



Strasbourg, 5 June 2019

CDL-PI(2019)0010
Spanish only

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

In co-operation with
THE NATIONAL ELECTORAL CAMARA OF ARGENTINA

INTERNATIONAL CONFERENCE
GOOD PRACTICES IN ELECTORAL MATTERS
Buenos Aires, Argentina
30 May 2019

REPORT

LA TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

Paloma Biglino Campos
(Substitute Member, Spain)

www.venice.coe.int

I. INTRODUCCIÓN: LA TRANSPARENCIA COMO UNA FORMA DE EXIGIR RESPONSABILIDAD.

La transparencia es una palabra que está de moda. La doctrina, los académicos y los legisladores acuden continuamente a ella tratándola como la gran panacea capaz de curar cualquier mal. Buen ejemplo de este uso de la transparencia es su aplicación a un ámbito tan complejo como es la financiación de los partidos políticos. En este supuesto, adquiere un carácter casi mítico, porque se considera el remedio más eficaz (si no el único) para luchar contra problemas tan graves como pueden ser el uso indebido de fondos públicos o la corrupción.

Mi intención no es rebajar las expectativas de quienes confían en estos atributos casi mágicos de la transparencia. Al contrario, considero necesario profundizar en el principio para lograr darle la funcionalidad que le corresponde. Con esta finalidad, antes que nada, procuraré situarlo en el contexto en el que alcanza gran difusión, esto es, durante la crisis de la democracia representativa que afecta a casi todos los países al menos desde 2007. Posteriormente, concretaré en la medida de lo posible su contenido, analizando, aunque sea de forma somera, las exigencias que impone. Por último, será preciso relacionar la transparencia con otras formas de exigir responsabilidad, como es la que corresponde a órganos que, como la Cámara Nacional Electoral, tienen como misión llevar a cabo un control jurídico, esto es, independiente, especializado y técnico, de la actividad de los partidos políticos.

Para llevar a cabo esta tarea voy a utilizar, fundamentalmente, los textos elaborados por la Comisión de Venecia a lo largo de las dos últimas décadas. Tanto el “Código de Buenas prácticas en el ámbito de los partidos políticos” de 2008 (acompañado por el Informe aclaratorio de 2009¹) como los “Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos”², de 2010 me parecen textos de obligada referencia que pueden ser de gran utilidad a la hora de dar un sentido concreto a la transparencia.

Aclaro ya que estos no son los únicos documentos de la Comisión de Venecia a los que haré referencia, ya que, como veremos en su momento, hay otros que también tienen un notable interés. Además, me serviré de textos elaborados por otras organizaciones supranacionales y aportaciones doctrinales de notable relevancia.

Hace pocos días que el Congreso Nacional Argentino ha aprobado definitivamente una Ley que reforma sustancialmente las vigentes en materia de financiamiento de los partidos políticos, elecciones, primarias y control económico financiero. Intentaré concretar algunos de los principios de la Comisión de Venecia sirviéndome de la esa nueva norma. Aclaro ya que lo hago con cierta inseguridad. En efecto, en el momento de escribir estas páginas ni dicha Ley ha sido publicada ni las normas modificadas están consolidadas, lo que dificulta llegar a conclusiones definitivas sobre la reforma. Advierto, pues, que en algunas ocasiones, me he dejado llevar más por la intuición que por un conocimiento profundo de la legislación de este país.

¹ CDL-AD(2009)021. Sobre financiación, especialmente para. 154-173.

² CDL-AD(2010)024. Sobre financiación, especialmente para. 163-175

II. DE LA DACIÓN DE CUENTAS A LA TRANSPARENCIA.

Hay algunos sectores que hacen retroceder la historia de la transparencia a la Grecia de Aristóteles o a la China de hace dos mil años. No voy a poner en duda estas afirmaciones, pero me parece que, en el caso de la financiación de los partidos políticos, no es preciso ir tan atrás. En este supuesto, es posible dividir la evolución del principio de transparencia en dos fases.

La primera de ellas inicia a principios de los años noventa del pasado siglo, esto es, cuando los ordenamientos jurídicos comienzan a regular, con cierto detalle, los ingresos y gastos de los partidos políticos. En esos años, la preocupación principal es el tema de la igualdad de armas en la contienda electoral, lo que conduce a establecer formas de financiación pública, así como límites a los gastos de los partidos políticos, sobre todo en campaña electoral. Ahora bien, también es la época en que casos graves de corrupción empiezan a sacudir a la opinión pública. Recordemos los problemas que surgieron en países que contaban con una sólida tradición democrática, como eran Italia, Alemania, Francia o los Estados Unidos.

Precisamente, para hacer frente a estos problemas, empieza a hablarse de transparencia. Me parece que un texto de gran interés sobre el asunto son los “Lineamientos y reporte sobre el financiamiento de los partidos políticos”³, elaborado por la Comisión de Venecia en 2001.

En dicho texto, y en la mayor parte de las legislaciones que empiezan a aparecer por aquel entonces, hay ya referencias específicas a la conveniencia de que las contabilidades de los partidos políticos sean puestas a disposición de los ciudadanos, para que estos puedan conocerlas sin intermediarios. Ahora bien, dichas referencias siguen siendo parcas.

Así por ejemplo, el texto que se acaba de citar, se limita a recomendar “la publicación las cuentas electorales”⁴. En esos primeros años, el principal medio que se arbitra para hacer efectiva la transparencia consiste, sobre todo, en la obligación impuesta a los partidos de presentar ante órganos especializados (que podían ser tribunales de cuentas, comisiones parlamentarias, juntas electorales, órganos jurisdiccionales o, incluso, tribunales constitucionales) una contabilidad detallada de sus ingresos gastos. Corresponde a estos órganos la obligación de analizar la regularidad de dichas contabilidades e informar al parlamento y, a veces, a los ciudadanos, acerca del resultado de su fiscalización.

Estamos, pues, ante un modelo de trasparencia coherente con el carácter eminentemente representativo de la democracia. En efecto, el principal medio para dar cuentas no consiste en informar de forma inmediata a los ciudadanos sino en hacerlo a través de órganos que, a su vez, son elegidas y responden ante los representados.

Este modelo empieza a ser cuestionado a partir de la crisis económica que se desata a partir de 2007-2008, fenómeno que afecta a la legitimidad de las instituciones y lleva a reivindicar, como alternativa, formas de democracia más directa. Los

³ Venice Commission, “Guidelines and report on the financing of political parties”, CDL-INF (2001)8, págs. 4-5, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e), consultada el 5 mayo 2019.

⁴ Ibídem, para. 12.

ciudadanos ya no se conforman con el control que, en nombre de ellos, llevaban a cabo los órganos especializados (de cuya independencia se duda) ni sus representantes. Reivindican su derecho a acceder directamente a la información para poder verificar el origen y destino de los fondos que manejan los partidos. En definitiva, no sólo se desconfía de los intermediarios en la fase ascendente de la democracia (esto es, en la toma de decisiones) sino también en la descendente, es decir, en la exigencia de responsabilidad. A favor de estas reivindicaciones juegan, además, los avances tecnológicos y, sobre todo, las infinitas posibilidades de difusión que ofrece internet.

Argentina, al igual que otras democracias occidentales, ha seguido esta evolución. Buena prueba de ello es que el art. 38 de la Constitución Nacional de 1994 ya impone que los partidos políticos den publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio. Ahora bien, la primera ley que trata específicamente del financiamiento de los partidos políticos es la Ley Nº 25.600⁵, aprobada a inicios de este milenio, y que no menciona la palabra transparencia, sino que articula la publicidad, fundamentalmente, a través de la Auditoría General de la Nación y, sobre todo, de la Justicia Federal. La preocupación por el principio aparece ya reflejada en la reforma de 2006⁶ y desde luego, se acentúa en la Ley que acaba de ser aprobada por el Congreso. El actual régimen no sólo perfecciona la dación de cuentas ante órganos especializados, sino que profundiza en la necesidad de desvelar información a los ciudadanos.

III. LAS EXIGENCIAS DE LA TRANSPARENCIA

Tanto el “Código...” como los “Lineamientos...” de la Comisión de Venecia, elaborados en aquellos años, son sensibles a este tipo de reivindicaciones, por lo que recogen estas formas, más actuales, de transparencia.

Hay que reconocer que la Comisión es flexible con respecto al tema, porque parte de que la obligación de rendir cuentas que existen en cada uno de los países son muy variables. Conviene recordar que, todavía hoy, hay algunos Estados (tan diferentes como Suiza, Mónaco o Filipinas), que siendo muy tolerantes con respecto a la financiación de los partidos, por lo que no imponen obligaciones de información acerca de sus formas de financiación ni, coherentemente, los someten a otro control que no sea el meramente interno⁷.

La Comisión de Venecia no obliga, pues, sino que aconseja reforzar el escrutinio público de la financiación de los partidos políticos⁸ dado que ese principio es fundamental “para abordar la actual crisis de legitimidad y restaurar la confianza pública en las fuerza políticas en todo el sistema democrático”⁹. La transparencia se concibe como un instrumento esencial en la lucha contra la financiación ilegal y la corrupción,

⁵ Ley 25.600. Patrimonio de los partidos políticos. Fondo Partidario Permanente. Financiamiento privado y para las campañas electorales. Limitación de gastos. Control del financiamiento. Disposiciones complementarias. Disposiciones generales. Sancionada: mayo 23 de 2002. Promulgada parcialmente: junio 11 de 2002.

⁶ Ley 26.215. Patrimonio de los partidos políticos. Control patrimonial anual. Campañas electorales. Control de financiamiento de campañas electorales. Sanciones. Disposiciones Generales y Transitorias. Sancionada: diciembre 20 de 2006. Promulgada de hecho: enero 15 de 2007

⁷ La información está extraída de “Political Finance Database”, de Idea Internacional, consultada el 20 de mayo de 2019. <https://www.idea.int/advanced-search?th=Political%20Finance%20Database®ion=&question=®ion=&question=>.

⁸ “Código...”, para. 23.

⁹ “Código...”, para. 104.

así como para reforzar la legitimidad de ejercicio por parte de los partidos políticos. Pero también se configura como un derecho de los ciudadanos a conocer los apoyos financieros que han recibido los partidos, así como las políticas que cabe esperar de ellos¹⁰.

Los textos de la Comisión de Venecia no se limitan a resaltar la importancia del principio, sino que, además, concretan las exigencias que la transparencia impone. Se trata, pues, de evitar, que la transparencia se transforme en mera apariencia. Son muchos los documentos de la Comisión de Venecia donde aparecen este tipo de requisitos. Además de los citados, merece la pena destacar la compilación de las opiniones e informes elaborados por dicho órgano cuando los Estados que la integran han solicitado su intervención¹¹. En este texto se puede comprobar cómo los principios generales que aparecen en el “Código...” y en los “Lineamientos...” se aplican a problemas concretos que la legislación suscita.

No puedo entrar a analizar con detalle este tipo de requerimientos. Me voy a limitar a enunciarlos y tratar algunas de las cuestiones más polémicas.

A grandes rasgos, se puede afirmar que las exigencias que impone la transparencia se articulan en torno a dos grandes cuestiones. En primer lugar, afectan a qué se debe revelar; en segundo lugar, a cómo se debe revelar. Hay otros asuntos, (como, por ejemplo, el rango y caracteres de la norma que impone dichas obligaciones) que, desafortunadamente, por razones de espacio, debo dejar al margen.

III. 1. ¿Qué se debe desvelar?

La idea que, en los textos de la Comisión de Venecia, inspira el contenido de la información que ha de ser desvelada es la universalidad. Voy a ser muy breve en este tema, a pesar de que el asunto merecería una atención mucho más detallada.

Para la Comisión de Venecia, la información debe ser lo más exhaustiva posible. Por eso, debe contener información sobre todos los fondos recibidos y gastados por todos los órganos del partido, tanto a nivel local, como regional o nacional, y en categorías estandarizadas¹², desglosando, además, la financiación electoral y la financiación que corresponde a los gastos ordinarios de los partidos. La información también tiene que incluir las cantidades recibidas por entidades distintas al partido, pero afines a ellas, como son las fundaciones. La Comisión demuestra una notable preocupación por las actividades que se lleven a cabo durante el periodo pre-electoral o utilizando a terceros como conducto para los fondos o servicios. Por ello, la contabilidad electoral debe también reflejar este tipo de actividades¹³ y sumar todas las contribuciones que el partido haya recibido, aunque sean en especie¹⁴. Por último, la Comisión de Venecia ha insistido en que no sólo los partidos, sino también los candidatos tienen que dar publicidad de los gastos y los ingresos que han realizado¹⁵.

La nueva regulación argentina sigue de cerca este tipo de recomendaciones. Merece la pena resaltar, sobre todo, las innovaciones que se introducen en el nuevo art.

¹⁰ “Código...”, para. 194.

¹¹ “Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning political parties”, CDL-PI(2016)003, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)003-e), consultada el 4 mayo 2019.

¹² “Lineamientos”, para. 202.

¹³ “Lineamientos”, para. 205.

¹⁴ “Lineamientos...”, para. 198.

¹⁵ “Lineamientos...”, para. 200.

16 de la Ley 26.215, que recoge, entre otros extremos, la “bancarización” de todos los aportes, el derecho de las fuerzas políticas a rechazar a donaciones y la obligación de incorporar a las cuentas los aportes en especie.

Hay algunos asuntos especialmente complejos que la Comisión trata con cierto detalle y que quizá puedan resultar de interés a la hora de evaluar dichas reformas.

El primero afecta a los préstamos bancarios y su posible condonación. Para la Comisión, es importante que las reglas de transparencia traten de manera consistente esta forma de recursos para evitar, sobre todo, que las entidades financieras puedan condonar la deuda o que el préstamo sea pagado por terceros. En ambos casos, estaríamos ante formas de donación y, como tales, deberían estar sometidas a los límites y a las prohibiciones establecidas en las normas sobre financiación¹⁶.

El segundo tema que conviene resaltar es la difícil relación ente la transparencia y la privacidad de los donantes. Según la Comisión de Venecia es preciso alcanzar un equilibrio entre ambos valores¹⁷. En efecto, hacer públicas pequeñas donaciones puede revelar la ideología de los donantes y limitar, quizá de forma excesiva, el secreto del voto y la libertad ideológica. No cabe excluir que la publicidad, en estos casos, pueda producir efectos adversos sobre quienes apoyan a un partido¹⁸.

Por último, es preciso subrayar la importancia que la transparencia adquiere en el caso de la financiación privada.

Este tema ha resultado polémico en Argentina ya que la nueva Ley reintroduce la financiación privada de las campañas electorales, si bien la somete a limitaciones y requisitos sustanciales¹⁹. En este asunto, La Comisión de Venecia sigue de cerca la Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa²⁰, cuyo art. 1 configura el apoyo financiero a los partidos políticos como un derecho de los ciudadanos. En esta misma línea, la Comisión de Venecia no sólo no desaconseja, sino que, por el contrario, alienta este tipo de contribuciones, que considera un vehículo mediante el cual los individuos expresan libremente su apoyo al partido político de su elección²¹.

Resulta sencillo justificar la obligación de divulgar los ingresos y los gastos cuando la financiación proviene de las arcas públicas ya que, en este caso, es preciso demostrar el buen uso de los fondos que provienen de los contribuyentes. Esto no significa, sin embargo, que la financiación privada quede exonerada de transparencia. En este último supuesto, la transparencia es igual de importante porque se trata de impedir influencias indebidas en los procesos políticos. Es más, cabe afirmar que, cuando la financiación es también privada, o sólo privada, las imposiciones de la transparencia son mayores. Los modelos comparados enseñan que la falta de límites a este tipo de financiación se compensa reforzando las exigencias de divulgación sobre datos como son la

¹⁶ “Lineamientos...”, para. 171.

¹⁷ “Lineamientos...”, para. 206.

¹⁸ Van Biezen, I., *Financing political parties and electoral campaigns-guidelines*, Council of Europe, Estrasburgo, 2003, pág. 57.

¹⁹ Nuevos ars. 44 y 44 bis de la Ley 26.2015

²⁰ “Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales”, 8 de abril del 2003.

²¹ “Lineamientos...”, para. 171.

identidad de los donantes (aunque sean de pequeñas cuantías)²². Este extremo también ha sido tenido en cuenta por el legislador argentino ya que, el nuevo art. 16.ter de la ley 26.215 prevé la creación de una nueva plataforma, dependiente de la Justicia Nacional Electoral, en la que deberán consignarse los aportes a agrupaciones políticas.

III. 2. ¿Cómo se debe desvelar?

Según los textos de la Comisión de Venecia, para que la información sea relevante tiene que proporcionarse a tiempo.

Dicha institución recomienda que la obligación de rendir cuentas se imponga, al menos, de manera anual²³ y los informes sean presentados a las autoridades correspondientes dentro de un periodo de no más de 30 días después de las elecciones. También las conclusiones de los órganos de fiscalización deben ser dictadas en el momento oportuno. En efecto, si la información está disponible sólo meses o años después de la elección, o al final del ejercicio económico, deja de ser útil para la opinión pública²⁴.

Pero, además, la información debe proporcionarse de forma comprensible y accesible. Antes se ha señalado que, según el “Código...” la información tiene que ser omnicomprensiva, ya que debe recoger los datos de la manera lo más exhaustiva posible. Ahora cabe resaltar que dicho texto impone, también, que sea comprensible²⁵. En efecto no hay nada más contrario a la transparencia que inundar al ciudadano con una proliferación de datos desordenados, de difícil aprehensión y manejo.

Por ello, no basta con que los partidos políticos hagan públicas sus cuentas, porque los datos no son siempre información. Las formas más cuidadas de transparencia son aquellas en las que no sólo se proporcionan cifras, sino que, además, organizan la información y permiten al ciudadano llevar a cabo búsquedas para comparar entre las distintas fuerzas políticas²⁶.

Hay que reconocer que llevar a la práctica este tipo de recomendaciones exige medios personales y materiales cuantiosos, no sólo a los partidos políticos, que deberían de ser los primeros obligados, sino también por los órganos de control. Esto no exime, sin embargo, de la necesidad de facilitar que los ciudadanos accedan, de forma sencilla y a tiempo, a una información que es imprescindible para los ciudadanos y para un efectivo control económico-financiero de las elecciones.

²² Sobre este tema, OECD, *Financing democracy. Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016, pág. 74.

²³ “Código...”, para.169.

²⁴ Ibidem, para 202.

²⁵ OECD, “Financing democracy. Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture”, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016, pág. 72.

²⁶ “Código...”, para.169.

²⁷ OECD, “Financing...”, pág. 72.

IV. LA COMPLEMENTARIEDAD DE LA TRANSPARENCIA.

Como acabamos de ver, tanto la Comisión de Venecia como otros organismos internacionales aconsejan que los partidos políticos rindan cuenta de sus ingresos y gastos directamente ante los ciudadanos, a ser posible en internet²⁷.

Ahora bien, en ningún caso se considera que con ello se agotan las obligaciones de la transparencia. Esa forma de comunicación es, como hemos visto, necesaria para la formación de la voluntad de los electores, para que los medios de comunicación puedan contribuir a la creación de una opinión pública libre y para facilitar el debate entre mayoría y minorías. Es fundamental, pues, para el ejercicio del control político y social.

Ahora bien, con esto no es suficiente. Para ilustrar esta afirmación, voy a servirme de lo que sucede en España. Transparencia Internacional ha hecho pública su evaluación del nivel de transparencia de los partidos políticos en 2017²⁸, en la que la máxima evaluación es de 30 puntos. Pues bien, todas las formaciones alcanzan una excelente calificación, incluso el partido que, poco tiempo después, fue condenado en vía penal por delitos asociados a la corrupción.

Hay, pues, que huir de una visión simplista de la transparencia, porque no basta con informar a los ciudadanos. Es preciso, además, perfeccionar las formas de responsabilidad y de control jurídico.

Por ello, la Comisión de Venecia no relega, sino que sigue insistiendo en la obligación de los partidos políticos de remitir sus cuentas a órganos especializados e independientes, capaces pues de verificar la legalidad de los ingresos y gastos conforme a un patrón de naturaleza jurídica y mediante la utilización de técnicas contables²⁹. Dichas instituciones tienen que disponer de medios suficientes para llevar a cabo su tarea. Han de estar provistas de poder para solicitar información, no sólo a los partidos sino también a quienes colaboren con ellos en materia financiera y, sobre todo, del poder de castigar a quienes hayan incumplido sus obligaciones.

Un buen ejemplo de la manera en que la Comisión de Venecia interpreta estas exigencias es cuando las aplica para evaluar la legislación elaborada por los Estados acerca de la financiación de los partidos políticos. En estas ocasiones, requiere, por ejemplo, que los órganos fiscalizadores cuenten, por ejemplo, competencias para llamar a peritos o testigos, requerir la asistencia de otras instituciones e imponer sanciones, proporcionadas pero efectivas, en caso de infracción del ordenamiento jurídico³⁰.

La nueva Ley argentina refuerza las competencias de la Cámara Nacional Electoral, especialmente en materia sancionadora y modifica los procedimientos en beneficio de un principio inherente a la tutela judicial efectiva, esto es, el principio de contradicción. Prevé, también, incrementar los medios personales y reales para que

²⁷ "Lineamientos" para. 200.

²⁸ Evaluación del nivel de transparencia de los partidos políticos (junio 2017) https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/06/evaluacion_nivel_transp_partidos-junio-2017.pdf, consultada el 20 de mayo de 2019.

²⁹ Por ejemplo, "Código...", para. 168 y, sobre todo, "Lineamientos...", para. 211-217.

³⁰ "Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning political parties", CDL-PI(2016)003, pag. 49-50.

pueda llevar a cabo las nuevas tareas asignadas. Queda por ver, y no soy yo la persona indicada para ello, si estos medios son adecuados y, sobre todo, suficientes³¹.

³¹ Nuevo art. 4 de la Ley 19.108