeneizar el tratamiento sancionador respecto de irregularidades análogas ya tipificadas en el artículo 17 de la LOFPP y generadoras de los mismos efectos, se propone añadir a los tipos infractores de ciertos apartados de dicho precepto las siguientes irregularidades:*

*En el apartado Dos a), se podría disponer que lo previsto en cuanto a la aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8 de la LOFPP sea, asimismo, aplicable a la contravención de los artículos 128 y 129 de la LOREG.*

*Adicionalmente podría completarse, en el referido apartado, el tratamiento sancionador previsto para los acuerdos sobre condiciones de deuda que infrinjan la prohibición contenida en el artículo 4. Cuatro, con los supuestos de falta de pago de la deuda con entidades financieras vencida de forma indefinida, de manera que, en la práctica, no se liquide la misma. Sería conveniente extender, igualmente, dicho tratamiento a los supuestos de condonación de las deudas contraídas con otros prestamistas (entre otros, los concedentes de microcréditos) y con los acreedores comerciales.*

*En el apartado Tres c), se podría establecer el mismo régimen sancionador determinado para el incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales, la presentación de cuentas incompletas o deficientes al Tribunal de Cuentas durante un ejercicio, a la presentación de las mismas fuera del plazo legalmente establecido cuando impida al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador.*

*En el apartado Tres d), se podría ampliar la infracción prevista para la falta de un sistema de auditoría o control interno que establece el artículo 15, a la inexistencia del informe en el que se recojan los principales resultados y conclusiones del mismo.*

**III.5.2.- La proporcionalidad de las sanciones previstas en el artículo 17 bis de la LOFPP**

Como se ha expuesto, el artículo 17 bis de la LOFPP establece el régimen de sanciones para cada una de las infracciones tipificadas en el artículo 17 de la Ley; todas ellas consistentes en una multa pecuniaria de diferente cuantía –determinada bien como un porcentaje graduable sobre lo excedido o recibido indebidamente, bien mediante el establecimiento de las cuantías mínima y máxima entre las que la multa puede oscilar-, según la gravedad de la infracción cometida, otorgando al Tribunal de Cuentas un margen para fijar su importe concreto atendiendo a las circunstancias que concurren en cada caso particular (culpabilidad, perjuicio causado, reiteración, etc.).

Adicionalmente, respecto de algunas de las infracciones, además de la sanción concreta, la Ley dispone límites mínimos adicionales de los que no pueden bajar las multas que se impongan; en particular, ello se contempla para las infracciones de las letras a) y b) del artículo 17. Dos,

infracciones muy graves, que en ningún caso podrán ser inferiores a cincuenta mil euros; así como para las infracciones del artículo 17. Tres. b), infracción grave, y del artículo 17. Cuatro. b), infracción leve, que no podrán ser inferiores a veinticinco mil y a cinco euros, respectivamente.

En la práctica, bien porque así lo establece la sanción expresamente para la infracción, bien por aplicación del límite mínimo adicional establecido, la sanción por las infracciones muy graves no podrá ser inferior en ningún caso a cincuenta mil euros; la sanción por infracciones graves (salvo los supuestos de los apartados c. y d. del artículo 17. Tres, para los que el mínimo de multa es de diez mil euros) no podrá ser inferior a veinticinco mil euros; y las infracciones leves en ningún caso serán sancionadas por debajo de los cinco mil euros.

En la tramitación de los procedimientos sancionadores, el Tribunal de Cuentas viene observando que, en ocasiones, se producen una falta de proporcionalidad relevante entre la cuantía de la irregularidad sancionable cometida y la de la sanción que le corresponde con arreglo al artículo 17 bis de la LOFPP. Así ocurre, entre otros, en los supuestos de infracción por superación del límite de gasto electoral establecido en la LOREG, especialmente en el caso de formaciones políticas de escasa implantación para las que el límite de gasto no es muy elevado<sup>20</sup>, así como en las aportaciones y donaciones realizadas con infracción de la LOFPP cuando las mismas son de escasa cuantía.

El establecimiento de límites mínimos adicionales en estas sanciones hace que todas las infracciones de esta naturaleza, sin discriminación, lleven aparejadas multas del mismo importe mínimo, que pueden ser de muy elevada cuantía en relación con la de la irregularidad sancionada, y cuyo cumplimiento puede llevar incluso hasta la extinción de las formaciones afectadas.

En este sentido, el principio de proporcionalidad se manifiesta, en el ámbito administrativo, por un lado, como regla de moderación y funcionalidad, ya que las sanciones habrán de ser en cada caso las necesarias para que cumplan su finalidad y, por otro lado, como regla de discrecionalidad limitada puesto que ha servido como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2004).

Como se ha indicado en el punto III.3.3.2, el Tribunal de Cuentas viene señalando en sus informes de fiscalización correspondientes a las contabilidades electorales, la necesidad de paliar la falta de correspondencia que puede producirse entre el límite máximo de gastos y el importe de las subvenciones electorales a percibir; la insuficiencia de dicho límite para el desarrollo de una campaña electoral para las formaciones de reducida implantación que presentan candidatura en pocos municipios y de reducida población, especialmente en el ámbito de las elecciones locales; así como los efectos que esto conlleva en el ámbito sancionador.

<sup>20</sup> Se exponen, a título ejemplificativo, los datos correspondientes a un conjunto de formaciones políticas, relativos al exceso del límite de gasto electoral de estas formaciones, extraídos del Informe de fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales de 26 de mayo de 2019, y la sanción mínima que les correspondería de acuerdo con el artículo 17 bis de la LOREG (en euros):

Formación política	Gastos a considerar a efectos de límite máximo de gastos	Límite máximo de gastos	Exceso límite de gastos	% Exceso límite de gastos	Sanción mínima
A	2.178,82	1.647,69	<b>531,13</b>	32,23	<b>50.000</b>
B	2.535,00	2.379,63	<b>155,37</b>	6,53	<b>25.000</b>
C	2.512,00	2.419,45	<b>92,55</b>	3,83	<b>25.000</b>
D	4.008,95	3.917,54	<b>91,47</b>	2,33	<b>5.000</b>
E	2.184,05	1.332,32	<b>851,73</b>	63,93	<b>50.000</b>
F	4.621,93	3.128,18	<b>1.493,75</b>	47,75	<b>50.000</b>

En consecuencia, y a fin de favorecer una mayor proporcionalidad, adecuación e idoneidad de la sanción a la relevancia de la cuantía de la irregularidad, a lo que ha de ajustarse un régimen sancionador, y, en última instancia, el fomento del pluralismo político consagrado en los artículos 1.1 y 6 de la Constitución Española, se estima conveniente que pudieran revisarse las sanciones recogidas en la normativa, especialmente en lo que se refiere a sus límites mínimos.

**Propuesta:**

*44. A fin de favorecer una mayor proporcionalidad, adecuación e idoneidad de las sanciones a la relevancia de las irregularidades sancionables y de su cuantía, fomentando con ello el pluralismo político consagrado en los artículos 1.1 y 6 de la Constitución Española, se estima preciso realizar una revisión de las sanciones previstas en el artículo 17 bis de la LOFPP; en particular en lo que se refiere a los límites mínimos que se establecen para las mismas, con carácter general, y que, en aras de hacer efectivos los referidos principios, se considera oportuno eliminar.*

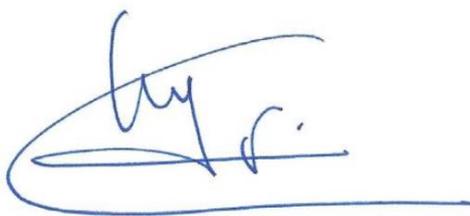
#### IV.- CONCLUSIÓN

Transcurridos veinte años desde la aprobación el 30 de octubre de 2001 por el Pleno del Tribunal de Cuentas de la “*Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos*”, la presente Moción recopila y desarrolla las diversas recomendaciones encaminadas a mejorar la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas, que se han venido recogiendo en los sucesivos informes de fiscalización de partidos políticos y de procesos electorales aprobados por la Institución hasta la fecha.

Desde el año 2001, la normativa reguladora de la actividad de los partidos políticos (fundamentalmente, la LOPP, la LOFPP y la LOREG) ha sido modificada en varias ocasiones, siendo la última reforma la operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 31 de marzo, que concierne a las tres leyes orgánicas citadas, y también a la propia LOTCu, en el ámbito de la fiscalización de los partidos políticos, dándose traslado a la normativa de algunas de las propuestas que contenía la citada Moción de 2001.

Siendo uno de los objetivos del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas para el periodo 2018-2021 la realización de actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para promover la adopción de medidas que favorezcan el fomento de buenas prácticas de organización, gestión y control, en la presente Moción se recogen cuarenta y cuatro propuestas dirigidas a que pudieran realizarse modificaciones de la normativa y a sugerir aspectos de mejora de las prácticas de actuación en el ámbito económico-financiero de las referidas entidades políticas, que esta Institución, sobre la base de la experiencia acumulada ya sea derivada de sus informes de fiscalización, ya sea fruto de la tramitación de los procedimientos sancionadores a formaciones políticas, considera que contribuirían a adaptar mejor la normativa a los tiempos y a las realidades actuales, a obtener avances en la propia actividad económico-financiera de aquellas y a lograr una mayor eficiencia y eficacia en el ejercicio del control externo por el Tribunal de Cuentas.

Madrid, a 27 de julio de 2021  
LA PRESIDENTA



Fdo.: M<sup>a</sup> José de la Fuente y de la Calle