

**EL CONTROL ECONÓMICO-
FINANCIERO DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS POR EL TRIBUNAL
DE CUENTAS: SU POTESTAD
SANCIONADORA**

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL MARCO JURÍDICO DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. 2. LA POTESTAD SANCIONADORA COMO CRITERIO ESTABLECIDO POR ÓRGANOS DEL CONSEJO DE EUROPA PARA ALCANZAR UN MODELO EFICIENTE DE CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS. 3. LA POTESTAD SANCIONADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES: 3.1 El régimen sancionador en el ámbito de la financiación ordinaria de los partidos políticos: insuficiencias, reformas y ejercicio de la potestad sancionadora por el Tribunal de Cuentas: 3.1.1 La tipificación de infracciones y la graduación de sanciones. 3.1.2 Procedimiento sancionador, prescripción de las infracciones y sanciones y su ejecución. 3.1.3 Irregularidades e infracciones detectadas por el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización y ejercicio de la potestad sancionadora. 3.2 El régimen sancionador en el ámbito de la financiación electoral de los partidos políticos: lagunas, reformas y ejercicio de la potestad sancionadora por el Tribunal de Cuentas: 3.2.1 El Tribunal de Cuentas, de órgano que propone una sanción económica a órgano que sanciona directamente. 3.2.2 Las infracciones en materia de financiación electoral: lagunas, reformas y aplicación del régimen sancionador por el Tribunal de Cuentas. 4. OTROS ÓRGANOS CON FUNCIONES FISCALIZADORAS Y SANCIONADORAS SOBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LOS PARTIDOS: SU RELACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS. 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

Fecha recepción: 8.07.2016
Fecha aceptación: 22.09.2016

EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS: SU POTESTAD SANCIONADORA¹

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN²

Profesor Titular de Derecho Constitucional (UBU)

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO JURÍDICO DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En España, la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos se lleva a cabo por el Tribunal de Cuentas. La Constitución española regula este órgano en el artículo 136 CE, mencionando algunos aspectos relativos a sus funciones fiscalizadora y de enjuiciamiento contable y al estatuto jurídico de sus miembros. Sin embargo, este precepto no atribuye expresamente al Tribunal la función de control de la actividad económico-financiera de los

¹ El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación I+D DER2013-40585-P, sobre *Crisis de la representación y reforma de los partidos políticos*, concedido por la Secretaría de Estado de investigación, desarrollo e innovación del Ministerio de Economía y Competitividad para el trienio 2014-2016.

² Luis E. Delgado del Rincón. Profesor Titular de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público. Universidad de Burgos. Hospital del Rey, s/n. 09001 Burgos. Email: ldelgado@ubu.es

partidos políticos. Esta función es una actividad que se integra en la genérica función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, pues el objeto de control recae mayoritariamente sobre las subvenciones públicas que reciben los partidos políticos para financiar los gastos inherentes a su funcionamiento ordinario y a su participación en los procesos electorales³. Aun así, es una función que requiere un reconocimiento legal expreso, ya que su ejercicio presenta un alcance muy superior al que pudiera derivarse de la consideración de las formaciones políticas como receptoras de subvenciones públicas⁴.

La legislación reguladora del Tribunal de Cuentas, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCU) y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU), tampoco reconocía expresamente dicha función al Tribunal, sin perjuicio de que esta pudiera deducirse de la interpretación genérica de algunos preceptos como los artículos 2.2

³ Sobre la inserción y adecuación de esta función específica de control económico financiero de los partidos al ámbito de las competencias propias que la CE atribuye al Tribunal de Cuentas, *vid.* PAJARES MONTOLÍO, E. (1998). La financiación de las elecciones, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 349-352. Autores como LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1993). «La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 37, p. 38; ÁLVAREZ CONDE, E. (1994) «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos*, Colección Cuadernos y Debates, 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 35 y BLANCO VALDÉS, R. (1995) «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 87, pp. 196-197, consideraban conveniente que el Tribunal de Cuentas desempeñase esta función ya que derivaba de forma natural de su configuración constitucional. Otros, como DE ESTEBAN, J. (1992) *El estado de la Constitución (Diez años de gobierno del PSOE)*, Libertarias, Madrid, p. 81, o NIETO DE ALBA, U. (1994) «Intervención en el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, el 23 de noviembre de 1993», en *La financiación de los partidos políticos*, Colección Cuadernos y Debates, 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 91 y 92, entendían, que el Tribunal no era el órgano adecuado para asumir esa función. Ubaldo Nieto, entonces Consejero del Tribunal, señalaba las dificultades y limitaciones del Tribunal para ejercer esa función de control económico financiero de los partidos, ya que había que auditar a todo el partido como si fuera un ente público y con una legislación propia para el sector público, sin estar, además, contemplada en la LOTCU ni en la LFTCU

⁴ *Vid.* CUÑADO AUSÍN, G. (2001) «La fiscalización de los partidos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas». *Revista Española de Control Externo. Tribunal de Cuentas*, vol. III, núm. 9, p. 152. Para este autor, la atribución legal expresa de esa competencia viene justificada también por el hecho de que las subvenciones no se otorgan a los partidos para una finalidad específica, sino para la finalidad general de la actividad ordinaria o electoral. Se extiende con ello el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal más allá del ámbito del sector público, dada la naturaleza de las formaciones políticas de asociaciones privadas que cumplen fines de interés general.

y 4.2 LOTCU⁵. No obstante, han tenido que pasar varias décadas, concretamente, más de tres, para que las leyes reguladoras del Tribunal mencionen de forma explícita la función del Tribunal de controlar la actividad económico-financiera de los partidos políticos. En efecto, es la LO 3/2015, de 30 de marzo, reformadora de la LOTCU, la que introduce, por vez primera, en los artículos 1.1 y 4.3, una referencia expresa a la función del Tribunal de fiscalizar «la actividad económico-financiera de los partidos políticos», extendiéndola también «a las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos».

Aunque la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas no reconociese expresamente la función de control de la financiación ordinaria de los partidos, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, en su artículo 11.1, le atribuyó «exclusivamente» la «fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos políticos». La Ley actualmente vigente, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP), en su artículo 16.1, reitera la exclusividad del Tribunal de Cuentas sobre «el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos», aunque la norma añade seguidamente «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 previstos en sus respectivos Estatutos». Finalmente, la Ley reguladora de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP), tras su reforma por la LO 3/2015, de 30 de marzo, alude también al Tribunal de Cuentas cuando, en su artículo 13.3, reconoce la obligación de todos los partidos que estén inscritos en el Registro de Partidos Políticos de remitir al Tribunal de Cuentas las cuentas anuales consolidadas debidamente formalizadas.

En el ámbito de la financiación electoral de los partidos, es la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), la que otorga expresamente al Tribunal la fiscalización de la financiación electoral (artículos 127 a 134). Ahora bien, se añade en el artículo 132 LOREG, que el

⁵ El artículo 2.2 LOTCU establecía como función del Tribunal de Cuentas la fiscalización externa «de la actividad económico-financiera del sector público» y el artículo 4.2 LOTCU afirmaba que al Tribunal le correspondía la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas». Aunque los partidos políticos no formaban parte del sector público (artículo 4.1 LOTCU), el noventa por ciento de su financiación procedía de subvenciones públicas para afrontar los gastos de funcionamiento. NIETO DE ALBA, U. «Intervención en el debate...», ob. cit., p. 91, entendía, por el contrario, que el fundamento legal de esa función de control de los partidos debiera estar en la legislación electoral y en la de financiación de los partidos, pero no en LOTCU.

Tribunal ejercerá dicha función sin perjuicio de las funciones de control desempeñadas por las Juntas Electorales Central y Provinciales, que velarán por el cumplimiento de las normas de la LOREG⁶.

2. LA POTESTAD SANCIONADORA COMO CRITERIO ESTABLECIDO POR ÓRGANOS DEL CONSEJO DE EUROPA PARA ALCANZAR UN MODELO EFICIENTE DE CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS

Algunos de los órganos principales del Consejo de Europa, como el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria, o de sus órganos asesores en materia constitucional, como la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), han aprobado determinados documentos que contienen recomendaciones interesantes para comprobar la idoneidad de los modelos de control externo de la actividad económico-financiera de los partidos y las características de los órganos que ejercen esta función. A este respecto, pueden destacarse los siguientes: a) la *Recommendation {Rec (2003) 4} of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003*; b) el *Code of good practices in the field of political parties adopted by the Venice Commission (12-13 December 2008) and explanatory report (13-14 March 2009)* y c) las *Guidelines on political party regulation, by OSCE/ODIHR and Venice Commission, adopted by the Venice Commission (15-16 October 2010)*⁷.

⁶ Antes de la LOREG, el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, atribuía, en su art 45.1 y 2, a las Juntas Electorales (Central y provinciales) «la fiscalización de los gastos que las asociaciones, federaciones, coaliciones o candidaturas efectúen en orden a la presentación y campaña electoral, así como de los ingresos que se realicen con esta finalidad». Además de esta función fiscalizadora durante la campaña electoral, el artículo 48 reconocía a la Junta competente la facultad para pronunciarse sobre la regularidad de la «contabilidad especial, detallada y documentada de todos los gastos originados por la presentación de candidaturas y propaganda electoral».

⁷ Cfr. sobre el particular, los artículos 14 y 15 del Apéndice de la *Recommendation {Rec (2003) 4}...*: (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>), consideraciones que ya se contenían en la *Recommendation 1516 (2001) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe - Financing of political parties*; los apartados 168 a 174 del *Code of good practices in the field of political parties...*: (http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_parties) y las directrices 211-214 de las *Guidelines on political party...*: ([http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDLAD\(2010\)024-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDLAD(2010)024-e.pdf)).

En estos documentos se recomienda a los Estados que prevean la existencia de un órgano judicial (de la jurisdicción ordinaria o constitucional) o una autoridad independiente que inspeccione las cuentas que los partidos políticos deben presentar y publicar anualmente y los gastos relacionados con las campañas electorales⁸. Estos órganos tienen que tener además una potestad sancionadora que ejercerán en los casos de vulneración de las normas en materia de financiación⁹. Los Estados han de promover también «la especialización del personal judicial, policial o de otro tipo en la lucha contra la financiación ilegal de los partidos políticos y de las campañas electorales»¹⁰.

El Tribunal de Cuentas español reúne, en el plano de la legalidad, algunas de las características establecidas en las resoluciones internacionales mencionadas, la independencia de sus miembros, la especialización de los Consejeros y de su personal y la potestad sancionadora. Aun así, consideramos que todavía ha de reforzarse la independencia de los Consejeros, ha de procurarse una mayor especialización de todos los Consejeros y ha de atribuirse a la institución una mayor y eficaz potestad sancionadora.

Antes de examinar la potestad sancionadora del Tribunal, conviene aludir brevemente a los otros requisitos exigidos por las citadas resoluciones internacionales, la independencia y especialización de los Consejeros del Tribunal de Cuentas. En relación con la independencia, existe un riesgo de politización de la institución si nos atenemos al modo de designación de sus doce Consejeros (artículo 21.1 LOTCU). Este se lleva a cabo por el Parlamento y en él participan los grupos parlamentarios, que son una extensión de los partidos políticos en las Cámaras, sobre los que el Tribunal ejercerá su función de control. En la

⁸ Sobre el modelo de control de la financiación de los partidos en otros países, *vid.*, entre otros, PAJARES MONTOLÍO, E. La financiación de las elecciones..., *ob. cit.*, pp. 352-354, que sintetiza los modelos establecidos en la obra de Pilar Del Castillo: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, Madrid, 1985; MORAL MORAL, M. (1999): «El control de la financiación de los partidos políticos», *Revista Española de Control Externo*, vol. 1, n.º 3, pp. 147-151 y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2001) *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, pp. 48-64 y el documento *Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa europea*, Fundación ¿Hay Derecho?: (<http://www.fundacionhayderecho.com/wp-content/uploads/2015/10/An%C3%A1lisis-del-funcionamiento-del-Tribunal-de-Cuentas.pdf>), pp. 19-59.

⁹ *Vid.* el *Code of good practices...*, apartados 169-171 y la *Recommendation (Rec (2003) 4) of the Committee of Ministers...*, artículo 14 del Apéndice.

¹⁰ *Cfr.* la *Recommendation (Rec (2003) 4) of the Committee of Ministers...*, artículo 15 del Apéndice.

práctica, los partidos políticos acuden a los acuerdos extraparlamentarios para repartirse por cuotas el nombramiento de los cargos de Consejeros¹¹.

Entendemos que es coherente con el principio democrático y con la forma de gobierno parlamentaria la designación por las Cámaras de los Consejeros del Tribunal. Ahora bien, consideramos que para reforzar su independencia los partidos deben de proponer candidatos con una clara cualificación y experiencia profesional y que la Comisión de Nombramientos del Congreso y del Senado ha de velar por el cumplimiento estricto de los requisitos exigidos, sin que sea un mero trámite en el proceso de designación de los Consejeros¹².

¹¹ Algunas opiniones sobre la politización del proceso de designación de los Consejeros pueden verse en el documento *Conclusiones del Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas...*, ob. cit., en el que se dice que «el control externo en España está en manos de doce Consejeros nombrados por el Parlamento, es decir, al menos hasta hace muy poco, mediante acuerdo entre los dos grandes partidos políticos, cuya renovación depende de sus buenos oficios (...) con los partidos»; ARIÑO ORTIZ, G. (2009) «La financiación de los partidos políticos», *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, n.º 1, octubre, considera que existe una dependencia política considerable en el modelo de composición del Tribunal de Cuentas (p. 18). Este está compuesto por «personas nombradas por y alineadas con los partidos, a los que, a veces, se resisten a juzgar» (p. 55); o IGLESIAS BÁREZ, M., (2016) «Dinero y votos. Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos políticos en España», en CASCAJO CASTRO, J. L., y MARTÍN DE LA VEGA, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia*, Tirant lo blanch, Valencia, p. 144. Incluso, los medios de comunicación recogen también algún episodio sobre los acuerdos entre los partidos para repartirse por cuotas los cargos de Consejeros del Tribunal o para intervenir en la designación de su Presidente. Cfr. el Diario *El País*, de 29 de abril de 2016: «El Supremo condena a 9.000 euros al Tribunal de Cuentas por un enchufe»: «En julio del año pasado (...), el Presidente (Álvarez de Miranda) fue respaldado expresamente por la Secretaria General del PP para que continuase en el cargo. Tocaba el turno de renovar la presidencia y Cospedal se reunió en un hotel de Madrid con seis de los siete consejeros del Tribunal elegidos por el PP (...) y les instó a que usasen la mayoría de votos que tienen en este organismo y votasen para otros tres años como presidente a Álvarez de Miranda».

¹² Desde el año 2000, se introdujo un interesante trámite para comprobar el requisito de la idoneidad y de la especialización de los candidatos a Consejeros en el procedimiento de su elección. Así, antes de procederse a la votación, los candidatos propuestos comparecen ante la Comisión de Nombramientos del Congreso y del Senado, ante la que exponen su trayectoria personal, méritos profesionales o aspectos de interés para el cargo al que pretenden acceder. Seguidamente, los portavoces que componen la Comisión pueden formularles las aclaraciones que estimen procedentes sobre cualquier extremo relacionado con sus méritos académicos o profesionales. Sin embargo, en algunas de estas audiencias puede comprobarse cómo los parlamentarios han declinado preguntar a los candidatos sobre sus méritos y experiencia profesional. Así sucedió en la comparecencia de cuatro, de los seis candidatos, ante la Comisión de Nombramientos del Senado, del 10 de julio de 2012. Cfr. el *Diario de sesiones del Senado*, Comisión de Nombramientos, del 10 de julio de 2012, n.º 72, pp. 3 a 7: (http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_10_72.PDF).

Para preservar la independencia de los Consejeros y, sobre todo, evitar posibles conflictos de intereses, estimamos conveniente también que se extienda a quienes hubiesen sido parlamentarios el «periodo de congelación» de dos años que para ser Consejero establece el artículo 31.3 y 4 LOTCU, para autoridades y funcionarios que hayan gestionado fondos públicos. Incluso podría prohibirse legalmente el nombramiento como Consejeros de exparlamentarios o exministros.

También en relación con la especialización de los Consejeros del Tribunal de Cuentas para ejercer las funciones que les atribuye la ley, entre las que se encuentra la de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, habría de procurarse que todos los Consejeros posean una experiencia profesional mínima en funciones fiscalizadoras, particularmente los que han ejercido cargos políticos. La cualificación que se exige para ser Consejero del Tribunal está acreditada en aquellos funcionarios públicos que proceden de cuerpos específicos como los Censores del Tribunal de Cuentas o Censores Jurados de Cuentas. Para el resto de los cuerpos funcionariales, incluso los de Magistrados, Fiscales o Profesores de Universidad, debiera de acreditarse que efectivamente hayan desempeñado, en el ejercicio de sus funciones, tareas fiscalizadoras y por el periodo establecido de quince años. Criterio que también ha de aplicarse a los profesionales liberales como Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles¹³.

3. LA POTESTAD SANCIONADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES

Otra de las características que han de reunir los órganos de control externo de las cuentas de los partidos políticos, según los documentos internacionales citados en el apartado anterior, es que posean una potestad sancionatoria sobre las infracciones cometidas por los partidos en materia de financiación ordinaria y electoral. El *Code of good practices in the field of political parties adopted by the Veni-*

¹³ No deja de ser paradójico que un candidato a Consejero revele ya en la comparecencia ante la Comisión de Nombramientos de la Cámara que no cumple plenamente el requisito de la especialización. Así, la señora Margarita Mariscal de Gante y Mirón (designada posteriormente Consejera), que es magistrada y que fue Ministra de Justicia (1996-2000) y Diputada al Congreso (2000-2004), reconoció en su comparecencia en el Senado lo siguiente: «no quiero presentarme como algo que no soy, como especialista en materia contable o financiera, aun cuando por el desempeño de los puestos, cargos y funciones a las que me he referido haya tenido conocimiento, decisión y responsabilidad en cuentas públicas». Cfr. el *Diario de sesiones del Senado*, Comisión de Nombramientos, del 10 de julio de 2012, n.º 72, pp. 3 a 7: (http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_10_72.PDF).

ce *Commission* establece que las sanciones han de ser eficaces, disuasorias y proporcionales a la gravedad de las infracciones¹⁴. Entre estas sanciones, el Código cita la pérdida o el reembolso total o parcial de la subvención pública; el pago de una multa o, incluso, la anulación de las elecciones.

Para comprobar el régimen sancionador del ordenamiento español en materia de financiación de partidos y la potestad sancionadora del Tribunal de Cuentas, distinguiremos entre el régimen sancionador en el ámbito de la financiación ordinaria y el de la financiación electoral.

3.1 *El régimen sancionador en el ámbito de la financiación ordinaria de los partidos políticos: insuficiencias, reformas y ejercicio de la potestad sancionadora por el Tribunal de Cuentas*

En materia de financiación ordinaria de los partidos políticos, el régimen sancionador contemplado en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos era notoriamente insuficiente. La Ley no contenía en su artículo 8 una tipificación específica de las infracciones, ni una graduación de las sanciones, tampoco establecía un procedimiento sancionador, no especificaba el órgano competente para su tramitación y decisión, ni un régimen de recursos, ni tampoco unos plazos de prescripción de las infracciones y sanciones. Por otro lado, respecto de las responsabilidades en que pudieran incurrir los partidos si no cumplían las normas sobre la rendición de cuentas, el artículo 12.3 de la Ley atribuía simplemente al Tribunal de Cuentas la facultad de exigirles, en su caso, las responsabilidades, sin más precisión. En definitiva, la insuficiente regulación de un régimen sancionador impedía en la práctica imponer sanciones efectivas y disuasorias a los partidos que incumplieran las disposiciones legales en materia de financiación¹⁵.

¹⁴ Cfr. los citados artículos 14 y 15 del Apéndice de la *Recommendation (Rec (2003) 4)* ob cit.

¹⁵ Cfr. CARBAJOSA PÉREZ, B. (2012) «Transparencia y financiación de los partidos políticos», *Revista Española de Control Externo*, n.º 42, pp. 210 y 211; MORAL MORAL, M., «El control de la financiación de los partidos...», ob. cit., pp. 157-159 y RUIZ-RICO RUIZ, G., (2015), «El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, pp. 289-290. ARIÑO ORTIZ, G. «La financiación de los partidos políticos...», ob. cit., p. 56, describe también una situación similar al admitir que las obligaciones legales (en materia de financiación) de los partidos son incumplidas; las peticiones del Tribunal desatendidas y las posibles sanciones se quedan en recomendaciones. De ahí que el profesor GARCÍA VIÑUELA, E., «Un tigre de papel», *Diario El País*, de 18 de diciembre de 2005, considere que el sistema legal de control de la financiación de los partidos, tal y como estaba diseñado

El Pleno del Tribunal, en la *Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos*, de 30 de octubre de 2001, reconocía, reiterando lo expresado en informes anteriores, que «la regulación de la financiación de los partidos políticos estará incompleta si no se previenen las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento y el procedimiento para exigir las responsabilidades en que se hubiera incurrido». Sin embargo, esta recomendación de adoptar un régimen sancionador con el suficiente desarrollo normativo no cabía interpretarla, a juicio del propio Tribunal «como una pretensión de que le sean asignadas competencias sancionadoras, lo que, en su caso, supondría una atribución singular respecto al ejercicio de la función constitucionalmente asignada de la fiscalización del Sector público». El Tribunal estima, por el contrario, que la atribución de competencias sancionadoras «podría afectar negativamente a la actividad fiscalizadora», podría perturbar su concepción de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y del sector público¹⁶.

Varios años después de esta Moción del Tribunal de Cuentas y para dar cumplimiento al requerimiento de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y a las reiteradas recomendaciones de los informes anuales de este órgano, se aprueba la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos. Entre otras novedades, la Ley introduce, en su Título VI (artículos 17 y 18), un régimen sancionador en materia de financiación de los partidos políticos. Sin embargo, dicho régimen resulta claramente incompleto, como se deduce de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en los siguientes informes anuales y de las reformas de la LO 8/2007, llevada a cabo unos años después, por la LO 5/2012, de 22 de octubre y la LO 3/2015, de 30 de marzo. Exponemos, a continuación, algunas de las características del régimen sancionador, según lo previsto en la LO 8/2007 y en las modificaciones introducidas por la LO 5/2012 y la LO 3/2015.

desde el año 1987, haya sido muy poco eficaz, calificándolo incluso de «Tigre de papel». Calificación que ARIÑO ORTIZ la extiende al Tribunal de Cuentas.

¹⁶ La Moción de 2001 puede consultarse en el *Boletín de las Cortes Generales*, n.º 334, de 26 de julio de 2002, p. 157: (http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CORT/BOCG/A/CG_A334.PDF). El Tribunal en esta Moción del año 2001 coincidía, en sus recomendaciones, con las consideraciones de la *Recommendation 1516 (2001) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe - Financing of political parties-*, reiteradas dos años más tarde en los artículos 14 y 15, del Apéndice de la *Recommendation {Rec (2003) 4} of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003*.

3.1.1 La tipificación de infracciones y la graduación de sanciones

El legislador, desoyendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, atribuye a esta institución, en el artículo 17 de la LO 8/2007, la facultad de imponer sanciones monetarias a los partidos infractores¹⁷.

a) La tipificación de infracciones

La LO 8/2007 regulaba, en el artículo 17, dos supuestos de infracciones, aunque todavía lo hacía de forma muy genérica e imprecisa: a) la obtención de donaciones por un partido contraviniendo las limitaciones y requisitos establecidos en la Ley y b) la no presentación de las cuentas sin causa justificada, o su presentación deficiente. El Tribunal de Cuentas, en el Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos de 2007, ponía de manifiesto que dicha Ley, al establecer el régimen sancionador aplicable a los partidos políticos y fundaciones vinculadas, «ha omitido la tipificación de las infracciones susceptibles de sanción». Esta falta de desarrollo «hace sumamente difícil e insegura tanto la incoación de los procedimientos sancionadores como su propia tramitación por este Tribunal»¹⁸.

La reforma de la LO 8/2007 por la LO 5/2012 modificaba la regulación de los supuestos de hecho infractores, dotándoles de una mayor precisión, aunque todos ellos sean calificados de muy graves. Se introducía una nueva infracción, en la letra c) del artículo 17.1, aunque relacionada con la financiación electoral de los partidos. Se trataba de la superación por los partidos de los límites de los gastos electorales previstos en la LOREG, a los que se impondría una sanción equivalente al exceso producido. A esta infracción nos referiremos más adelante cuando abordemos el régimen sancionador en materia de financiación electoral.

La modificación del art 17 por la LO 3/2015, de 30 de marzo, constituye un avance importante en la regulación de las infracciones, ya que estas se amplían y se gradúan. Se distingue, por fin, entre infracciones muy graves, graves y leves. Son muy graves el incumplimiento de las limitaciones o requisitos establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8 LOFPP sobre la aceptación de

¹⁷ El artículo 17 de la LOFPP, reformado por la LO 3/2015, de 30 de marzo, es claro cuando dispone que el Tribunal de Cuentas «acordará la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en este artículo, siempre que no constituyan delito».

¹⁸ Cfr. el Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2007, aprobado por el Tribunal de Cuentas, el 29 de marzo de 2012, conclusión 19.^a

donaciones o aportaciones¹⁹; la asunción por terceras personas de los gastos del partido, según lo previsto en el artículo 4.3 LOFPP; los acuerdos de los partidos sobre las condiciones de la deuda con entidades de crédito que infrinjan la prohibición del artículo 4.4 LOFPP; el incumplimiento durante dos ejercicios consecutivos o tres alternos de la obligación de presentar las cuentas anuales en el plazo legalmente previsto²⁰, o la presentación de cuentas incompletas o deficientes²¹. Son infracciones graves la realización de actividades de carácter mercantil según lo establecido en el artículo 6 LOFPP; el incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales o la presentación de cuentas incompletas o deficientes durante un ejercicio; la falta de un sistema de auditoría o control interno, según lo establecido en el artículo 15 LOFPP. Son infracciones leves el incumplimiento por los partidos del deber de colaboración que tienen con el Tribunal de Cuentas para remitirle los documentos, antecedentes, datos y justificaciones que les sean requeridos, según lo establecido en el artículo 19 LOFPP.

También se mantiene como infracción (muy grave, grave y leve) la superación por los partidos de los límites de gastos electorales previstos en la LOREG. Este supuesto, que afecta al ámbito de la financiación electoral, se gradúa teniendo en cuenta el porcentaje que se haya sobrepasado de los límites de gastos electorales.

Según puede comprobarse, se ha ampliado considerablemente el catálogo de infracciones, se las ha dotado de una mayor precisión y se las ha graduado, distinguiéndose entre ilícitos muy graves, graves y leves. Todavía podía haberse incluido alguna infracción más como el incumplimiento por los partidos de medidas de transparencia como la no publicación en su página web del balance, de la cuenta de resultados y, en particular, de la cuantía de los créditos pendientes de amortización, de las subvenciones recibidas y de las donaciones y legados de importe

¹⁹ Para diferenciar esta infracción contable del nuevo delito de financiación ilegal de los partidos, del artículo 304 bis CP, *cfr.* DE PABLO SERRANO, A. L. (2016, en prensa), «La responsabilidad de los partidos políticos: delitos, penas y *compliance programs*». En F. J. Matia Portilla (dir.), *El control de los partidos políticos*, Tirant lo blanch, Valencia y JAVATO MARTÍN, A. (2015) «Artículo 304 bis». En *Comentarios Prácticos al Código Penal. Delitos contra el patrimonio y socioeconómicos (Artículos 234-318 bis)*, tomo III. Manuel Gómez Tomillo (director), Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, pp. 724-725.

²⁰ Pero es que, incluso, la no presentación de las cuentas anuales durante tres ejercicios consecutivos o cuatro alternos puede dar lugar a una declaración judicial de extinción del partido político (artículo 12 bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, modificada por la LO 3/2015)

²¹ Convendría también dotar de una mayor precisión a esta infracción, concretando qué se entiende por cuentas deficientes o incompletas a los efectos de infracción muy grave.

superior a 25.000 euros, conforme a lo previsto en el artículo 14.8 LOFPP (reformado por la LO 3/2015)²².

b) La graduación de sanciones

La LO 8/2007 establecía sanciones económicas fijas, con independencia de la gravedad o intencionalidad en la comisión de las infracciones, lo que resultaba contrario al principio de proporcionalidad en materia sancionadora²³. La reforma de la LO 8/2007 por la LO 5/2012 no introducía modificación alguna, manteniendo en el artículo 17 las sanciones económicas fijas para el único tipo de infracciones previstas, las muy graves. Es con la reforma de la LO 3/2015, cuando se corrigen algunas de las imprecisiones indicadas, incorporando un nuevo y amplio precepto dedicado a las sanciones, el artículo 17 bis. En él se establecen sanciones económicas de diferente y muy elevada cuantía según la gravedad de las infracciones (muy graves, graves y leves). En algunos casos la

²² El *Informe segundo de seguimiento de España del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España*, aprobado el 21 de junio de 2013, parágrafo 30, se lamentaba de que no se hubieran establecido en la Ley medidas para que los partidos cumplieran con esta obligación, incluyendo la imposición de sanciones. En la *Adenda segunda al Informe segundo de seguimiento de España del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España*, aprobada el 4 de diciembre de 2015 (parágrafos 33 y 45), las autoridades españolas explican que la Ley Orgánica 3/2015 incorpora un plazo claro para que los partidos políticos publiquen sus cuentas en sus respectivas páginas web (un mes desde la presentación de las cuentas al Tribunal de Cuentas, en lugar de esperar a que el Tribunal de Cuentas emitiera sus informes de seguimiento sobre la financiación política, como sucedía antes de la reforma por la LO 3/2015). Un partido que no haya publicado sus cuentas anuales, en el plazo establecido en la ley, le serán retenidas sus subvenciones públicas. La reforma de 2015 amplía también la información que deben publicar los partidos políticos en sus páginas web. Además, añaden las autoridades españolas, la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno obliga a los partidos políticos a publicar información sobre su organización interna, situación económica, presupuestaria (contratos, convenios, subvenciones públicas y ayudas..). No obstante, a pesar de lo alegado, el incumplimiento por los partidos políticos de estas medidas legales de transparencia, como la no publicación en su página web de la información referida, no constituye una infracción expresa acompañada de la sanción pertinente.

²³ El *Informe de 2009 del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España*, ya señalaba que la LO 8/2007 «no especifica las penas para todas las posibles infracciones que se incluyen en sus disposiciones» y recomendaba que se realizaran «esfuerzos adicionales para mejorar el desarrollo del arsenal actual de sanciones en casos de infracción de las normas sobre financiación de partidos políticos para garantizar que tales sanciones respondieran de forma efectiva a la gravedad de la infracción» (parágrafo 83).

Ley otorga al Tribunal de Cuentas un margen excesivamente amplio para fijar la cuantía de la multa²⁴.

Por otro lado, en el supuesto de que no se cumplan los requisitos y límites de las aportaciones o donaciones que reciban los partidos políticos, las sanciones solamente van dirigidas a la parte receptora de la aportación, es decir, al partido político. Podría plantearse también la imposición de sanciones al donante u otras entidades sobre las que la Ley impone obligaciones²⁵.

3.1.2 Procedimiento sancionador, prescripción de las infracciones y sanciones y su ejecución

a) Procedimiento sancionador

El artículo 18 de la LO 8/2007 regulaba un procedimiento sancionador con sus fases de inicio, de alegaciones, probatoria y resolutoria. La resolución adoptada por el Pleno del Tribunal de Cuentas es objeto de recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que tendrá efecto suspensivo si la resolución se adopta con imposición de sanción²⁶.

Las Leyes Orgánicas 5/2012 y 3/2015, reformadoras de la LO 8/2007, apenas modifican la tramitación de este procedimiento, salvo lo relativo a la aplicación supletoria de las normas generales del procedimiento sancionador previsto en la Ley 30/1992, que permite cubrir las lagunas de la Ley en esta materia²⁷, o la compatibilidad del procedimiento sancionador con el ejercicio de la función fiscalizadora y con la imposición de las multas coercitivas del artículo 30 LFT-CU²⁸. En consecuencia, el Tribunal puede acordar el inicio del procedimiento

²⁴ Por ejemplo, en el caso de la infracción grave del artículo 17.3.a), relativa a la realización de actividades de carácter mercantil, el Tribunal puede imponer una «multa pecuniaria de entre veinticinco mil y cincuenta mil euros más una multa pecuniaria equivalente al cien por ciento del beneficio neto obtenido mediante la realización de las actividades mercantil».

²⁵ Tal y como se reconoce en la *Adenda segunda al Informe segundo de seguimiento de España del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España*, aprobada el 4 de diciembre de 2015 (párrafo 55), que reitera lo manifestado en informes anteriores.

²⁶ Efecto suspensivo que, a juicio de ARIÑO ORTIZ, G. «La financiación de los partidos políticos...», ob. cit., p. 56, resta efectividad a la imposición de la sanción por el Tribunal de Cuentas.

²⁷ Medida introducida en la Disposición final segunda de la LO 5/2012. La Ley 30/1992 ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

²⁸ Aunque se regula de forma detallada el procedimiento, aún puede apreciarse alguna omisión, como indica CARBAJOSA PÉREZ, B. «Transparencia y financiación...», ob. cit., p. 220, al

sancionatorio desde que tenga conocimiento de los hechos, aunque todavía no haya concluido la función fiscalizadora. Pueden darse diversas situaciones, entre ellas, que se abra el procedimiento sancionatorio por unas infracciones constatadas en el informe de fiscalización, pero que tras la fase probatoria se estime que no existe infracción o responsabilidad, dictándose una resolución absolutoria. Por otro lado, al admitirse contra la resolución sancionadora del Pleno del Tribunal recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, si este no confirma la resolución del Tribunal de Cuentas por motivos de fondo, pudiera ponerse en entredicho su consideración de supremo órgano fiscalizador.

b) Prescripción de las infracciones y sanciones

La Ley 8/2007 no contenía disposición alguna sobre la prescripción de las infracciones y sanciones. El Tribunal de Cuentas, en su Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos de 2007, constató esta omisión y recomendó su regulación, en particular, las causas de interrupción de la prescripción de las infracciones (conclusión 19).

La reforma de la LO 8/2007 por la LO 5/2012 establecía, en el artículo 17, un plazo razonable de prescripción de las infracciones de cuatro años, cuyo cómputo se iniciaría en el momento de la comisión de la infracción²⁹. El artículo 18 fijaba como causa de interrupción de la prescripción el inicio del procedimiento sancionador y no el del comienzo del procedimiento fiscalizador, como había sugerido el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización de 2007, lo que puede complicar la aplicación del régimen sancionador.

La modificación de la LO 8/2007 por la LO 3/2015 amplía el plazo de prescripción de las infracciones muy graves de cuatro a cinco años e introduce un

reconocer que no se especifica quién puede ser nombrado instructor del procedimiento. Esta y otras cuestiones han sido resueltas por el Tribunal que ha adoptado unas normas internas de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, tal y como ha señalado el Tribunal en un comunicado de 2 de febrero de 2016.

²⁹ Plazo que se ha considerado corto, si se tienen en cuenta los retrasos del Tribunal en la emisión de los informes. *Cfr.* IGLESIAS BÁREZ, M., «Dinero y votos. Un balance crítico de la financiación...», ob. cit., p. 148 y RUIZ-RICO RUIZ, G., «El control sobre la financiación de los partidos políticos...», ob. cit., p. 298, quien además reconoce que el método establecido para el cómputo del plazo de prescripción dificulta su virtualidad práctica al fijar como inicio del periodo el momento de la comisión de la infracción. *Vid.* también VICENTE RODRÍGUEZ, M.^a E. (2014), «Límites y posibilidades de la fiscalización de los partidos políticos por parte del Tribunal de Cuentas: aspectos técnicos». En Adán Nieto Martín y Manuel Maroto Calatayud (dirs), *Public compliance. Prevención de la corrupción en las administraciones públicas y partidos políticos*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, pp. 258-259.

plazo de prescripción de tres años para las graves y de dos para las leves. Asimismo, mantiene el inicio del cómputo de los plazos en el momento de la comisión de la infracción.

c) Ejecución de las sanciones

La LO 8/2007 solamente establecía que el Tribunal de Cuentas podía «deducir» o «proponer que no le fuesen libradas al infractor las subvenciones anuales para sus gastos de funcionamiento» (artículo 17 a) y b). Se entendía que era el propio Tribunal de Cuentas el encargado de hacer cumplir sus resoluciones, pero, al consistir las sanciones en deducir determinadas cantidades de la subvención anual para gastos de funcionamiento del partido infractor o en proponer que no se librasen dichas subvenciones, la ejecución material habría de realizarse por el Ministerio del Interior, a quien el Tribunal debía de notificar la sanción³⁰.

La reforma de la LO 8/2007 por la LO 5/2012 añade un nuevo apartado 2.º al artículo 17, disponiendo que el Tribunal «vigilará que las sanciones se hagan efectivas en el libramiento de la correspondiente subvención», aunque no precisa cómo³¹. Es la modificación de la LO 8/2007 por la LO 3/2015 la que introduce, en el apartado 4.º del art 17, ciertas medidas para que el Tribunal pueda hacer efectivas las sanciones impuestas. No obstante, el inciso primero de esta disposición, reitera que el Tribunal de Cuentas «vigilará que las sanciones se hagan efectivas antes del libramiento de la siguiente subvención», añadiendo que comprobará «que se detraiga su importe en el caso de no haber sido satisfechas», aunque tampoco precisa cómo. En el inciso segundo concreta, para los casos en que el partido sancionado no tenga derecho a la percepción de subvenciones, que el Tribunal de Cuentas lo «requerirá para que proceda al ingreso del importe correspondiente a la sanción en el Tesoro Público». Finalmente, en el inciso tercero, establece, para el caso de que un partido no haga efectivo el pago

³⁰ El Tribunal de Cuentas, en el *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos...*, ejercicio 2007, ya pone de manifiesto las carencias de la LO 8/2007 en esta materia, lo que hace «sumamente difícil e insegura tanto la incoación de los procedimientos sancionadores como su propia tramitación por parte de este Tribunal», recomendando que se proceda a una regulación para solventar las previsibles dificultades que se puedan presentar en la aplicación del régimen sancionador por parte del Tribunal (conclusión 19). Consideraciones que se reiteran en el Informe de los ejercicios 2009, 2010 y 2011, aprobado por el Tribunal de Cuentas, el 30 de octubre de 2013 (conclusión 17).

³¹ Con esta medida, como afirma RUIZ-RICO RUIZ, G., «El control sobre la financiación de los partidos políticos...», ob. cit., p. 298, se intentaba aumentar la supervisión de la ejecución de la sanción por el Tribunal de Cuentas, asegurando que las reducciones de las subvenciones otorgadas a los partidos fueran reales.

de la sanción impuesta, que «el Tribunal de Cuentas dará traslado a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para que ésta proceda a su recaudación en periodo ejecutivo».

3.1.3 Irregularidades e infracciones detectadas por el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización y ejercicio de la potestad sancionadora

Los informes del Tribunal de Cuentas de fiscalización de los partidos políticos dejan constancia de las irregularidades e infracciones cometidas por estos en materia de financiación³². Estas pueden dar lugar a la apertura de un procedimiento sancionador por el Tribunal y, en su caso, a la imposición de las sanciones pertinentes. Tras la publicación de la LOFPP de 2007 y antes de su reforma por la LO 5/2012, pueden destacarse las siguientes irregularidades e infracciones detectadas por el Tribunal³³: la no presentación de las cuentas anuales consolidadas por las federaciones de partidos, con vulneración del artículo 14.4 LOFPP; la no presentación del informe sobre la revisión del sistema de control interno de las formaciones políticas, con vulneración del artículo 15 LOFPP; obtener recursos privados por los partidos sin abonarlos en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin, con vulneración del artículo 8 LOFPP; la obtención de donaciones privadas anónimas, con vulneración del artículo 5 LOFPP; de donaciones de personas jurídicas de las que no se ha facilitado el acuerdo del órgano social competente, con vulneración del artículo 4.2.b) LOFPP; de donaciones realizadas por personas jurídicas con contrato vigente con las Administraciones Públicas, con vulneración del artículo 4.2.c) LOFPP; de donaciones que no han sido ingresadas en cuentas bancarias destinadas exclusivamente a ingresos de esta naturaleza, con vulneración del artículo 4.2.d) LOFPP; de donaciones cuya identificación no contemplan los requisitos del artículo 4.2.e) LOFPP; o de donaciones con superación del límite establecido legalmente; no informar al Tribunal

³² Hay que recordar que la fiscalización de los partidos por los órganos de control externo no se orienta exclusivamente a la represión y sanción económica de las actuaciones antijurídicas cometidas por aquellos, sino que también tiene como objetivo el descubrimiento y la contención de aquellas conductas o prácticas de los partidos, que aunque no sean abiertamente ilícitas, sí se sitúan fuera de la deontología moral que han de cumplir como entidades representativas de los ciudadanos que son. *Cfr.* en este sentido RUIZ-RICO RUIZ, G., «El control sobre la financiación de los partidos políticos...», *ob. cit.*, p. 298, se intentaba aumentar la supervisión de la ejecución de la sanción por el Tribunal de Cuentas, asegurando que las reducciones de las subvenciones otorgadas a los partidos fueran reales.

³³ Irregularidades e infracciones tomadas de los Informes de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos, ejercicio 2008 y ejercicios 2009, 2010 y 2011.

de Cuentas de los acuerdos de los partidos sobre las condiciones de las deudas mantenidas con las entidades de crédito, con vulneración de la Disposición Transitoria Segunda de LO 8/2007.

Conforme ya se ha anticipado, el Tribunal de Cuentas puso de manifiesto, respecto de las infracciones cometidas por los partidos políticos en los ejercicios 2008 a 2011, que si bien la LOFPP de 2007 establecía un régimen sancionador para los partidos políticos y las fundaciones vinculadas a ellos, el legislador había «omitido la tipificación de las infracciones susceptibles de sanción», «así como la posible prescripción de las infracciones y sanciones», lo que «hacía difícil e insegura» la incoación y tramitación del procedimiento sancionador por el Tribunal³⁴.

No obstante, el Pleno del Tribunal de Cuentas abrió por primera vez en su historia, un proceso sancionador contra algunos partidos políticos por haber recibido donaciones ilegales y por no haber presentado la memoria de cuentas anual³⁵.

El procedimiento sancionador iniciado contra el Partido Aragonés Regionalista finalizó con una resolución del Tribunal de Cuentas, de 30 de abril de 2015, imponiéndole una multa por haber aceptado donaciones anónimas en el ejercicio 2011³⁶. El Tribunal Supremo, en una reciente sentencia, de 11 de mayo de 2016, ha anulado la multa impuesta a la formación política aragonesa, al concluir que las infracciones cometidas habían prescrito, como consecuencia de las «importantes omisiones e imperfecciones» de la LOFPP de 2007. El Tribunal Supremo considera que la norma aplicable a los hechos (que acontecieron en 2011) era el artículo 17 de la LOFPP, en su redacción de 2007, que no señalaba un plazo de prescripción de las infracciones cometidas y no la versión de dicho precepto, introducida por la reforma de la LO 5/2012, que era la que había aplicado el Tribunal de Cuentas y que establecía un plazo de prescripción de cuatro años³⁷. La aplicación de la regulación de la prescripción contenida en la LO 5/2012 es incompatible con las

³⁴ Cfr. *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos*, ejercicio 2008, conclusión 17 y ejercicios 2009, 2010 y 2011, conclusión 18.

³⁵ Lo hizo contra Izquierda Unida a nivel federal, contra las direcciones de Andalucía y Baleares de esta formación y contra el Partido Aragonés Regionalista.

³⁶ La multa ascendió a la cantidad de 164.960 euros por haber aceptado donaciones anónimas por valor de 82.480 euros (FJ 1.º).

³⁷ El acuerdo del Tribunal de Cuentas se adoptó con el voto particular de cinco Consejeros, en el que defendieron que los hechos sancionados estaban prescritos (FJ 1.º). Dice el Tribunal Supremo que ante la «evidente laguna» de la LOFPP de 2007, que no contemplaba un plazo de prescripción, debiera de haberse aplicado el plazo de seis meses fijado para las faltas leves en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

exigencias del artículo 25.1 CE, regulador del principio de seguridad jurídica, «que es obligado en toda actuación sancionadora» (FJ 7.º).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo justifica la decisión adoptada reconociendo que «no es ajena a las dificultades de persecución de determinadas infracciones que conlleva la solución que acaba de ser apuntada, como tampoco a la frustración social que puede producir si se tiene en cuenta la gran preocupación ciudadana existente sobre el problema de la financiación irregular de los partidos políticos». El Tribunal hace dos puntualizaciones: la primera es «la extrañeza que provoca que una regulación de tanta trascendencia fuese inicialmente aprobada con esas importantes omisiones e imperfecciones», de las que son prueba «las dos importantísimas modificaciones a que ha sido sometida la Ley Orgánica 8/2007 en un breve espacio de tiempo». La segunda, «que no es posible subsanar esas carencias normativas con una labor de pura hermenéutica jurídica cuando ésta resulta incompatible con lo que demandan determinadas garantías que tienen, nada más y nada menos, el rango de derecho fundamental», al estar reguladas en el artículo 25 CE (FJ 8.º)³⁸.

Tras la regulación más detallada del régimen sancionador, introducida por la reforma de la LOFPP por la LO 5/2012, el Tribunal menciona en los informes posteriores a esta Ley las siguientes irregularidades e infracciones³⁹: la no presentación de las cuentas anuales consolidadas por las federaciones de partidos, con vulneración del artículo 14.4 LOFPP; la no presentación del informe sobre la revisión del sistema de control interno de las formaciones políticas, con vulneración del artículo 15 LOFPP; la obtención de recursos privados por los partidos sin abonarlos en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin, con vulneración del artículo 8 LOFPP; la obtención de donaciones privadas anónimas, con vulneración del artículo 5 LOFPP; de donaciones de personas jurídicas de las que no se ha facilita-

Procedimiento Administrativo Común (FJ 7.º). Plazo que ya habría transcurrido, incluso antes de que el Partido Aragonés presentara su contabilidad de 2011 ante el Tribunal de Cuentas.

³⁸ En un voto particular, el magistrado José Manuel Sieira discrepa de la decisión de la Sala, afirmando que la sanción al Partido Aragonés debió de ser confirmada. Entiende que «una regla básica en la interpretación de las normas jurídicas es que toda interpretación que conduzca al absurdo debe ser rechazada». «De la tesis que se sostiene en la sentencia mayoritaria resulta que el precepto que nos ocupa, en su redacción originaria, resultaría siempre inaplicable porque en el momento en que el Tribunal de Cuentas podría conocer e iniciar, por así llamarlo, el expediente sancionador, el plazo de prescripción de lo que la sentencia mayoritaria dice no es propiamente una infracción ya estaría cumplido».

³⁹ Irregularidades e infracciones tomadas de los Informes de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos, ejercicio 2012 y ejercicio 2013.

do el acuerdo del órgano social competente, con vulneración del artículo 4.2.b) LOFPP; de donaciones que no han sido ingresadas en cuentas bancarias destinadas exclusivamente a ingresos de esta naturaleza, con vulneración del artículo 4.2.e) LOFPP.

Desconocemos si el Tribunal ha iniciado un procedimiento sancionador contra un partido político por algunas de las infracciones mencionadas, ya que dicha información no consta en los informes del Tribunal, los cuales, según ya se ha dicho, se limitan a exponer las irregularidades e infracciones detectadas por el Tribunal partiendo de la documentación entregada por los partidos. No obstante, el Fiscal Jefe del Tribunal, en un escrito de 15 de diciembre de 2014, deducía del informe de fiscalización del ejercicio 2012 y de la aplicación de la LO 5/2012 reformadora de la LOFPP, la comisión de irregularidades por algunos partidos políticos que podrían ser constitutivas de delitos contra la Hacienda pública y de falsedad documental. En una situación que no tiene precedentes, los dos Consejeros del Tribunal, copONENTES del Informe de fiscalización, discrepan de la interpretación que hace el Fiscal Jefe, considerando que algunas irregularidades ya habían sido subsanadas por los partidos y que la reforma de 2012 no podía aplicarse con carácter retroactivo a la obligación de los partidos de presentar sus cuentas consolidadas⁴⁰.

3.2 *El régimen sancionador en el ámbito de la financiación electoral de los partidos políticos: lagunas, reformas y ejercicio de la potestad sancionadora por el Tribunal de Cuentas*

Al igual que sucedía con el régimen sancionador en materia de financiación ordinaria de los partidos, el establecido por la LOREG de 1985 para la financiación electoral resultaba también claramente insuficiente⁴¹. El artículo 134.2 de nuestra Ley Electoral solamente atribuía al Tribunal de Cuentas la facultad de proponer la no adjudicación o la reducción de la subvención estatal a las formaciones políticas cuando, en el ejercicio de su función fiscalizadora, apreciara la práctica de irregularidades en la contabilidad electoral de las formaciones políticas o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales.

⁴⁰ Información obtenida de los siguientes artículos del Diario *El País*: «El fiscal pide más datos de los delitos que ve en las cuentas de los partidos», de 5 de enero de 2015 y «El Tribunal de Cuentas no ve que los partidos hayan delinquido», de 9 de enero de 2015.

⁴¹ Así lo reconocía también el Tribunal de Cuentas en la Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, de 30 de octubre de 2001 (pp. 157-158).

El ordenamiento español únicamente establece medidas de carácter económico para este tipo de irregularidades, a diferencia de otros países como Estados Unidos, México o Francia, cuya legislación prevé, además de sanciones económicas, otras de carácter «electoral», que pueden consistir en la declaración de una inelegibilidad, en la pérdida del escaño o, incluso, en la anulación de la elección⁴². La privación o la reducción de la subvención, además de ser una medida económica benigna, ha sido escasamente aplicada por el Tribunal de Cuentas. Por otro lado, al imponerse con posterioridad a la celebración de la elección, el partido que ha podido disponer de una subvención superior a la que le correspondía ha obtenido ya una ventaja respecto de los otros contendientes electorales de difícil corrección⁴³. De ahí que para prevenir o reprimir ese tipo de irregularidades contables sea conveniente la imposición de sanciones pecuniarias, además de la privación de la subvención⁴⁴.

⁴² En Estados Unidos, las violaciones de las disposiciones contenidas en la *Federal Election Campaign Act of 1971* (reformada) sobre la obtención de aportaciones o de gastos de campaña, pueden conllevar la inelegibilidad de los candidatos, sanciones económicas e incluso pena de prisión de hasta dos o cinco años {52 USC 30109} (<http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title52/subtitle3/chapter301>). En México, el Código federal de instituciones y procedimientos electorales, de 2014, prevé, respecto de los partidos políticos, la cancelación de su registro como partido, en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y del Código. También, en esos supuestos, los aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular pueden ser sancionados con la pérdida del derecho a ser registrados como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro como candidato, con la cancelación del mismo (artículo 354-1-a-VI y 1-c-III). (<http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/federal/2014-codigo-federal-de-instituciones-procedimiento>). En Francia, el artículo L118-3 del Código Electoral, modificado por la Ley n.º 2013-403, de 17 de mayo de 2013, establece que el juez electoral puede declarar la inelegibilidad de los candidatos en diferentes supuestos: cuando las cuentas de la campaña electoral excedan de los límites legales de gastos electorales; cuando los candidatos no presentaron las cuentas de la campaña electoral en las condiciones y dentro del plazo legalmente establecidos (en el artículo L. 52-12); cuando las cuentas de campaña hayan sido rechazadas por fraude intencionado o por infracciones de una particular gravedad de las normas sobre financiación de las campañas electorales. La inelegibilidad puede ser declarada por un periodo máximo de tres años y se aplica a todo tipo de elección (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid>). Sobre la gravedad de este tipo de sanciones y las dificultades e inconvenientes para introducir las en España, con un sistema de listas presentadas por los partidos políticos que concurren en distritos plurinominales y con una centralización y unidad de las cuentas electorales, *vid.* PAJARES MONTOLÍO, E.: *La financiación de las elecciones...*, ob. cit., p. 398-399.

⁴³ *Cfr.* PAJARES MONTOLÍO, E.: *La financiación de las elecciones...*, ob. cit., p. 395, siguiendo a Antonio De Cabo de la Vega.

⁴⁴ *Vid.* ÁLVAREZ CONDE, E. «Algunas propuestas sobre la financiación...», ob. cit., p. 34 y PAJARES MONTOLÍO, E.: *La financiación de las elecciones...*, ob. cit., p. 396,

3.2.1 El Tribunal de Cuentas, de órgano que propone una sanción económica a órgano que sanciona directamente

Antes de las reformas de la LOFPP por la LO 5/2012 y la LO 3/2015 y de la LOREG, por la LO 3/2015, en el ámbito del control de la financiación electoral, el Tribunal de Cuentas no se configuraba como un órgano sancionador que exigía directamente responsabilidades, sino como un órgano técnico que formulaba una propuesta de sanción⁴⁵. El Tribunal solo podía formular una propuesta de reducción o no adjudicación de la subvención: «Esta formulación tiene, por lo tanto, carácter discrecional» y adopta «la naturaleza jurídica de propuesta elevada a las Cortes Generales», «siendo asumida por la correspondiente Comisión Parlamentaria [la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas] y llevada a la práctica por la Institución de la Administración Central [el Ministerio del Interior]», a la que corresponde el abono de las subvenciones electorales⁴⁶.

Todas las propuestas de reducción o no adjudicación de subvenciones formuladas por el Tribunal de Cuentas son asumidas por la Comisión Mixta⁴⁷. Esta no puede alterar el contenido de los informes de fiscalización del Tribunal⁴⁸, aunque la normativa vigente no impide que la propuesta pueda ser rechazada y que no se haga efectiva⁴⁹. Por otro lado, la LOREG no contempla un control del Tribunal sobre la efectiva aplicación de sus propuestas. No obstante, «la información remitida por el Ministerio del Interior da fe de su correcta implementación»⁵⁰. En cualquier caso, como ha manifestado un sector de la doctrina, resulta cuestionable que sea un órgano de las Cortes Generales el que, en última instancia, decida sobre la propuesta del Tribunal de Cuentas, ya que, de algún modo, los partidos políticos se constituyen en juez y parte a la hora de imponer las sanciones⁵¹.

⁴⁵ Así lo reconocía el propio Tribunal en la citada Moción de 2001, ob. cit., p. 158.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ De hecho, las resoluciones aprobadas por la Comisión Mixta, en relación con los informes de fiscalización de las contabilidades electorales de las Elecciones a Cortes Generales, comienzan indicando que acuerdan «suscribir, en sus propios términos, el contenido del Informe de fiscalización elevado por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales».

⁴⁸ *Cfr.*, por todos, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «La financiación de los partidos...», ob. cit. p. 39. Los informes del Tribunal constituyen una opinión cualificada emitida por un órgano técnico.

⁴⁹ *Vid.* CARBAJOSA PÉREZ, B. «Transparencia y financiación...», ob. cit., p. 205.

⁵⁰ *Ídem*.

⁵¹ *Cfr.* ÁLVAREZ CONDE, E. «Algunas propuestas sobre la financiación...», ob. cit., pp. 27, 28 y 35, quien es partidario de que la potestad sancionadora se ejerza directamente por el Tribunal de Cuentas, reclamando para este órgano la facultad de imponer sanciones que vayan más allá de la mera reducción o denegación de la financiación pública correspondiente. Coinciden, en parte, con

3.2.2 Las infracciones en materia de financiación electoral: lagunas, reformas y aplicación del régimen sancionador por el Tribunal de Cuentas

El régimen sancionador del artículo 134.2 LOREG de 1985 era insuficiente e incompleto porque presentaba varias lagunas: no se concretaban de forma detallada las irregularidades contables y las violaciones sobre las restricciones de ingresos y gastos electorales; no existía una determinación legal de los criterios que podía utilizar el Tribunal para proponer la reducción o pérdida de la subvención; no se prevenían sanciones para los terceros que pudieran incurrir en incumplimientos y violaciones de la normativa electoral en esta materia y no se establecía un procedimiento sancionador ni un sistema de recursos⁵².

Algunas de estas lagunas han sido suplidas en la práctica por el Tribunal de Cuentas, como ha sucedido con la determinación de los criterios empleados por el Tribunal para fundamentar sus propuestas de reducción o pérdida de subvenciones⁵³. Sin embargo, otras recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en sus mociones e informes para que se regule un régimen sancionador completo en materia de financiación electoral no han sido atendidas plenamente por el legislador, como se deduce de las últimas reformas de la LOFPP y de la LOREG.

Así, por lo que se refiere a la infracción de superación de los límites de gastos electorales previstos en la LOREG, el legislador ha decidido regularla en la LO 8/2007, tras su reforma por la LO 5/2012, de 22 de octubre. De este modo, se lleva a la LOFPP una disposición que incide plenamente en el régimen sancionador de la financiación electoral de los partidos. A nuestro juicio, aunque solo sea por razón de la materia, debiera de incluirse en la LOREG. El reformado artículo 17 LOFPP introduce, en la letra c) de su apartado 1.º, como infrac-

esta opinión CARBAJOSA PÉREZ, B. «Transparencia y financiación...», ob. cit., p. 205; OLAIZOLA NOGALES, I. *La financiación ilegal...*, ob. cit., p. 135; ARIÑO ORTIZ, G. «La financiación de los partidos políticos...», ob. cit., p. 57, que reivindica para el Tribunal «poderes propios de investigación y sanción (no solo de informe y propuesta a las Cortes Generales)» y SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2013), «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate» *Revista Española de derecho Constitucional*, n.º 99 p. 196. Por el contrario, PAJARES MONTOLÍO, E. *La financiación de las elecciones...*, ob. cit., p. 394 y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. «La financiación de los partidos...», ob. cit. p. 37, entienden que la solución propuesta por el artículo 134.2 LOREG es la más adecuada y propia del funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria.

⁵² Con independencia de que pudiera aplicarse análogicamente el procedimiento previsto en la Ley 30/1992.

⁵³ *Cfr.* la Moción del Tribunal de Cuentas de 2001, ob. cit., p. 158 y el *Informe de fiscalización de la contabilidad de las elecciones a Cortes Generales, de 20 de noviembre de 2011*, aprobado por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 31 de enero de 2013, pp. 15-16.

ción muy grave que puede ser cometida por los partidos políticos, la de «haber superado los límites de gastos electorales» previstos en la LOREG, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 134.2. En este caso, el Tribunal de Cuentas «impondrá una sanción equivalente al exceso producido»⁵⁴.

Cómo interpreta y aplica el Tribunal de Cuentas los artículos 134.2 LOREG y 17.1.c) LOFPP (después de la reforma de 2012). Cuáles son los criterios utilizados por el Tribunal para acordar la privación o la reducción de la subvención, o la imposición de una sanción económica por las infracciones o irregularidades cometidas por los partidos en la contabilidad electoral. La respuesta a estas cuestiones la encontramos en los informes del Tribunal sobre la contabilidad de los procesos electorales. Así, en el *Informe de fiscalización de las contabilidades de las elecciones al Parlamento europeo de 25 de mayo de 2014*, el Tribunal fija los siguientes criterios⁵⁵.

1.º) La no adjudicación de la subvención se formulará para aquellas formaciones políticas que no presenten al Tribunal de Cuentas la contabilidad detallada y documentada de sus ingresos y gastos electorales (supuesto que no se ha producido en la consulta electoral mencionada).

2.º) La imposición de sanción (de acuerdo con la tipificación como infracción muy grave establecida en el artículo 17.1.c) de la LOFPP 8/2007), se aplicará a la superación de los límites relativos al importe máximo de gastos electorales o a los gastos de publicidad exterior o de publicidad en prensa periódica y en emisoras de radio privadas. La sanción se elevará a un importe equivalente al exceso producido sobre el respectivo límite de gasto superado, dando lugar a la tramitación del procedimiento sancionador previsto en el artículo 18 LOFPP (nuevo supuesto que tampoco ha tenido lugar en el proceso electoral referido).

⁵⁴ Para CARBAJOSA PÉREZ, B. «Transparencia y financiación...», ob. cit., p. 209, una de las consecuencias del artículo 17 LOFPP, reformado por la LO 5/2012, es que «aquel partido político que incumpla cualquiera de los límites de gastos electorales podría ser sancionado dos veces por el mismo hecho, con la consiguiente violación del principio *non bis in idem*. En caso de apreciar la existencia de este tipo de infracciones, el Tribunal podría proponer en primer lugar una reducción de la subvención de acuerdo con el artículo 134.2 de la LOREG y, en segundo lugar, podría imponer una sanción equivalente al exceso de gastos conforme a la nueva redacción del artículo 17 de la Ley Orgánica 8/2007». En mi opinión, una cosa es la adopción de una medida correctora como puede ser la devolución por el partido de una cantidad que ha obtenido de forma indebida, en contra de lo previsto en la norma y, otra, la sanción económica que se le impone a mayores por haber incumplido la norma. OLAIZOLA NOGALES, I. *La financiación ilegal...*, ob. cit., 136, considera que, en este caso, existe una superposición de normas y que es un dislate legislativo.

⁵⁵ Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, el 20 de diciembre de 2014, en el que el Tribunal sistematiza, reitera y actualiza los criterios ya utilizados en informes anteriores (pp. 15-16).

3.º) La reducción de la subvención se aplicará a los siguientes supuestos: (a) a la superación de los límites legalmente establecidos sobre las aportaciones privadas de personas físicas o jurídicas; (b) a la falta de justificación fehaciente de la procedencia de los fondos utilizados en la campaña electoral; (c) a la realización de gastos no autorizados por la normativa electoral relativos a la contratación de espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada «(artículo 60 de la LOREG según la modificación de la ley Orgánica 2/2011), en las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal (Ley Orgánica 10/1991) y en las emisoras de televisión local por ondas terrestres (Ley Orgánica 14/1995)» (supuestos que tampoco se han producido en las elecciones europeas).

4.º) Para el caso de que las deficiencias detectadas afecten fundamentalmente a «aspectos de naturaleza formal, se valorará su incidencia en la justificación» y el Tribunal de Cuentas «estimaré la formulación de propuesta de reducción de la subvención» (supuesto que tampoco se ha producido en el proceso electoral).

En las recomendaciones que efectúa el Tribunal de Cuentas en este informe de fiscalización, insiste en que «se complete la regulación del actual régimen sancionador previsto en la LO 8/2007, con la consiguiente tipificación de las infracciones y determinación de las correspondientes sanciones, ante los incumplimientos e infracciones de la regulación previstas en la normativa electoral»⁵⁶.

El legislador se hace eco parcialmente de esta recomendación del Tribunal de Cuentas y modifica de nuevo la infracción electoral de superación por las formaciones políticas de los límites de gastos electorales con la LO 3/2015. Se gradúan las sanciones para este tipo de infracción en función de determinados porcentajes que sobre los límites de gastos electorales hayan sido sobrepasados por los partidos políticos, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134.2 LOREG. Así, el artículo 17.2.b) considera como infracción muy grave «la superación por los partidos políticos, en un diez por ciento o más, de los límites de gastos electorales previstos en la LOREG». La comisión de esta infracción por los partidos será sancionada por el Tribunal de Cuentas con «una multa pecuniaria proporcional del duplo al quíntuplo del exceso de gasto producido» (artículo 17 bis.1.b), sin que en ningún caso la sanción sea inferior a cincuenta mil euros. Es infracción grave «la superación por los partidos políticos, en más de un tres y en menos de un diez por ciento, de los límites de gastos electorales previstos en la LOREG» (artículo 17.3.b), que será sancionada con «una multa pecuniaria proporcional del doble al quíntuplo del exceso del gasto producido sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros» (artículo 17 bis.2.b). Es infracción leve «la superación por los partidos políticos, en más de un uno y hasta un tres por ciento,

⁵⁶ *Ibidem*, p. 47.

de los límites de gastos electorales previstos en la LOREG» (artículo 17.4.b), que será sancionada con una multa «cuyo importe irá del doble al quíntuplo del exceso del gasto producido, sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» (artículo 17 bis.3.b). Como puede constatarse, las multas impuestas para este tipo de infracciones electorales (incluso las de carácter leve) ascienden a unas cantidades importantes, disponiendo el Tribunal de un amplio margen para fijar su cuantía. Precepto. El artículo 134.2 LOREG también es modificado por la LO 3/2015, atribuyendo al Tribunal de Cuentas la facultad de iniciar el procedimiento sancionador regulado en la LOFPP de 2007 y de proponer la no adjudicación o reducción de la subvención estatal, cuando apreciare irregularidades en la contabilidad electoral o violaciones de las restricciones en materia de ingresos y gastos electorales. Por supuesto, si el Tribunal de Cuentas advirtiese además indicios de conductas constitutivas de delito lo comunicaría al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas.

En definitiva, la reforma de 2015 de los artículos 134.2 y 153.3 LOREG y de los artículos 17 y 17 *bis* LOFPP constituye un paso adelante, un avance importante, en la regulación del régimen sancionador de los partidos políticos en el ámbito de la financiación electoral y de la potestad sancionatoria del Tribunal de Cuentas en dicha materia. Se han detallado algo más las infracciones electorales relativas a la superación de los límites de gastos electorales; se han graduado las sanciones aplicables y se ha remitido al procedimiento sancionador previsto en la LOFPP (artículo 18) y a las medidas para hacer efectivas las sanciones impuestas (artículo 17.4). Sin embargo, todavía queda pendiente una regulación más completa y precisa de otras infracciones contables. Para suplir su vacío normativo ha de acudirse todavía a las directrices e informes del Tribunal de Cuentas.

Ha de valorarse también de forma positiva la regulación de otra infracción que incide en el ejercicio de la función fiscalizadora de los partidos por el Tribunal de Cuentas, aunque sea cometida por terceros (entidades de crédito o empresas). Se trata del incumplimiento por estos de la obligación prevista en el artículo 133.3 y 5 LOREG de proporcionar información al Tribunal sobre la concesión de créditos o la emisión de facturas en concepto de gastos electorales. Durante mucho tiempo, el Tribunal de Cuentas, para hacer más efectivo el ejercicio de su función fiscalizadora, ha requerido la adopción de medidas y fórmulas de colaboración con el Tribunal, no solo por los cuentadantes (en este caso, las formaciones políticas), sino también por otras entidades e instituciones⁵⁷.

⁵⁷ Como la Agencia Tributaria, la Seguridad Social o el Banco de España. *Cfr.* el *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos...*, ejercicio 2013, aprobado el 23 de julio de 2015, p. 18.

En el ámbito de la contabilidad electoral, el artículo 133.3 LOREG establece la obligación de las entidades financieras de comunicar al Tribunal de Cuentas el crédito que hubieran concedido a los partidos que reúnen los requisitos exigidos para recibir subvenciones. También deben informar al Tribunal de Cuentas, según el artículo 133.5 LOREG, las empresas que hubieren facturado con los partidos por gastos electorales superiores a 10.000 euros. El incumplimiento de esta obligación legal por las empresas o entidades de crédito, se considera como una infracción de las normas obligatorias establecidas en la LOREG, pudiendo ser sancionada por la Junta Electoral competente con una multa de 100 a 1.000 euros (artículo 153.1 LOREG). De ahí que cuando el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, aprecie la comisión de esta infracción, lo comunicará a la Junta Electoral para que acuerde la apertura del correspondiente expediente sancionador y, en su caso, la imposición de la sanción pertinente⁵⁸.

En los informes de fiscalización de las contabilidades de las elecciones a los parlamentos de La Rioja y de Cantabria, a la asamblea regional de Murcia, a la asamblea legislativa de Extremadura y a las Cortes de Castilla-La Mancha, de 24 de mayo de 2015⁵⁹, el Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes irregularidades o deficiencias sobre el cumplimiento de las restricciones legales en materia de ingresos y gastos electorales: gastos realizados fuera del periodo electoral (artículo 130 LOREG); gastos por operaciones ordinarias no justificados o que no tienen la consideración de gasto electoral (artículo 130 LOREG); excesos en el cálculo de la estimación de intereses financieros; pagos efectuados fuera del plazo previsto en el artículo 125.3 LOREG y pagos de gastos de campaña realizados desde una cuenta no electoral (125.1 LOREG).

En todas ellas el Tribunal ha acordado no formular propuesta de no adjudicación o de reducción de la subvención electoral, según lo dispuesto en el artículo 134.2 LOREG. En los cinco informes también se manifiesta que ninguna formación política ha superado los límites de gastos específicos previstos para cada

⁵⁸ Véanse los Acuerdos de la Junta Electoral Central 351/2015 352/2015 353/2015 354/2015 y 355/2015, de 17 de junio de 2015 y 360/2015, 361/2015, 362/2015 y 363/2015, de 1 de julio de 2015, en los que la Junta Electoral impone una sanción económica (que oscila entre los 100, 200 y 300 euros), según lo dispuesto en el artículo 153.1 LOREG, a determinadas empresas por haber incumplido, como proveedores, la obligación del artículo 133.5 LOREG, de remitir información detallada de la facturación por gastos electorales superiores a 10.000 euros de los partidos y asociaciones que hubieren alcanzado representación. *Cfr.* la página web de la Junta Electoral Central: (<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos>).

⁵⁹ Todos ellos aprobados por el Pleno del Tribunal en la sesión de 22 de diciembre de 2015. A estos procesos electorales les son aplicables ya el régimen sancionador introducido por la LO 3/2015.

uno de los procesos electorales analizados⁶⁰. En los informes examinados se han detectado también empresas proveedoras que han incumplido la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas información detallada de los importes facturados a las formaciones políticas por cuantías individuales superiores a 10.000 euros.

En el *Informe de fiscalización de las contabilidades de las elecciones al Parlamento europeo de 25 de mayo de 2014*, al que ya nos hemos referido, el Tribunal de Cuentas tampoco formula propuesta de no adjudicación o de reducción de la subvención electoral, ni aprecia la superación de los límites de gastos electorales por las formaciones políticas que han intervenido en dicho proceso electoral⁶¹.

4. OTROS ÓRGANOS CON FUNCIONES FISCALIZADORAS Y SANCIONADORAS SOBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LOS PARTIDOS: SU RELACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

4.1 *Las Juntas electorales*

En el ámbito de la contabilidad electoral también poseen funciones fiscalizadoras y sancionadoras las Juntas electorales Central y Provinciales, tal y como dispone el artículo 132.1 LOREG, aunque estos órganos las ejercerán en un periodo de tiempo determinado, «desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones». Durante este espacio de tiempo llevarán a cabo un control de legalidad, ya que, como dice la LOREG, «velarán por el cumplimiento de las normas establecidas en los artículos anteriores de este capítulo», entre las que se hallan las de financiación electoral. Esas potestades se extienden también a las Juntas electorales de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en la legislación electoral autonómica. Ha de tenerse en presente también que las Juntas electorales provinciales no son permanentes, lo que en algunos casos puede dificultar el ejercicio de su potestad sancionadora.

⁶⁰ Aunque como se dice en ellos «el grado de cumplimiento del límite conjunto máximo de gastos por las formaciones políticas que han concurrido a varios procesos electorales se analizará en el informe relativo a las elecciones locales celebradas, igualmente, el 24 de mayo de 2015». En este Informe «se realizarían, si así procediera, las propuestas que correspondan en el supuesto de que resultasen sobrepasados los límites en concurrencia».

⁶¹ Sí reconoce que tres partidos tienen obligaciones pendientes con proveedores con posterioridad al límite temporal para disponer de los saldos de las cuentas corrientes electorales (artículo 125 LOREG). También que determinadas empresas han incumplido la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas información detallada de los importes facturados a las formaciones políticas por cuantías superiores a lo establecido legalmente.

Las Juntas electorales tienen potestad sancionadora sobre las infracciones legales cometidas en materia de financiación electoral, que no sean constitutivas de delito, conforme a lo dispuesto en el artículo 153 LOREG y siempre que no sean competencia del Tribunal de Cuentas (artículo 132.4 LOREG). En este sentido, el apartado 1.º del art 153 LOREG atribuye a las Juntas electorales la facultad de imponer sanciones económicas «de 300 a 3.000 euros, si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1.000, si se realiza por particulares». Si las infracciones afectan al «régimen de encuestas electorales serán sancionadas con multa de 3.000 a 30.000 de euros» (apartado 2.º del art 153 LOREG).

No obstante, en la práctica, las Juntas electorales no disponen de los medios suficientes para llevar a cabo un control técnico y riguroso sobre los ingresos y gastos electorales; de tal manera que la competencia en este ámbito de la regularidad contable corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas, que realizará un control *a posteriori*⁶².

Como ya hemos dicho, si el Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, aprecia en sus informes la existencia de infracciones electorales, cuya competencia sancionatoria corresponde a la Junta Electoral Central, lo comunicará a esta para que acuerde la apertura del correspondiente expediente sancionador y, en su caso, la imposición de la sanción legalmente establecida⁶³.

4.2 *Los Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*

La mayoría de las Comunidades Autónomas, en cumplimiento de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y/o en una Ley autonómica, han creado unos órganos que tienen atribuidos, en su respectivo ámbito territorial, la función de fiscalización externa de la gestión económico-financiera de las instituciones y entidades del sector público autonómico y local. Todo ello, sin perjuicio de la función fiscalizadora que tiene el Tribunal de Cuentas sobre la totalidad del sector público, ya sea estatal, autonómico y local (artículos 27 y 29 LFTCU)⁶⁴.

⁶² Cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. «La financiación de los partidos...», ob. cit. p. 36 y CARBAJOSA PÉREZ, B. «Transparencia y financiación...», ob. cit., p. 203, quienes citan, además, un Acuerdo de la Junta Electoral Central, de 22 de septiembre de 1986, en el que se reconoció que «la fiscalización de los gastos debe someterse a la competencia que la LOREG atribuye al Tribunal de Cuentas».

⁶³ Cfr. los Acuerdos de la Junta Electoral Central 351/2015 352/2015 353/2015 354/2015 y 355/2015, de 17 de junio de 2015 y 360/2015, 361/2015, 362/2015 y 363/2015, de 1 de julio de 2015.

⁶⁴ Actualmente, de las diecisiete Comunidades Autónomas, doce cuentan con un órgano de fiscalización externa: Valencia, Canarias, Madrid, Castilla y León, Islas Baleares, Asturias, Anda-

A estos órganos se les ha encomendado también, de acuerdo con lo previsto en su Ley reguladora y en la legislación electoral de la Comunidad Autónoma, la fiscalización de la contabilidad electoral de las elecciones a la Asamblea legislativa⁶⁵. Tras la celebración de las elecciones, los Consejos de cuentas autonómicos elaboran, dentro de un plazo determinado, un informe motivado sobre la regularidad de la contabilidad presentada por aquellas formaciones políticas que han concurrido al proceso electoral. En este informe comprueban el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de financiación electoral, proponiendo a la Asamblea legislativa autonómica la denegación o reducción de la subvención que pudiera corresponder a los partidos políticos. Así lo harán cuando aprecien que estos han cometido irregularidades en las contabilidades electorales o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales. En el informe pueden formular también algunas recomendaciones para regular con más detalle y precisión algunos aspectos de la normativa vigente o para suplir vacíos legislativos. La función fiscalizadora desempeñada por el órgano de control externo se limita al proceso de elección de los representantes al parlamento autonómico. No se trata, por tanto, de una fiscalización de las contabilidades ni del funcionamiento ordinario de los partidos políticos, que es competencia del Tribunal de Cuentas, según el artículo 16.1 LOFPP⁶⁶.

lucía, Cataluña, Galicia, Aragón, País Vasco y Navarra. Castilla-La Mancha ha tenido también esta institución desde el año 1993, creada por la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, hasta el 2014, en que se suprimió por la Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, no preveía la creación de un órgano de fiscalización externo propio, a diferencia de otras Comunidades Autónomas que sí dotaron a estas instituciones de relevancia estatutaria.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 2.g) de la Ley 18/2010, del 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña; el artículo 4.f) de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León o el artículo 8 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra. En aquellas Comunidades Autónomas que no tienen un órgano de control externo, la fiscalización de la contabilidad de los procesos electorales dirigidos a la selección de los representantes a los parlamentos autonómicos corresponde, según se ha visto, al Tribunal de Cuentas:

⁶⁶ Aunque dicha exclusividad no es absoluta pues, por ejemplo, en Cataluña, según lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley 18/2010, de la Sindicatura de Cuentas (LSC), los partidos políticos y las asociaciones y fundaciones sometidas al Protectorado de la Generalidad y vinculadas a los partidos políticos deben presentar su contabilidad a la Sindicatura de Cuentas en el plazo de seis meses a contar desde el cierre de cada ejercicio (respecto de la subvención que reciban de la Generalidad). En el Informe 33/2014 relativo a la rendición de las cuentas de los partidos políticos y de las asociaciones y fundaciones vinculadas al ejercicio 2013, aprobado por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, el 24 de diciembre de 2014 (<http://www.sindicatura.org/reportssearcher/download/>

En el ejercicio de su función fiscalizadora, para apreciar las irregularidades contables o las violaciones de los límites de gastos electorales, los Consejos de cuentas autonómicos siguen los criterios elaborados por el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización⁶⁷.

Del examen de los informes de algunos Órganos de control externo autonómicos sobre las contabilidades de los últimos procesos electorales a las Asambleas legislativas autonómicas⁶⁸, se observa la comisión de las siguientes irregularida-

33_14_ca.pdf?reportId=3410), la Sindicatura reconoce que la coalición ICV-EUiA y Poble Actiu no presentaron las cuentas (p. 11). Su no presentación constituye una infracción tipificada en el artículo 17.b) LOFPP. La Sindicatura admite que no tiene ninguna competencia legalmente establecida sobre el régimen sancionador, ya que esta competencia, tal y como dispone el artículo 17 LOFPP, corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas. La Sindicatura establece también en este Informe que «de la revisión de las páginas web de los partidos con representación parlamentaria se desprende que ningún partido político cumple todos los requisitos de transparencia informativa establecidos en el artículo 14.8 de la LOFPP» (véase el apartado 2.2, p. 24).

⁶⁷ Así, por ejemplo, en el Acuerdo del Pleno de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña sobre las instrucciones para fiscalizar la contabilidad electoral de las elecciones al Parlamento de Cataluña, del 27 de septiembre del 2015, esta institución autonómica, para los casos de incumplimiento de la normativa electoral por las formaciones políticas que participen en las elecciones al Parlamento catalán, reproduce casi literalmente los criterios utilizados por el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización de las contabilidades de las elecciones al Parlamento europeo de 25 de mayo de 2014. Únicamente añade, en el caso de superación por un partido político de los límites de gastos electorales previstos en la LOREG, que lo pondrá en conocimiento del Tribunal de Cuentas a los efectos del artículo 17 de la LOFPP de 2007. *Cfr.* las pp. 7 y 8 del Acuerdo (http://www.sindicatura.org/c/document_library/get_file?uuid=6974d5ef-7633-449a-8371-79bad96d964b&groupId=16).

⁶⁸ Los informes consultados han sido el *Dictamen sobre Contabilidades Electorales (Elecciones al Parlamento Vasco 21 de octubre de 2012)*, aprobado por acuerdo del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, de 21 de marzo de 2013, (<http://www.tvcp.org/index-c.htm>); el *Informe de fiscalización 30/2013, relativo a las elecciones al Parlamento de Cataluña del año 2012*, aprobado por el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, el 27 de noviembre de 2013 (http://www.sindicatura.cat/reportssearcher/download/30_13); el *Informe definitivo de la fiscalización sobre la contabilidad electoral de las elecciones a la Junta General del Principado de Asturias*, aprobado por acuerdo de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, el 26 de noviembre de 2015 (<http://www.sindicatur.es/upload/informes/IDCElectoral153045.pdf>); el *Informe de fiscalización de la contabilidad electoral de las elecciones al Parlamento de Andalucía del 22 de marzo de 2015*, aprobado por el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 6 de octubre de 2015, (<http://www.ccuencias.es/sector-publico-autonomico>); el *Informe sobre el Examen de la Contabilidad Electoral: Elecciones a las Cortes de Castilla y León de 24 de mayo de 2015*, aprobado por acuerdo del Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el día 3 de diciembre de 2015 (<http://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/informe-examen-contabilidad-electoral-referido-elecciones-1>); el *Informe sobre la regularidad de las contabilidades electorales de las formaciones que han obtenido representación parlamentaria en las elecciones de 24 de mayo de 2015*, aprobado por la Cámara de Comptos de Navarra, el 18 de septiembre de 2015, (<http://www.camaradecomptos.navarra.es/imgx/infor>

des contables que no han dado lugar a la privación o a la reducción de la subvención electoral, según lo previsto en el art. 134.2 LOREG⁶⁹: la no presentación de la contabilidad electoral dentro del plazo establecido legalmente⁷⁰; simples deficiencias formales en la presentación de las cuentas⁷¹; la realización de aportaciones por extranjeros⁷²; la realización de gastos electorales que no han sido debidamente justificados⁷³; la realización de gastos que no tienen naturaleza electoral⁷⁴; el abono y la realización de gastos electorales después del plazo legalmente establecido⁷⁵; la liquidación de importes por gastos electorales desde cuentas no electorales⁷⁶; el incumplimiento por empresas proveedoras de la obligación de comunicar al órgano de control externo la emisión de facturas por importes superiores a 10.000 euros⁷⁷. En todos los informes analizados se reconoce que ninguna de las formaciones políticas que han participado en los procesos electorales ha superado los límites legales de gastos electorales.

En el caso de que un Consejo de cuentas autonómico apreciara la comisión por un partido político de una infracción electoral del artículo 17 LOFPP, relativa a la superación de los límites de gastos electorales, lo comunicará al Tribunal de Cuentas, que puede acordar el inicio de un procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción legalmente establecida.

mes/2015/ InformeComptos1515); el *Informe 111/2016 de la fiscalización de la contabilidad electoral de las elecciones autonómicas de 24 de mayo de 2015*, aprobado por la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, el 18 de enero de 2016, (<http://www.sindicaturaib.org/sincomfront/index.htm>); el *Informe de fiscalización de las contabilidades electorales de las elecciones a las Cortes de Aragón de 24 de mayo de 2015*, aprobado, por el Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, en sesión celebrada el 26 de noviembre de 2015 (<http://www.camaracuentasaragon.es/>).

⁶⁹ Salvo en el *Informe de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña...*, en el que se propone la reducción de la subvención electoral en un diez por ciento de los fondos aportados a dos formaciones políticas, al no haber identificado su origen, incumpliendo el art 126 LOREG.

⁷⁰ *Informe de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña...*

⁷¹ *Informe del Consejo de Cuentas de Castilla y León...*

⁷² *Informe de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña...*

⁷³ *Dictamen del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas...*; *Informe de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares...*

⁷⁴ *Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía...*; *Informe del Consejo de Cuentas de Castilla y León...*; *Informe de la Cámara de Comptos de Navarra...*; *Informe de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares...*; *Informe de la Cámara de Cuentas de Aragón...*

⁷⁵ *Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía...*; *Informe de la Cámara de Cuentas de Aragón...*; *Informe de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña...*

⁷⁶ *Informe de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares...*; *Informe de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña...*

⁷⁷ *Informe de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares...*; *Informe de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias...*; *Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía...*; *Informe de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares...*

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La independencia, la especialización y una potestad sancionadora eficaz son algunas características que han de poseer las instituciones que ejercen una función de control económico-financiero de los partidos políticos. Así se deduce de determinadas resoluciones de órganos del Consejo de Europa que contienen recomendaciones interesantes para la configuración de un modelo idóneo de control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos. El Tribunal de Cuentas español reúne estas características, aunque consideramos que todavía ha de reforzarse la independencia y la especialización de sus Consejeros y ha de atribuirse a la institución una mayor y eficaz potestad sancionadora.

Hasta ahora, tanto la regulación de la financiación de los partidos como la de su régimen sancionador han estado en manos de los propios partidos⁷⁸. De ahí el escaso interés, la falta de voluntad política para establecer un régimen sancionador eficaz y completo. Las insuficiencias y omisiones legislativas en esta materia han sido una constante.

En el ámbito de la financiación ordinaria de los partidos, tras los numerosos casos de corrupción política aparecidos en los últimos años, el legislador ha reformado la LOFPP en dos ocasiones, en 2012 y 2015. Aunque el esfuerzo ha sido notable, todavía está por comprobar el resultado. Las reformas legales han ampliado considerablemente el catálogo de infracciones, se les ha dotado de mayor precisión y se han graduado según su gravedad. Incluso podría haberse incluido alguna infracción más como el incumplimiento por los partidos de ciertas medidas de transparencia establecidas en la ley. También se han establecido sanciones económicas con diferentes y elevados importes, según la gravedad de las infracciones, aunque, en algunos casos, la Ley otorgue al Tribunal de Cuentas un margen muy amplio para fijar su cuantía. Se ha regulado también de forma detallada un procedimiento sancionador, sin perjuicio de que hayan de corregirse todavía algunas imprecisiones.

⁷⁸ Cfr. SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. «La financiación de los partidos políticos en España...», ob. cit., p. 197; GARCÍA VIÑUELA, E., «Un tigre de papel», ob. cit. (también GARCÍA VIÑUELA, E. y GONZÁLEZ DE AGUILAR, C., (2011), «Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007», en *XVIII Encuentro de economía pública* (edits.), Málaga) y RODRÍGUEZ TERUEL, J., BARAS, M., BARBERÁ, O. y BARRIO, A. (2012), «Financiación de partidos y transparencia democrática. Buenas prácticas en Europa y América del Norte». En Rodríguez Teruel, J. (coord.), *Buenas Prácticas. La Cataluña institucional y administrativa*, p. 84: (http://www.catalunyaeuropa.net/i mg/pdf/Libro07_12_online_1.pdf), quienes hablan de la paradoja del «regulador regulado», donde los partidos se financian desde unas instituciones que ellos mismos controlan.

Del examen de los informes de fiscalización publicados después de la LOFPP de 2007 y antes de su reforma de 2012, son varias las irregularidades e infracciones detectadas por el Tribunal, a pesar de las omisiones legislativas. Aun así, la mayoría de ellas habían prescrito, ya que, inexplicablemente, la LOFPP de 2007 no fijaba un plazo de prescripción. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas abrió, por primera vez, un procedimiento sancionador contra un partido de ámbito regional, que finalizó con la imposición de una multa por haber recibido donaciones anónimas. El Tribunal Supremo, en una reciente sentencia, ha anulado la resolución sancionadora del Tribunal de Cuentas al considerar que esta infracción también había prescrito. Este hecho plantea otro problema que es la posibilidad de que el Tribunal Supremo revise la resolución sancionadora dictada por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, poniendo en entredicho su consideración de supremo órgano fiscalizador.

En el ámbito de la financiación electoral de los partidos, el régimen sancionador establecido por la LOREG de 1985 resultaba también claramente insuficiente. El artículo 134.2 LOREG solamente atribuía al Tribunal de Cuentas la facultad de proponer la no adjudicación o la reducción de la subvención estatal a las formaciones políticas que hubieran cometido irregularidades en la contabilidad electoral o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales. Era una medida económica muy suave y escasamente aplicada por el Tribunal de Cuentas.

En la materia de financiación electoral de los partidos, el Tribunal de Cuentas ha realizado una labor importante a la hora de suplir algunas lagunas del régimen sancionador, particularmente en la adopción de criterios para acordar la no adjudicación o la reducción de la subvención electoral. Sin embargo, era necesaria también una reforma legal. Esta se acomete con las modificaciones de la LOFPP (en 2012 y 2015) y de la LOREG (en 2015), que afectan sobre todo a la infracción de la superación de los límites de gastos electorales. Esta infracción se tipifica de forma detallada y se gradúan sus sanciones según los porcentajes que los partidos hayan sobrepasado de los límites de gastos electorales. En estos casos, además de la privación o reducción de la subvención pública (*ex* artículo 134.2 LOREG), el partido infractor podrá ser sancionado también con una elevada multa fijada por el Tribunal de Cuentas (*ex* artículo 17.1.c) LOFPP). Con estas modificaciones se ha dado un paso adelante en la regulación del régimen sancionador de los partidos políticos y de la potestad sancionadora del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, ha de constatarse todavía queda pendiente una regulación más completa y precisa de otras infracciones en materia de contabilidad electoral.

En este ámbito de los últimos respecto de las elecciones a las Asambleas legislativas autonómicas. Las Juntas electorales tienen potestad sancionadora sobre aquellas infracciones contables que no sean constitutivas de delito y que no sean competencia del Tribunal de Cuentas. En la práctica, estas instituciones (que no son permanentes, salvo la Junta Electoral Central) no disponen de los medios suficientes para llevar a cabo un control técnico sobre los ingresos y gastos electorales, de tal manera que la competencia en este ámbito recae exclusivamente en el Tribunal de Cuentas. Los Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas tienen competencia para proponer la denegación o reducción de la subvención electoral cuando comprueben que los partidos han cometido irregularidades contables o violaciones de los límites de gastos electorales. En esta labor, los Consejos de cuentas autonómicos siguen los criterios elaborados por el Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización. En el caso de que aprecien que un partido político ha superado los límites de gastos electorales, lo pondrán en conocimiento del Tribunal de Cuentas, que podrá acordar la apertura de un procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción legalmente prevista.

6. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ÁLVAREZ CONDE, E. (1994): «Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos*, Colección Cuadernos y Debates, 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ARIÑO ORTIZ, G. (2009): «La financiación de los partidos políticos», *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, n.º 1, octubre.
- BLANCO VALDÉS, R. (1995): «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 87.
- CARBAJOSA PÉREZ, B. (2012): «Transparencia y financiación de los partidos políticos», *Revista Española de Control Externo*, n.º 42.
- CUÑADO AUSÍN, G. (2001): «La fiscalización de los partidos: una síntesis de las actuaciones practicadas por el Tribunal de Cuentas». *Revista Española de Control Externo. Tribunal de Cuentas*, vol. III, núm. 9.
- DE ESTEBAN, J. (1992): *El estado de la Constitución (Diez años de gobierno del PSOE)*, Libertarias, Madrid.
- DE PABLO SERRANO, A. L. (2016, en prensa): «La responsabilidad de los partidos políticos: delitos, penas y *compliance programs*», en Francisco. J. Matia Portilla (dir.), *El control de los partidos políticos*, Tirant lo blanch, Valencia.

- DEL CASTILLO, P. (1985): *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, Madrid.
- GARCÍA VIÑUELA, E., y GONZÁLEZ DE AGUILAR, C. (2011): «Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007», en *XVIII Encuentro de economía pública* (edits.), Málaga.
- GARCÍA VIÑUELA, E.: «Un tigre de papel», Diario *El País*, de 18 de diciembre de 2005.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2001): *El Tribunal de Cuentas. El control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español*, Madrid.
- IGLESIAS BÁREZ, M. (2016): «Dinero y votos. Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos políticos en España», en Cascajo Castro, J. L., y Martín De La Vega, J. L. (coords.), *Participación, representación y democracia*, Tirant lo blanch, Valencia.
- JAVATO MARTÍN, A. (2015): «Artículo 304 bis». En *Comentarios Prácticos al Código Penal. Delitos contra el patrimonio y socioeconómicos* (Artículos 234-318 bis), tomo III. Manuel Gómez Tomillo (director), Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1993): «La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 37.
- MORAL MORAL, M. (1999): «El control de la financiación de los partidos políticos», *Revista Española de Control Externo*, vol. 1, n.º 3.
- NIETO DE ALBA, U. (1994): «Intervención en el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, el 23 de noviembre de 1993», en *La financiación de los partidos políticos*, Colección Cuadernos y Debates, 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- OLAIZOLA NOGALES, I. (2014): *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PAJARES MONTOLÍO, E. (1998): *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- RODRÍGUEZ TERUEL, J.; BARAS, M.; BARBERÄ, O., y BARRIO, A. (2012): «Financiación de partidos y transparencia democrática. Buenas prácticas en Europa y América del Norte». En Rodríguez Teruel, J. (coord.), *Buenas Prácticas. La Cataluña institucional y administrativa*, p. 84: (http://www.catalunyeuropa.net/img/pdf/Libro07_12_online_1.pdf),
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2015): «El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2013): «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate» *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 99.
- VICENTE RODRÍGUEZ, M. E. (2014): «Límites y posibilidades de la fiscalización de los partidos políticos por parte del Tribunal de Cuentas: aspectos técnicos».

En Adán Nieto Martín y Manuel Maroto Calatayud (dirs), Public compliance. *Prevención de la corrupción en las administraciones públicas y partidos políticos*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.

Title:

The economic and financial control of political parties by the Court of Auditors: disciplinary powers.

Summary:

1. Introduction: the legal framework of the subjective scope of the audit function of the economic and financial activity of political parties. 2. The sanctioning power as criteria established by the Council of Europe bodies to achieve an efficient model of external control of the economic and financial activity of the parties. 3. The disciplinary powers of the Court of Auditors and the requirement of responsibilities: 3.1 The disciplinary system in the field of regular funding of political parties: inadequacies, reforms and exercise of sanctioning powers by the Court of Auditors. 3.2 The disciplinary system in the field of electoral funding of political parties: lagoons, reforms and exercise of sanctioning powers by the Court of Auditors. 4. Other bodies with oversight and disciplinary functions on the financial activity of the parties: their relationship with the Court of Auditors.

Resumen:

La atribución de una potestad sancionadora eficaz es una de las características que han de poseer los órganos que ejercen una función de control económico-financiero de los partidos políticos. El Tribunal de Cuentas español posee esta potestad, aunque ha de reforzarse todavía más. En el trabajo se examina el régimen jurídico sancionador en el ámbito de la financiación ordinaria de los partidos políticos y de la financiación electoral, tras las reformas de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos y de la Ley Electoral en 2012 y 2015.

Abstract:

The attribution of an effective disciplinary powers is one of the characteristics to possess the bodies exercising a function of economic and

financial control of political parties. The Spanish Court of Auditors has this power, but must be further strengthened. At work the disciplinary legal regime in the field of regular funding of political parties and electoral funding, after the reforms of the Law on Financing of Political Parties and the Electoral Law in 2012 and 2015 is examined.

Palabras clave:

Financiación de los partidos políticos; la financiación electoral; régimen sancionador; Tribunal de Cuentas.

Keywords:

Financing of political parties; the electoral funding; disciplinary system; Court of Auditors.

