DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización de la contabilidad electoral derivada de las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2 de diciembre de 2018

(JA 14/2018)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA), según establecen los artículos 48 y 49 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía (LEA) y 134 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), ha de pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades electorales de los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores que alcancen los requisitos para recibir subvenciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía o que hubieran solicitado adelantos con cargo a las mismas.

Atendiendo a este mandato legal, el Plan de Actuaciones de 2018, en virtud del acuerdo del Pleno de 16 de octubre de 2018, incluyó la fiscalización de la contabilidad electoral derivada de las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2 de diciembre de 2018. Por otra parte, el Pleno aprobó el 7 de noviembre de 2018, una instrucción con la finalidad de precisar los criterios técnicos más relevantes relacionados con esta fiscalización. Esta instrucción se ha dado a conocer mediante su publicación en el BOJA y en la página web de la Cámara de Cuentas de Andalucía; asimismo, se ha remitido a la Junta Electoral de Andalucía y a las distintas formaciones políticas obligadas a rendir la contabilidad electoral ante esta Institución.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

Esta actuación se configura como una fiscalización de cumplimiento ya que pretende verificar si las contabilidades electorales rendidas por las distintas formaciones políticas a la Cámara de Cuentas de Andalucía cumplen con la normativa que le resulta de aplicación, identificada como marco legal en el apartado 3.1 del presente documento de planificación. El trabajo se centrará en la obtención de evidencia suficiente y adecuada que permita concluir sobre la adecuación legal de los ingresos y gastos electorales para así cuantificar la subvención que pudiera corresponder a cada formación política en términos de seguridad razonable.

De conformidad con lo previsto en el artículo 134.2 de la LOREG, en el caso de que se aprecien irregularidades en las contabilidades electorales presentadas por las formaciones políticas o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales, la Cámara de Cuentas podrá proponer la no adjudicación o, en su caso, la reducción de la subvención pública a percibir por la formación política de que se trate. Asimismo, cuando no se realice propuesta de no adjudicación o de reducción, se hará constar expresamente dicha circunstancia en los resultados de fiscalización.

La propuesta de no adjudicación se formulará, en un principio, para las formaciones políticas que no cumplan con la obligación prevista en la normativa electoral de presentar ante la Cámara de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales.

La propuesta de reducción de la subvención a percibir se fundamentará en incumplimientos de las limitaciones establecidas legalmente en materia de ingresos y gastos electorales.

Con independencia del importe de las reducciones propuestas, estas tendrán como límite el importe de las subvenciones que correspondan a las formaciones políticas por los resultados obtenidos; subvenciones que, por otro lado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 127.1 de la LOREG, en ningún caso pueden sobrepasar la cifra de gastos declarados por el partido político y revisados y aceptados por la Cámara de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.

2.2. Objetivos generales

El objetivo general de este trabajo, de acuerdo con la normativa aplicable, es realizar un pronunciamiento sobre la regularidad de los ingresos y gastos electorales. Para ello, se establecen los siguientes bloques de materias a analizar: aspectos formales, gastos electorales, recursos y tesorería de la campaña electoral, información de terceros y cumplimiento de los límites de gastos.

2.3. Alcance de la fiscalización

Alcance subjetivo

El alcance subjetivo lo conforman los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que hayan alcanzado los requisitos exigidos para recibir subvenciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía o que hubieran solicitado un adelanto de las mismas. Los requisitos para la obtención de las subvenciones electorales se contemplan en los artículos 45 y 47 de la LEA.

Las formaciones que cumplen con tales requisitos y conforman el alcance subjetivo de esta fiscalización son:

- ✓ Partido Socialista Obrero Español de Andalucía
- ✓ Partido Popular
- ✓ Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía
- ✓ Adelante Andalucía
- ✓ Vox

Alcance objetivo

El artículo 48.1 de la LEA y 133.1 de la LOREG obliga a las formaciones políticas a presentar a la Cámara de Cuentas una contabilidad electoral detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales. El alcance objetivo está formado por tanto por esta contabilidad relativa a los gastos e ingresos del proceso electoral, según delimita la normativa que resulta de aplicación.

El plan contable de referencia para la formación de las contabilidades electorales es la Resolución de 8 de octubre de 2013, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de septiembre de 2013, de aprobación del plan de contabilidad adaptado a las formaciones políticas.

Alcance temporal

De conformidad con el artículo 130 de la LOREG, se considerarán gastos electorales los realizados desde la fecha de la convocatoria de elecciones hasta la fecha de proclamación de electos, por los conceptos determinados en dicho artículo. Para este proceso electoral, este periodo elegible abarca desde el 9 de octubre al 17 de diciembre de 2018.

Además de este periodo, resulta relevante señalar otros hitos temporales que condicionan este trabajo de fiscalización:

Las formaciones políticas han de presentar a la Cámara de Cuentas su contabilidad electoral entre los 100 y 125 días posteriores a la celebración de las elecciones, por lo que el plazo de rendición abarca el periodo comprendido entre el 12 de marzo de 2019 y el 6 de abril de 2019.

En el caso de que una formación política remita con anticipación la contabilidad electoral, la fecha de cierre de las operaciones deberá abarcar como mínimo el periodo comprendido en el artículo 125.3 de la LOREG, esto es, hasta el 2 de marzo de 2019, a efectos de comprobar el cumplimiento de la limitación relativa a la no disposición de los saldos de las cuentas bancarias electorales para pagar con posterioridad, a los noventa días siguientes a la votación, los gastos electorales previamente contraídos.

La Cámara de Cuentas en los 200 días posteriores a las elecciones, que para este proceso finaliza el 20 de junio de 2019, habrá de pronunciarse sobre la regularidad de las contabilidades electorales.

Este trabajo se realizará conforme a los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, desarrollados en guías prácticas de fiscalización. Entre ellas, se señalan de forma particular las ISSAI-ES nivel III (ISSAI-ES 400 "Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento") y IV (ISSAI-ES 4000 "Directrices para la fiscalización de cumplimiento") y las Guías prácticas de fiscalización de los OCEX (GPF-OCEX 4001 "Las fiscalizaciones de cumplimiento y modelos de informe" y 4320 "Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad").

3. CONOCIMIENTO DEL ENTORNO

3.1. Marco legal

Conforman el marco normativo electoral principalmente la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Según lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LOREG, resultan aplicables a las elecciones a asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas los artículos 125 a 130, 131.2 y 132 de la citada Ley Orgánica, así como el artículo 134 en virtud del artículo 49 de la LEA (todos ellos relativos a la materia objeto del presente informe). Adicionalmente, los restantes preceptos de la LOREG son de aplicación subsidiaria, según prevé la disposición final primera de la LEA.

Igualmente, hay que reseñar dentro del marco legal, el Decreto de la Presidenta 8/2018, de 8 de octubre, de disolución del Parlamento de Andalucía y de convocatoria de elecciones y la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública (CEHAP), de 11 de octubre de 2018, por la que se fijan las cantidades actualizadas de las subvenciones por gastos electorales y el límite de los mismos para las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el día 2 de diciembre de 2018.

Desde una perspectiva contable, tal como se ha indicado en el alcance objetivo, el plan de referencia es el plan de contabilidad adaptado a las formaciones políticas.

Por último, también hay que tener en consideración determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

3.2. Adelantos de las subvenciones electorales

El artículo 46 de la LEA dispone que la Comunidad Autónoma de Andalucía concederá un anticipo a aquellas formaciones políticas que hubiesen obtenido representantes en las últimas elecciones autonómicas. La cantidad anticipada no puede exceder del 30% de la subvención percibida en las anteriores elecciones.

Los citados anticipos, por candidaturas, se exponen en el siguiente cuadro.

ANTICIPOS SUBVENCIONES

Euros

PARTIDO O COALICIÓN	ANTICIPO (30% SUBVENCIÓN ANTERIOR)
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL DE ANDALUCÍA	1.329.053,18
PARTIDO POPULAR	956.146,18
IZQUIERDA UNIDA-LOS VERDES-CONVOCATORIA POR ANDALUCÍA	313.078,90
PODEMOS	119.851,03
CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	76.074,95
TOTAL	**2.794.204,24**

Fuente: Consejería de Justicia e Interior**.**
Nota: Para la determinación de la subvención correspondiente a Adelante Andalucía se tendrán en cuenta los adelantos de Podemos y de IULVCA.

3.3. Resultados electorales

La Resolución de 20 de diciembre de 2018, de la Junta Electoral de Andalucía (BOJA nº 248, de 26 de diciembre de 2018), hace públicos los resultados generales y por circunscripciones de las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 2 de diciembre de 2018. En el siguiente cuadro figuran los votos obtenidos por las formaciones políticas que son objeto de este informe.

RESULTADOS ELECTORALES FORMACIONES POLÍTICAS CON DERECHO A SUBVENCIÓN

FORMACIONES POLÍTICAS	VOTOS	ESCAÑOS
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL DE ANDALUCÍA	1.010.889	33
PARTIDO POPULAR	750.778	26
CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	661.371	21
ADELANTE ANDALUCÍA	585.949	17
VOX	396.607	12

Fuente: Junta Electoral de Andalucía (BOJA nº 248, de 20 de diciembre de 2018).

3.4. Subvenciones máximas teóricas

La normativa electoral contempla subvenciones por gastos electorales establecidas en el artículo 45.1 de la LEA y otras subvenciones por envío directo y personal a los electores de sobre y papeletas o de propaganda y publicidad electoral, previstas en el artículo 47 de la LEA. La Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, de 11 de octubre de 2018, fija las cantidades actualizadas de ambas.

Las cantidades para subvenciones por gastos electorales establecidas en el art.45.1 de la LEA serán las siguientes: por cada escaño obtenido, 23.034,99 euros; y por voto conseguido por cada candidatura que haya obtenido, al menos, un escaño, 0,8501 euros.

La subvención por envío de propaganda electoral (art.47 de la LEA) se cuantifica mediante un determinado importe por elector que varía en función del porcentaje de votos obtenidos por cada formación política respecto del número total de votos válidos. Resultan necesarias tres precisiones: solo se abonará cuando la formación política haya obtenido, al menos, un escaño y supere el 5% del total de votos válidos emitidos; esta cantidad no se incluye dentro del límite de gastos electorales (salvo aquella cuantía que pudiera resultar no subvencionable); y será necesaria para el abono, la justificación de la realización efectiva de la actividad subvencionada.

La escala prevista es la siguiente:

SUBVENCIÓN ENVÍO PROPAGANDA ELECTORAL

% de votos obtenidos respecto total votos válidos	Importe por elector (€)
5%-10%	0,1215
10%-15%	0,1648
15%-20%	0,1995
20%-25%	0,2430
25%-30%	0,2776
30-35%	0,3210
Más del 35%	0,3643

Fuente: Orden de la CEHAP, de 11 de octubre de 2018. Elaboración propia.

Atendiendo a los criterios fijados en esta normativa, las subvenciones máximas teóricas a percibir por cada formación serían las siguientes.

SUBVENCIONES TEÓRICAS MÁXIMAS A PERCIBIR

Euros

FORMACIONES POLÍTICAS	SUBVENCIÓN GENERAL (art.45.1 LEA)	SUBVENCIÓN ENVÍO PROPAGANDA ELECTORAL	SUBVENCIÓN TOTAL
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL DE ANDALUCÍA	1.619.511,41	1.816.080,30	3.435.591,71
PARTIDO POPULAR	1.237.146,12	1.589.724,47	2.826.870,59
CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA	1.045.966,28	1.305.144,16	2.351.110,44
ADELANTE ANDALUCÍA	889.710,07	1.305.144,16	2.194.854,24
VOX	613.575,49	1.078.134,12	1.691.709,62
TOTAL	**5.405.909,37**	**7.094.227,21**	**12.500.136,60**

Fuente: Orden de la CEHAP, de 11 de octubre de 2018/JEA. Elaboración propia.

Cabe reseñar que, teniendo en cuenta el artículo 127.1 in fine de la LOREG, en ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados y revisados y aceptados por la Cámara de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora.

3.5. Límite de gastos

Ninguna formación política puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en la normativa vigente.

La Orden de la CEHAP de 11 de octubre de 2018 fija el límite de gastos en la cantidad de euros que resulte de multiplicar por 0,4511 el número de habitantes correspondiente a la población de derecho a 1 de enero de 2017 de cada una de las circunscripciones donde aquellos presenten sus candidaturas, de acuerdo con el Real Decreto 1039/2017, de 15 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas al 1 de enero de 2017. El límite máximo de gastos electorales para este proceso es 3.780.136,80 €.

Por otro lado, los artículos 55 y 58 de la LOREG establecen otros dos límites de gastos de publicidad exterior y de publicidad en prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada.

Cuando la Cámara de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, detecte que un partido político ha superado los límites de gasto electoral previstos en la LOREG, lo pondrá en conocimiento del Tribunal de Cuentas a efecto de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

4. INFORME A EMITIR

El informe a emitir presentará la siguiente propuesta de estructura:

1. Introducción
2. Responsabilidad de las formaciones políticas en relación con la contabilidad electoral
3. Responsabilidad del Órgano de Control Externo
4. Regularidad de las contabilidades electorales rendidas por las formaciones políticas
(Para cada una de las formaciones políticas se incluirán los siguientes apartados):

   -Fundamento de la propuesta de subvención
   -Propuesta de subvención
   -Otros asuntos y observaciones que no afectan a la propuesta de subvención

5. Recomendaciones
6. Alegaciones
7. Anexos

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPOS Y CALENDARIO PREVISTO

5.1. Equipo de Auditoría

El Consejero responsable de esta actuación es D. Antonio M. López Hernández.

Las personas previstas que participarán en la fiscalización se recogen a continuación:

- Un jefe de equipo de fiscalización-coordinador del departamento.
- Un jefe de equipo de fiscalización.
- Dos auditores.
- Un técnico de auditoría.

5.2. Presupuesto de tiempos

La estimación de horas se recoge en el siguiente cuadro:

Meses	Días naturales	Días laborables	Horas Jefe de Equipo	Horas Auditor 1	Horas Auditor 2	Horas Técnico
Marzo	20	14	74	30	30	30
Abril	30	20	140	140	140	140
Mayo	3	2	14	14	14	14
TOTAL	**53**	**36**	**228**	**184**	**184**	**184**

La duración prevista, 53 días, se encuentra en la línea del máximo establecido para este tipo de trabajos especiales en el documento sobre tiempos de elaboración y tramitación de los informes de la CCA aprobado por el Pleno el 30 de marzo de 2011. En cualquier caso, a estos efectos, debe tenerse en cuenta las peculiaridades de esta fiscalización, fundamentalmente, los plazos exigidos legalmente, el número de formaciones obligadas a rendir sus contabilidades electorales y la fecha de rendición.

5.3. Calendario previsto

La normativa exige el cumplimiento de unos determinados plazos para la realización de este informe que condiciona inexorablemente el calendario de trabajo. Las fechas más relevantes se recogen a continuación.

Trabajos preliminares, planificación y programación	1-15 de octubre de 2018 Marzo de 2019
Aprobación por el Pleno de la Cámara de Cuentas de la instrucción relativa a la fiscalización de la contabilidad electoral derivada de las elecciones al Parlamento de Andalucía.	7 de noviembre de 2018
Publicación en el BOJA de la instrucción relativa a esta fiscalización.	23 de noviembre de 2018
Envío a las formaciones políticas con representación parlamentaria y a la Junta Electoral de Andalucía del acuerdo aprobado por el Pleno sobre criterios técnicos a aplicar en la fiscalización de la contabilidad electoral.	27 de diciembre de 2018
Solicitud a la Junta Electoral de Andalucía de información sobre administradores electorales, anticipos de subvenciones, acreditación de cuentas corrientes y certificación de resultados electorales y límite máximo de gastos. Solicitud a la Oficina del Censo Electoral de certificado de la población de derecho por circunscripciones y censo electoral. Solicitud a la Consejería de Justicia e Interior de un certificado que acredite los adelantos de subvenciones recibidas por los partidos políticos.	19 y 27 de diciembre de 2018
Fecha del documento de directrices técnicas	20 de marzo de 2019
Periodo de rendición de la contabilidad electoral	12 de marzo-6 de abril de 2019
Trabajo de campo	12 de marzo-2 de mayo de 2019
Borrador de informe	3 de mayo de 2019
Fecha límite de envío del informe al Parlamento (200 días posteriores a las elecciones)	20 de junio de 2019