

Los gastos en las elecciones múltiples

*Angel Zugazagoitia Marzana - Letrado del TVCP-HKEE
Carlos Otaduy Ibáñez - Auditor Jefe del TVCP-HKEE*

Elecciones múltiples son aquellas que coinciden en un mismo día, como ocurre, por ejemplo, en las convocatorias de elecciones locales, autonómicas y forales. El 28 de mayo de 1995 se celebraron elecciones municipales en todo el Estado, autonómicas en trece comunidades autónomas, y elecciones forales en los tres territorios históricos de Euskadi: Alava, Bizkaia y Gipuzkoa.

La problemática tratada en este artículo ha sido puesta en conocimiento de la Junta Electoral Central por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas- Herri Kontuen Euskal Epaitegia, habiéndose comprometido ésta a elaborar una instrucción reguladora de carácter general.



Los criterios que inspiran la redacción de este informe sobre el control contable y financiero de las *elecciones múltiples* han sido:

- ▲ El deseo de evitar dificultades y complicaciones innecesarias a los partidos políticos y candidaturas que presentan la contabilidad electoral.
- ▲ La necesidad de hacer una fiscalización efectiva para la concesión de las subvenciones electorales.
- ▲ El respeto a las competencias propias de todas las instituciones relacionadas con el control de estas subvenciones.

La situación actual

Cuando hay *elecciones múltiples*, en el sentido que definíamos unas líneas más arriba, las campañas electorales se realizan de un modo simultáneo. Cada gasto electoral, por lo tanto y ciñéndonos a las elecciones del pasado mes de mayo, podría corresponder a:

- Elecciones autonómicas en alguna de las trece comunidades autónomas
- Elecciones forales en Alava, Bizkaia o Gipuzkoa
- Elecciones locales en alguno de los ayuntamientos del Estado

Identificar en cada gasto individual a qué elecciones corresponde parece un requisito excesivo como para exigirlo a las candidaturas, dentro de la dificultad que ya de por sí encierra llevar la contabilidad de una compleja campaña electoral.

Es imposible separar en varias contabilidades los gastos de una campaña electoral única

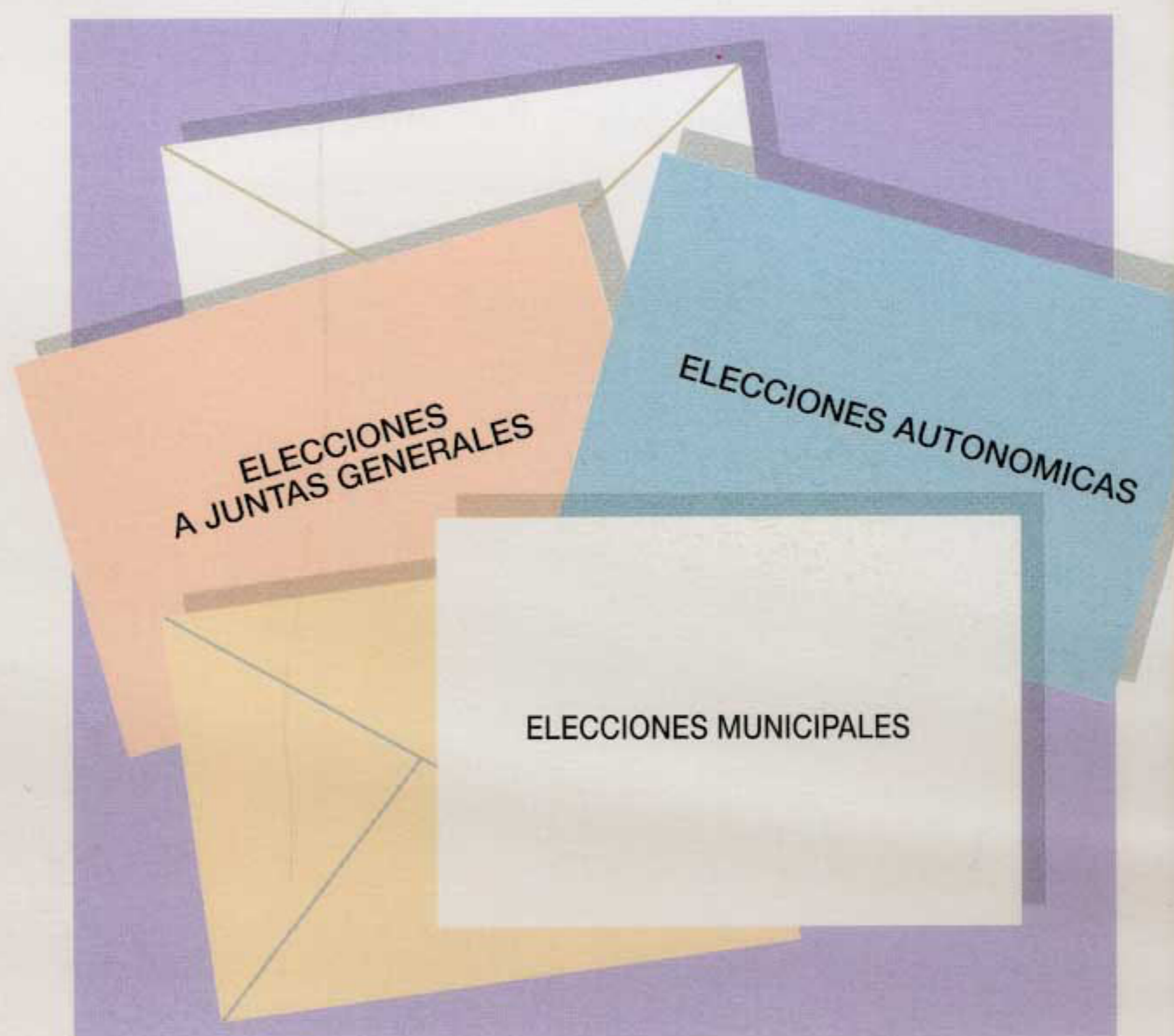
Más allá de la incomodidad, decidir a qué proceso electoral corresponde un gasto determinado resulta en muchos casos poco menos que arbitrario. Por ejemplo, piénsese en un mitin en Bilbao, retransmitido por las televisiones estatales y autonómicas, de un representante de una candidatura que se presenta a todas las convocatorias electorales, tanto autonómicas como forales y locales. O en la publicidad realizada a través de la televisión, las cadenas de radio o los periódicos de difusión estatal, etc.

La otra cara de los gastos electorales viene constituida por las subvenciones electorales. Estas se conceden desde administraciones distintas: el Estado (para las elecciones locales), las administraciones de las comunidades autónomas, y las diputaciones forales en Euskadi. Además, están establecidas por la normativa legal en función:

- de los resultados conseguidos por cada candidatura
- de los gastos que ha tenido en la campaña

En este segundo aspecto, hay que precisar que las subvenciones electorales no pueden sobrepasar la cifra de gastos declarados justificados por el órgano de control externo competente según el ámbito de las elecciones.

Una consecuencia inevitable de ello es que cada administración, para dar la subvención, necesita cono-



cer el importe de los gastos imputados al correspondiente proceso electoral.

Por último, señalar que hay un límite para los gastos de la campaña electoral de las candidaturas que se presentan a varios procesos electorales. En concreto, está fijado en el tope para una elección individual (no se especifica a cuál de ellas se refiere) más un importe adicional equivalente al 25% de los gastos autorizados para las elecciones a Cortes Generales (art. 131 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General). La comprobación del respeto a este límite, y su distribución entre los distintos procesos, es un problema adicional si se opta por presentar tantas contabilidades separadas como subvenciones se conceden.

Una situación sin sentido

Actualmente no existe un criterio legal absolutamente claro sobre si debe presentarse una contabilidad global con desgloses de los gastos para cada elección, o bien si pueden o deben presentarse diversas contabilidades independientes.

Al existir diferentes administraciones que subvencionan y diversos órganos que fiscalizan, parece que podría optarse por la contabilidad separada para cada proceso electoral, como disponía la Junta Electoral Central (JEC) en su Acuerdo de fecha 26/5/86. Sin embargo, la concurrencia de numero-

sos procesos electorales dificulta esta solución, y la propia JEC planteó en otro Acuerdo de fecha 5/5/87 la práctica imposibilidad de deslindar el destino de un gasto cuando se celebran dos procesos electorales de alcance general, problemática que, de hecho, es la que se presenta siempre que se celebran elecciones múltiples.

Si se presentan contabilidades separadas, la probabilidad de que los controles que se realizan comprueben el respeto al tope general de los gastos o, incluso, de que detecten gastos duplicados entre las distintas contabilidades es remota.

En cualquiera de ambas alternativas, se mantiene el problema fundamental de que tampoco hay criterios sobre cómo distribuir los gastos electorales entre las distintas elecciones a que se presenta cada formación política. Ya hemos dicho que objetivar esto resulta prácticamente imposible. De este modo, las candidaturas los distribuyen subjetivamente, siempre procurando llegar en

cada proceso electoral a una cifra de gastos suficiente para cubrir la totalidad de la subvención que podría corresponderles.

Este trabajo de imputación de gastos, pese a ser casi arbitrario, supone una importante

carga de trabajo adicional a los gestores de las candidaturas, con respecto a lo que les costaría llevar una contabilidad unificada sin diferenciación de los gastos correspondientes a cada convocatoria electoral.

El auditor no tiene criterios objetivos que contraponer a esta discrecionalidad en la imputación de los gastos, por lo que, en última instancia, no tendrá más remedio que aceptar los que le presenten, quedando desvirtuado el modelo legal y la función fiscalizadora que la legislación electoral atribuye a las entidades de control externo.

La discusión anterior podría llegar a un mayor nivel de complejidad, defendiendo incluso la obligación legal de que los pagos se hagan a través de cuentas bancarias diferenciadas para cada proceso electoral. De este modo, un gasto imputado a 17 elecciones tendría que pagarse desde, al menos, 17 cuentas distintas, alternativa que es claramente inviable.

Las decisiones que hay que tomar

Como la situación actual es poco deseable, dos son los aspectos básicos sobre los que conviene reflexionar:

- ▼ Si las candidaturas deben presentar listas de gastos diferenciados correspondientes a las elecciones locales, a cada elección autonómica y a cada elección foral; es decir, y en el caso del 28-M, hasta 17 contabilidades o 17 desgloses de una contabilidad única, que es lo mismo. O si es suficiente una contabilidad única de gastos con algún criterio posterior de imputación de los mismos entre los diferentes comicios.
- ▼Cuál es el modelo de fiscalización a aplicar, por el Tribunal de

No se pueden conceder las subvenciones sin conocer los gastos imputados a cada campaña individual

*La contabilidad
única es la
alternativa más
razonable*

Cuentas estatal y órganos autonómicos de control externo, sobre los gastos incurridos en estas campañas múltiples, que pudiera resultar más adecuado.

Una propuesta

La sencillez de la información contable es un objetivo en sí mismo, y son desechables por principio las complicaciones que no redunden en una mejor gestión de las actuaciones de interés público.

Además, no sólo resulta complicado, sino muchas veces imposible proponer criterios objetivos de desglose aplicables a todos los gastos electorales. Dejar el campo abierto a la más completa subjetividad es, sin duda, menos deseable que aceptar métodos de imputación sencillos y globales.

Por ello, consideramos que la mejor alternativa para las candidaturas que acudan a varias convocatorias es la presentación de una contabilidad unificada de toda la campaña electoral, donde no se diferencien los gastos registrados en función de cada uno de los distintos procesos electorales.

La imputación de una parte de los gastos totales a cada consulta electoral se hará según un porcentaje calculado a partir de la subvención máxima que podría corresponder a la candidatura en función de los resultados electorales conseguidos.

La fórmula sería:

$$\frac{\% \text{ Gastos imputado al proceso electoral A}}{\text{Subvención máxima correspondiente al proceso electoral A}} = \frac{\text{Subvención máxima total por todos los procesos electorales}}{\text{Subvención máxima total por todos los procesos electorales}}$$

Se entiende por *subvención máxima* la que podría corresponder a cada candidatura según sus resultados electorales, sin tener en cuenta la restricción de que la subvención a percibir no puede ser superior a los gastos justificados (artículo 127 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General).

Un ejemplo:

Una candidatura se presenta a:

- ◆ las elecciones autonómicas en Navarra y La Rioja
- ◆ las elecciones forales en Alava, Bizkaia y Gipuzkoa
- ◆ las elecciones locales en Euskadi, Navarra y La Rioja

*Una proporción
matemática
imputaría los gastos
a cada campaña*

Las subvenciones máximas a percibir se presentan a continuación (las cifras son ficticias). En la segunda columna se han calculado los tantos por ciento de imputación de gastos que corresponderían a cada proceso electoral:

	SUBV. MAXIMA	% DE GASTOS
Autonómicas de Navarra	600.000	10,000%
Idem. de La Rioja	600.000	10,000%
Forales de Alava	300.000	5,000%
Idem. de Bizkaia	1.100.000	18,333%
Idem. de Gipuzkoa	400.000	6,667%
Locales	3.000.000	50,000%
	6.000.000	100,000%

Si los gastos totales de la campaña electoral hubieran sido 10.000.000 de pesetas, su imputación a cada proceso individual quedaría como sigue:

	% DE GASTOS	G. IMPUTADO
Autonómicas de Navarra	10,000%	1.000.000
Idem. de La Rioja	10,000%	1.000.000
Forales de Alava	5,000%	500.000
Idem. de Bizkaia	18,333%	1.833.300
Idem. de Gipuzkoa	6,667%	666.700
Locales	50,000%	5.000.000
	100,000%	10.000.000

De este modo, una contabilidad única y sin desgloses individuales de los gastos resulta suficiente como base de las diversas subvenciones que se producen en las *elecciones múltiples*.

Ventajas

La principal ventaja del sistema propuesto es su propia sencillez, y la ausencia de requisitos artificiosos que supongan cargas adicionales innecesarias de trabajo. Otros aspectos positivos a considerar serían:

- La contabilidad única permite una inmediata comprobación del respeto al límite máximo de gastos para la campaña electoral, y una mejor integración con la contabilidad general de los partidos políticos.

Deben respetarse las competencias de todas las instituciones de control

- Si los gastos son superiores a las subvenciones máximas a recibir, éstas se reciben en su integridad, y lo mismo ocurre si coinciden exactamente los gastos y las subvenciones. Es decir, de un modo automático y sin tener que hacer un trabajo innecesario se logra lo mismo que las candidaturas vienen consiguiendo tradicionalmente a través de la imputación discrecional de los gastos a los distintos procesos electorales.
- Si los gastos son inferiores a las subvenciones, todas las administraciones concederán subvenciones en un porcentaje idéntico sobre el tope que les corresponde a las candidaturas. De este modo, se evita la arbitrariedad de que cada partido, a través de una imputación subjetiva de los gastos, pueda decidir, de hecho, qué administración le va a subvencionar *más* y cuál *menos*.

La fiscalización de los gastos de las elecciones múltiples

Si el nuevo sistema de control fuera admitido, parece ilógico pensar que sobre una contabilidad única se vayan a hacer trabajos múltiples de fiscalización por hasta 17 entidades distintas (en estos momentos

serían menos, ya que no todos los órganos autonómicos de control externo han sido creados, y no todos los creados tienen competencias sobre el proceso electoral).

La fiscalización debería hacerse por equipos mixtos entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX

Por un elemental sentido lógico, y de respeto a las competencias de actuación de los diferentes organismos de control, la fiscalización de las contabilidades electorales en elecciones múltiples debería pasar por la creación de equipos mixtos entre los órganos autonómicos de control externo y el Tribunal de Cuentas, en colaboración con las administraciones electorales correspondientes. ■

