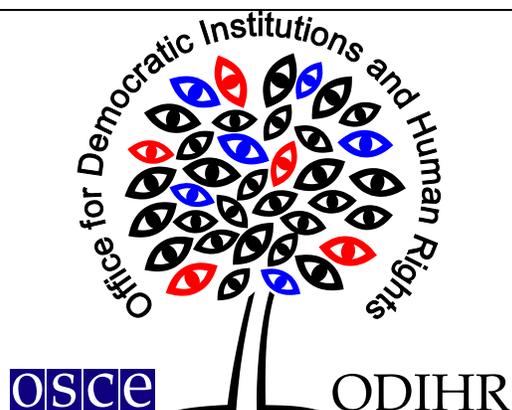


Varsovia, 30 de octubre de 2017

Opinión núm.: POLIT-ESP/310/2017[JGe]

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)



## **DICTAMEN SOBRE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA**

**basado en traducciones no oficiales de la Ley sobre Financiación de los Partidos  
Políticos, la Ley del Régimen Electoral General y la Ley de Partidos Políticos**

*El presente Dictamen jurídico ha contado con la contribución de*

*Ingrid van Biezen (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)*

*Fernando Casal Bértoa (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)*

*Ömer Faruk Genckaya (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)*

*Barbara Jouan-Stonestreet (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)*

*Richard Katz (Grupo Central de Expertos en Partidos Políticos de la OSCE/OIDDH)*

*Lisa Klein (Especialista en Financiación de Campañas)*

*Alice Thomas (Especialista en Derechos Humanos Internacionales)*

Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Varsovia ph. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

El presente Dictamen jurídico se emite en base a traducciones no oficiales de las leyes sometidas a examen jurídico, que se adjuntan como anexos al mismo. Estas pueden contener errores derivados de la traducción. Este Dictamen también se encuentra disponible en español. No obstante, la versión original en lengua inglesa será la única versión oficial del documento.

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>II. ÁMBITO DEL EXAMEN JURÍDICO .....</b>	<b>3</b>
<b>III. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>4</b>
<b>IV. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Compromisos, obligaciones internacionales y normas de la OSCE en materia de regulación de partidos políticos y financiación de partidos políticos.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Observaciones generales.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Financiación pública .....</b>	<b>8</b>
3.1. <i>Medios de financiación pública .....</i>	<i>8</i>
3.2. <i>Asignación de fondos .....</i>	<i>10</i>
3.3. <i>Ayudas públicas para campañas electorales .....</i>	<i>10</i>
<b>4. Financiación privada .....</b>	<b>12</b>
4.1 <i>Fuentes de financiación privada y límites .....</i>	<i>12</i>
4.2 <i>Excepciones en determinados tipos de donaciones en especie .....</i>	<i>13</i>
4.3. <i>Regulación de las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos .....</i>	<i>14</i>
4.4 <i>Donaciones extranjeras .....</i>	<i>16</i>
4.5. <i>Otros asuntos relacionados con la financiación privada .....</i>	<i>17</i>
<b>5. Gastos .....</b>	<b>18</b>
<b>6. Contabilidad, notificación y transparencia .....</b>	<b>18</b>
<b>7. Supervisión eficaz .....</b>	<b>21</b>
<b>8. Sanciones.....</b>	<b>22</b>
<b>9. Disolución.....</b>	<b>25</b>
<b>10. Observaciones adicionales .....</b>	<b>26</b>

### **Anexo:**

**Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos española ([extractos] modificada por última vez en 2015)**

**Ley del Régimen Electoral General española ([extractos] modificada por última vez en 2016)**

**Ley de Partidos Políticos española (modificada por última vez en 2015)**

## I. INTRODUCCIÓN

1. *El 18 de mayo de 2017, la Presidencia de la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, la Lucha contra la Corrupción y las Reformas Institucionales y Legales del Congreso de los Diputados español remitió a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (en lo sucesivo, la "OSCE/OIDDH") una solicitud de examen jurídico del marco de financiación de los partidos políticos en España, más concretamente, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos<sup>1</sup>, la Ley del Régimen Electoral General (en adelante, la "Ley Electoral"<sup>2</sup>) y la Ley de Partidos Políticos.<sup>3</sup>*
2. *El 6 de junio de 2017, la OSCE/OIDDH respondió a dicha solicitud y confirmó su disposición a elaborar un dictamen sobre la conformidad de dichas leyes con los compromisos y normas internacionales de la OSCE. Este Dictamen se ha elaborado en respuesta a dicha solicitud.*

## II. ÁMBITO DEL EXAMEN JURÍDICO

3. El ámbito de este Dictamen abarca únicamente el marco jurídico de la financiación de los partidos políticos en España, según se recoge en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos sometidas a examen jurídico. Por tanto, su ámbito es limitado, y el presente Dictamen no constituye un examen jurídico completo y pormenorizado de todo el marco jurídico e institucional por el que se rige el reglamento sobre partidos políticos en España. Dado que la financiación de los partidos políticos también depende de otros factores y de las decisiones tomadas por el legislador al regular la actividad de los partidos políticos, en este Dictamen se mencionan también dichos factores y se formulan recomendaciones sobre cómo adaptarlos a los compromisos, obligaciones internacionales y normas adicionales de la OSCE.
4. En este Dictamen se abordan las cuestiones clave y se apuntan posibles áreas que suscitan dudas. En aras de la brevedad, el Dictamen se centra en aquellas disposiciones que requieren de mejoras, en lugar de en aquellos aspectos positivos de las correspondientes leyes sometidas a examen. Las recomendaciones consiguientes se basan en los compromisos, obligaciones internacionales, normas y prácticas recomendadas de la OSCE en materia de regulación de partidos políticos. Asimismo, en este Dictamen también se trata de subrayar, según proceda, las prácticas recomendadas en este ámbito adoptadas por otros Estados participantes en la OSCE. Además, en virtud del Plan de acción de la OSCE 2004 para el Fomento de la Igualdad de Género y de sus compromisos de integración de la perspectiva de género en las actividades de la OSCE, en este Dictamen se analizan las repercusiones,

---

<sup>1</sup> Modificada por última vez en 2015.

<sup>2</sup> Modificada por última vez en 2016.

<sup>3</sup> Modificada por última vez en 2015.

potencialmente distintas, de las leyes correspondientes tanto en mujeres como en hombres.<sup>4</sup>

5. El presente Dictamen jurídico se emite en base a traducciones no oficiales de las leyes sometidas a examen jurídico, que se adjuntan como Anexo. Estas pueden contener errores derivados de la traducción.
6. A tenor de lo anterior, la OSCE/OIDDH desea indicar que el presente Dictamen no le impide formular, por escrito o de forma oral, recomendaciones o comentarios adicionales sobre los actos jurídicos correspondientes o las leyes españolas relacionadas que la OSCE/OIDDH considere oportuno en el futuro.

### **III. RESUMEN EJECUTIVO**

7. Desde el principio, se observa que el actual marco jurídico en materia de financiación de los partidos políticos en España, en particular tras la última ronda de reformas legales incluidas en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, supone una mejora significativa con respecto a la legislación previa y contiene numerosas novedades positivas. Si se aplican adecuadamente, estas novedades contribuirán a luchar contra la corrupción, aumentar el nivel de transparencia y ofrecer condiciones más equitativas a los distintos partidos políticos.
8. No obstante, existen todavía áreas que suscitan dudas y que requieren de mejora para garantizar que las leyes pertinentes impidan de hecho cualquier vacío legal que pueda aprovecharse con el objetivo de eludir el reglamento sobre la financiación de los partidos políticos. Además, podría revisarse la proporción de financiación pública y privada, y el legislador debe garantizar que el sistema de financiación pública tanto de las actividades estatutarias como de las relacionadas con las campañas no favorezca de forma desproporcionada a los partidos más establecidos y de mayor tamaño en detrimento de los partidos más nuevos o minoritarios. En determinadas áreas, la legislación podría hacerse más accesible y deberían eliminarse las contradicciones y solapamientos derivados de la regulación sobre el mismo tema en distintas leyes.
9. Más en concreto, y además de lo indicado anteriormente, la OSCE/OIDDH formula las siguientes recomendaciones para mejorar las leyes sometidas a examen jurídico:
  - A. Garantizar que el marco jurídico que rige la financiación de los partidos políticos es claro y coherente, en particular en cuanto respecta a las donaciones privadas, la notificación de los plazos y la supervisión financiera; [apdos. 17, 34, 52 y 59]
  - B. Considerar una revisión de las leyes pertinentes con la finalidad de mejorar la proporción de financiación pública y privada; [apdos. 18-21]

---

<sup>4</sup> V. apartado 32 del Plan de acción de la OSCE para el Fomento de la Igualdad de Género adoptado en la Decisión núm. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), disponible en <http://www.osce.org/mc/23295?download=true> (en inglés).

- C. Garantizar que los partidos mayoritarios no se encuentren en situación de ventaja desproporcionada al asignar la financiación pública y otros tipos de ayudas públicas; [apdos. 22-30]
- D. Regular de manera más estricta la donación de propiedades inmobiliarias; [apdo. 36]
- E. Garantizar que las fundaciones y otras entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos estén sujetas a la misma normativa reguladora y a los mismos requisitos financieros que deben observar los partidos políticos, según corresponda; [apdo. 37- 40]
- F. Exigir que se publiquen puntualmente y de manera accesible los informes económicos de las campañas electorales durante un periodo de tiempo prolongado; [apdo. 55]
- G. Garantizar que las infracciones se sancionen de forma eficaz dentro de los plazos estipulados y que el Tribunal de Cuentas disponga de recursos humanos y económicos suficientes para realizar las investigaciones e incoar los procedimientos necesarios; [apdo. 61]
- H. Modificar la Ley de Partidos Políticos para garantizar que solo permita la disolución de un partido político como último recurso en circunstancias de máxima gravedad, que deben estipularse por ley de forma clara y precisa; [apdo. 68-69] y
- I. Considerar mecanismos que permitan vincular los fondos públicos al fomento de la participación política de las mujeres y de las personas con discapacidad [apdo. 70, 71].

*Estas y otras Recomendaciones adicionales, resaltadas en negrita, se incluyen también en el texto del dictamen.*

#### **IV. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES**

- 1. Compromisos, obligaciones internacionales y normas de la OSCE en materia de regulación de partidos políticos y financiación de partidos políticos**
- 10. En este Dictamen se analiza la compatibilidad de las leyes presentadas a examen jurídico con las normas y las obligaciones internacionales en materia de prevención de la corrupción en la financiación de la política, los partidos políticos y las campañas, así como con los compromisos de la OSCE pertinentes.
  - 11. La regulación de los partidos políticos debe posibilitar y ser conforme a los derechos de libre asociación y de libertad de expresión, así como al derecho a elecciones libres.

En particular, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha ampliado expresamente el derecho de libre asociación a los partidos políticos.<sup>5</sup> En el Artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>6</sup> (en lo sucesivo, el "PIDCP") y en el Artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>7</sup> (en adelante, el "CEDH") se protege el derecho a asociarse en partidos políticos dentro del marco de la libertad general de reunión y asociación. La libertad de opinión (Artículo 19 del PIDCP y Artículo 10 del CEDH) depende de la libre asociación en aquellos casos en los que las personas desean ejercer su derecho a la libertad de expresión colectiva a través de una asociación. Como tal, la libertad de asociación ayuda en ocasiones a garantizar el ejercicio colectivo de otros derechos, como el derecho a la libertad de expresión; al mismo tiempo, esta última también sustenta otros aspectos de la participación política, como las afirmaciones realizadas por miembros individuales de un partido o por los candidatos durante las campañas electorales.

12. Las normas internacionales correspondientes a la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales se recogen en el Artículo 7, apartado 3, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (de aquí en adelante "UN").<sup>8</sup> También resulta aquí relevante el derecho a elecciones libres, consagrado en el Artículo 3 del Primer Protocolo del CEDH.<sup>9</sup>
13. Además, este Dictamen se basa también en los compromisos de la OSCE, en particular, la protección de las libertades de asociación (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, apdo. 9.3), de expresión y opinión (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, apdo. 9.1) y de celebración de elecciones (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, apdos. 5, 6, 7 y 8).<sup>10</sup>
14. Asimismo, pueden encontrarse estándares en este ámbito en las recomendaciones de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la OSCE/OIDDH. A nivel de las Naciones Unidas, estas incluyen la Observación General núm. 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el derecho de participación en los asuntos públicos, el derecho al voto y el derecho de igualdad de acceso a la función

---

<sup>5</sup> *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía* (133/1996/752/951) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 30 de enero de 1998), disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128>.

<sup>6</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. España ratificó el Pacto el 27 de abril de 1977.

<sup>7</sup> El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, firmado el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953 y fue ratificado por España el 13 de febrero de 2008.

<sup>8</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 31 de octubre de 2003, y ratificada por España el 19 de junio de 2006, se encuentra disponible en la siguiente dirección: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).

<sup>9</sup> El Protocolo del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado el 20 de marzo de 1952, entró en vigor el 18 de mayo de 1954 y fue ratificado por España el 27 de noviembre de 1990.

<sup>10</sup> El Documento de la Reunión de Copenhague de 1990 de la OSCE (29 de junio de 1990) 29 ILM 1305, se encuentra disponible en <http://www.osce.org/es/odihr/elections/14304?download=true>.

pública.<sup>11</sup> En las áreas correspondientes del Consejo de Europa y de la OSCE, la Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa de 2003(4) sobre Reglas Comunes contra la Corrupción en la Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales,<sup>12</sup> así como los Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión Conjunta de Venecia de la OSCE/OIDDH, establecen las directrices mínimas sobre financiación de los partidos políticos en materia de financiación y otros aspectos adicionales.<sup>13</sup> A lo largo del presente Dictamen, se hace también referencia a los informes de evaluación emitidos por el Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la Corrupción (GRECO),<sup>14</sup> así como a dictámenes e informes previos emitidos por la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia (tanto de forma individual como conjunta). Además, se menciona especialmente el Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH del 20 de diciembre de 2015 sobre las Elecciones a Cortes Generales Españolas.<sup>15</sup>

## 2. Observaciones generales

15. No debe subestimarse el papel crucial que la financiación política desempeña en cualquier democracia. Los partidos políticos necesitan recursos para el desarrollo de políticas, la interacción con los ciudadanos y las campañas electorales. Si no existe la libre competencia entre entidades políticas, se pone en riesgo el proceso democrático. Por tanto, es importante establecer reglas sobre la financiación de campañas y partidos políticos que sean claras, equitativas y ejecutables. Desarrollar un marco legislativo tan exhaustivo plantea numerosas dificultades, dado que exige equilibrar consideraciones divergentes en un entorno político siempre cambiante. Asimismo, requiere de una cantidad significativa de voluntad política, así como de un amplio consenso público. Si bien en este Dictamen solo se analiza cómo mejorar el marco

---

<sup>11</sup> Observación General núm. 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El derecho de participación en los asuntos públicos, el derecho al voto y el derecho de igualdad de acceso a la función pública. Doc. de la ONU. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, disponible en <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html> (en inglés).

<sup>12</sup> Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, disponible en [http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) (en inglés).

<sup>13</sup> *Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos* (2010) de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, disponible en <http://www.osce.org/odihr/77812> (en inglés).

<sup>14</sup> En particular, se hace referencia a la Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España (Tema II), Greco Eval III Rep (2008) 3E (15 de mayo de 2009), disponible en <https://rm.coe.int/16806c9d70>; Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España, Greco RC-III (2014) 7E (10 de octubre de 2014), disponible en <https://rm.coe.int/16806c9db6> (en inglés) y Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Segundo Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España, Greco RC-III (2015) 16E (4 de diciembre de 2015), disponible en <https://rm.coe.int/16806cac21> (en inglés).

<sup>15</sup> Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH del 20 de diciembre de 2015 sobre las Elecciones a Cortes Generales Españolas, disponible en <http://www.osce.org/es/odihr/elections/spain/227271?download=true>.

legislativo, se hace hincapié en que, para que cualquier legislación consiga el objetivo perseguido, esta debe aplicarse de forma eficaz.

16. Desde el principio, debe señalarse que los cambios y enmiendas efectuados en los últimos años en las leyes que rigen la actividad de los partidos políticos y, en particular, la financiación de los partidos políticos, han contribuido de forma notable a que este ámbito de la legislación sea más exhaustivo y accesible. Dichas enmiendas también han ayudado a cubrir determinados vacíos legales en materia de financiación de los partidos políticos que, en el pasado, habían dado lugar a numerosos casos de corrupción política de gran relevancia y, como consecuencia, se habían traducido en un bajo nivel de confianza en los partidos políticos en España.<sup>16</sup> En concreto, en este Dictamen se celebra que el legislador haya adoptado cinco de las seis recomendaciones emitidas por el GRECO en lo relativo al aumento de la transparencia de la financiación de los partidos políticos.<sup>17</sup>
17. El actual marco regulatorio de la financiación de los partidos políticos está incluido en las tres leyes que son objeto de examen jurídico. Si bien el método de financiación de los partidos políticos se detalla generalmente en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, la financiación de las campañas electorales se regula en la Ley Electoral. En ocasiones, el marco jurídico parece contradictorio y poco claro (v. especialmente los apdos. 34, 52, 59 *infra*). **En consonancia con las recomendaciones internacionales, los legisladores deben garantizar que el marco jurídico sea claro y preciso, e indique a los partidos políticos qué actividades están prohibidas y cuáles son legales.**<sup>18</sup>

### 3. Financiación pública

#### 3.1. Medios de financiación pública

18. En el Artículo 2, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se identifican las distintas fuentes de financiación pública directa, entre las que se incluyen la financiación pública de campañas electorales, las subvenciones estatales

---

<sup>16</sup> En el "Barómetro de Corrupción Global" de 2013 elaborado por Transparency International, el 83 % de los encuestados españoles consideraba que "los partidos políticos eran corruptos o extremadamente corruptos" <https://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=spain>.

<sup>17</sup> *Op. cit.* nota 14, apdo 85 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España [Tema II]) y apdos. 29, 60 y 63 (Segundo Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España). La recomendación ii, "tomar medidas destinadas a aumentar la transparencia de los gastos e ingresos de (i) los partidos políticos a nivel regional; (ii) las entidades relacionadas, directa o indirectamente, con los partidos políticos o que puedan estar sometidas a su control en forma alguna" aún no se ha aplicado en su totalidad.

<sup>18</sup> Véase *Op. cit.* nota 13, Principio 3, apdo. 16 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH); véase también *Cumhuriyet Halk Partisi contra Turquía* (Solicitud núm. 19920/13) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 26 de junio de 2016), disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162211> (en inglés), donde se especifica que cualquier regulación que pueda constituir una limitación *de facto* a la libertad de asociación (por ejemplo, una inspección de los gastos de un partido político) debe cumplir la norma de previsibilidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como ofrecer a los partidos una indicación razonable sobre la posible interpretación y aplicación del reglamento jurídico.

anuales, las subvenciones extraordinarias para referendos y las contribuciones de grupos parlamentarios.<sup>19</sup>

19. Además, la legislación pertinente también proporciona distintos medios indirectos de ayuda estatal, tales como desgravaciones fiscales a partidos políticos, que pueden interpretarse como una forma indirecta de ayuda estatal. En virtud del Artículo 10, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, los partidos políticos están exentos del impuesto de sociedades en determinadas fuentes de ingresos y plusvalías. Además, las cuotas de afiliación y otro tipo de donaciones al partido pueden desgravarse de la base del IRPF del donante, hasta una cantidad de 600 EUR anuales conforme al Artículo 12, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos.
20. Otra fuente de financiación pública indirecta de las campañas electorales es la facilitación de espacios para la colocación gratuita de carteles y otros materiales electorales, las tarifas postales especiales para el envío de materiales de campaña y los espacios gratuitos en las cadenas de radiotelevisión públicas.
21. En términos generales, la financiación pública juega un papel importante en la prevención de la corrupción y contribuye a la función esencial que desempeñan los partidos políticos a la hora de reforzar el pluralismo político, fomentar la igualdad de oportunidades y reducir la dependencia de los partidos de las donaciones privadas.<sup>20</sup> Si bien el límite de donaciones privadas es bastante elevado (v. apdo. 36 *infra*) y con las recientes enmiendas ha disminuido la dependencia de la financiación pública, tradicionalmente los partidos políticos españoles han dependido –y siguen dependiendo– sobre todo de la financiación pública, en comparación con los partidos de Europa septentrional, occidental y meridional.<sup>21</sup> La legislación debería permitir un

---

<sup>19</sup> El Artículo 2, apdo. 1 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos estipula lo siguiente: "Recursos procedentes de la financiación pública:

- a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos.
- b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento, reguladas en la presente Ley.
- c) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales.
- d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.
- e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales".

<sup>20</sup> *Op. cit* nota 13, apdo. 176 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

<sup>21</sup> En 2012, prácticamente el 90 % de los ingresos de los partidos políticos españoles procedía de la financiación pública, mientras que en otros países de Europa septentrional, occidental y meridional el porcentaje de dependencia estatal se situaba por debajo del 70 %. Si bien la financiación pública se ha reducido desde 2012, los partidos políticos españoles siguen dependiendo principalmente de este tipo de financiación; v. IDEA Internacional: El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político (Estocolmo, 2014), págs. 224-225, disponible en

equilibrio entre financiación pública y privada, así como garantizar que la financiación pública no se utilice para restringir la independencia de los partidos políticos ni para desincentivar la vinculación entre los partidos políticos y sus simpatizantes.<sup>22</sup> **Por lo tanto, podría ser recomendable revisar la legislación a fin de crear un mejor equilibrio entre las dos principales fuentes de financiación.**

### *3.2. Asignación de fondos*

22. A tenor de lo dispuesto en el Artículo 3, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, solo los partidos con representación en el Congreso de los Diputados podrán optar a financiación pública periódica para actividades estatutarias de los partidos políticos. Si bien, en la práctica, debido a las particularidades de la asignación de escaños parlamentarios del sistema electoral español, muchos partidos pequeños acaban consiguiendo escaños en el Parlamento y, por tanto, tienen derecho a financiación pública, la legislación debería garantizar en cualquier caso que **también existiera algún tipo de financiación pública periódica para los partidos que no superaran el umbral electoral mínimo –en particular, para los nuevos partidos– a fin de fomentar la participación y el pluralismo políticos.**<sup>23</sup> **Por lo tanto, se recomienda modificar de forma correspondiente el Artículo 3 de la Ley de Financiación.**
23. Por otro lado, la financiación se asigna dividiendo el presupuesto correspondiente en tres partes iguales. Mientras que dos terceras partes se dividen de forma proporcional según el número total de votos recibidos por cada partido en las últimas elecciones parlamentarias, una tercera parte se distribuye proporcionalmente en función del número de escaños obtenidos por cada partido en dichas elecciones (Artículo 3, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos). Este sistema de distribución de los fondos podría favorecer de manera desproporcionada a los partidos mayoritarios. **Por lo tanto, la legislación debería garantizar que la fórmula empleada para asignar financiación pública no asegurara a uno o dos partidos una cantidad de financiación pública desproporcionada.**<sup>24</sup>

### *3.3. Ayudas públicas para campañas electorales*

24. La Ley Electoral contiene una serie de disposiciones que suscitan dudas ante la posibilidad de que el sistema, en su conjunto, favorezca de forma desproporcionada a los partidos mayoritarios y consolidados en la financiación de las campañas.
25. En particular, a tenor de lo dispuesto en el Artículo 56, apdo. 2, de la Ley Electoral, los ayuntamientos reservarán emplazamientos oficiales y áreas públicas de forma

---

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>.

<sup>22</sup> *Op. cit* nota 13, apdo. 176 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

<sup>23</sup> *Ibid.* apdo. 186.

<sup>24</sup> *Ibid.* apdo. 187.

gratuita para actos electorales y para la colocación de carteles. Posteriormente, la correspondiente Junta Electoral de Zona asignará estos espacios a los partidos políticos, atendiendo al número total de votos obtenidos por cada formación política en las anteriores elecciones equivalentes.

26. Además, solo tendrán derecho a espacios de propaganda electoral gratuita en los medios públicos aquellos partidos que presenten candidaturas en más del 75 por ciento de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión (Artículo 64, apdo 2, de la Ley Electoral), con determinadas excepciones para aquellos partidos que hayan obtenido como mínimo el 20 % de los votos en una comunidad autónoma (apdo. 3 del mismo artículo). El tiempo gratuito de propaganda electoral se asigna a cada partido conforme a una escala gradual según los escaños obtenidos y el porcentaje de votos recibidos en las elecciones anteriores. Se trata de un modelo ya consolidado. **Sin embargo, la graduación de dicha escala podría revisarse en más detalle, dado que actualmente asigna tiempos de propaganda electoral desproporcionadamente superiores a los partidos más votados en las elecciones anteriores.**<sup>25</sup>
27. En virtud del Artículo 65, apdo. 2, de la Ley Electoral, una Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta Electoral Central, efectúa la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral en medios públicos. La Comisión está integrada por un representante de cada partido que haya concurrido a las elecciones y cuente con representación en el Congreso de los Diputados (Artículo 65, apdo. 3, de la Ley Electoral). Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición total de la Cámara. **Debe garantizarse que el acceso a los medios públicos se conceda de manera no discriminatoria y asegure un trato igualitario a todos los candidatos y partidos políticos.**<sup>26</sup>
28. En el Artículo 127 bis. de la Ley Electoral se estipula que los adelantos parciales de las subvenciones electorales solo pueden concederse a partidos que hayan obtenido subvenciones en las elecciones anteriores. Estos adelantos estarán disponibles a partir del vigésimo noveno día posterior a la convocatoria, es decir, una semana antes del inicio de la campaña electoral. Los partidos receptores pueden destinar dicha financiación a actividades de contacto e interacción con los ciudadanos (que no conlleven explícitamente la petición de voto) y estrategias de campaña previas al inicio de la misma, lo cual podría conferirles una ventaja electoral con respecto a los partidos sin representación parlamentaria.

---

<sup>25</sup> En estos momentos, la distribución se efectúa conforme al siguiente baremo:

- 10 minutos para los partidos que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes;
- 15 minutos para los partidos que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5 % del total de votos válidos emitidos;
- 30 minutos para los partidos que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20 % del total de votos;
- 45 minutos para los partidos que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, un 20 % del total de votos válidos emitidos.

<sup>26</sup> *Op. cit.* nota 10, apdo 7.8 (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990); *Op. cit.* nota 13, apdos. 147-149 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

29. Una vez que el partido haya presentado su contabilidad electoral al Tribunal de Cuentas –según estipula el Artículo 133, apdo. 4, de la Ley Electoral–, el Estado abonará hasta el 90 % del importe de las subvenciones que correspondan al partido en función de los resultados electorales, siempre y cuando este pueda presentar, entre otros, un aval bancario por el 10 % de las subvenciones que percibirá. Esto supone que puede resultar más sencillo obtener un aval bancario a partidos mayoritarios y consolidados económicamente que a los de nueva formación.
30. Analizadas conjuntamente, estas disposiciones inclinan la balanza del sistema diseñado para regular la financiación de los partidos políticos a favor de los partidos mayoritarios o, al menos, de las formaciones ya representadas en el Congreso de los Diputados. **El legislador debería considerar modificar al menos alguna de las disposiciones anteriormente mencionadas a fin de garantizar que los partidos minoritarios, o de más reciente formación, puedan dar a conocer sus ideas durante las campañas electorales sin encontrarse, desde un principio, en situación de desventaja desproporcionada con respecto a los partidos mayoritarios o con representación parlamentaria.**<sup>27</sup>
31. No obstante, debe señalarse que la legislación actual contiene varias mejoras acordes con las normas internacionales y las prácticas recomendadas. En particular, en lo que respecta al aumento de la transparencia en la financiación de los partidos políticos, se celebra que, de conformidad con el Artículo 3, apdo. 9, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, los organismos y las administraciones públicas que concedan subvenciones a los partidos políticos estén obligados a hacer público el detalle de las subvenciones abonadas y de los receptores al menos una vez al año.

#### **4. Financiación privada**

##### ***4.1 Fuentes de financiación privada y límites***

32. Es digno de elogio que en el Artículo 2, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, según se modificó en 2015, se detallen ahora las fuentes de financiación privada permitidas. Aquí se incluyen las cuotas y aportaciones de los afiliados, donaciones en especie, créditos y préstamos, herencias y legados. Esta misma disposición incluye también los ingresos procedentes de la actividad de partido destinada a facilitar el contacto y la interacción con los ciudadanos, los rendimientos procedentes de la gestión del patrimonio del partido, los beneficios generados por sus actividades promocionales y determinados tipos de servicio.
33. La financiación privada está estrictamente regulada en la legislación española. En el Artículo 5, apdo. 1, punto 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, se estipula que "los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente: (a) donaciones anónimas, finalistas o revocables; (b) donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50 000 euros anuales; (c) donaciones

---

<sup>27</sup> *Op. cit.* nota 10, apdo. 7.6 (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990).

procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica". Con la finalidad de reforzar la lucha contra la corrupción, en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos también se establece que no se permitirán "donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público" (Artículo 4, apdo. 2 [a]), lo que se acoge con beneplácito.

34. En la Ley Electoral se establecen restricciones ligeramente distintas a las fuentes privadas de financiación. En virtud del Artículo 129, tanto las personas físicas como jurídicas pueden donar hasta 10 000 EUR a un partido que concurra a las elecciones. **Es inusual que se prohíba a las entidades jurídicas prestar apoyo general a los partidos políticos, pero se les permita realizar donaciones durante las campañas electorales. Por este motivo, el Artículo 5 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos merece ser revisado y pone de manifiesto la necesidad de examinar las leyes que regulan la financiación política.**
35. También debe señalarse que las cuotas de afiliación no se encuentran actualmente sujetas a ningún límite legal. **El legislador podría considerar tratar las cuotas de afiliación como donaciones, con el objetivo de garantizar que no se recurra a cuotas elevadas de afiliación para eludir los límites a las donaciones.**<sup>28</sup>

#### ***4.2 Excepciones en determinados tipos de donaciones en especie***

36. El límite de 50 000 euros en el caso de donaciones individuales a partidos políticos es, aunque relativamente elevado en comparación con otros países europeos,<sup>29</sup> acorde con las prácticas internacionales, dado que en la financiación de los partidos políticos en España la atención se centra en las contribuciones públicas en lugar de en las privadas. Sin embargo, a pesar de dichas limitaciones de las donaciones privadas, la legislación sigue permitiendo varios vacíos legales que harían posible eludir los límites impuestos a las contribuciones. Más precisamente, en conformidad con el Artículo 5, apdo. 1, punto 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, podrán donarse bienes inmuebles por un valor superior a los 50 000 euros siempre y cuando se cumplan los requisitos estipulados en el Artículo 4, apdo. 2 (e), donde se establecen los trámites que deberán satisfacerse para que se considere aceptada una donación a un partido político. Según el Artículo 2 de la Recomendación Rec (2003)4 del Consejo de Europa, se considera donación a un partido político "cualquier acto deliberado de conferir ventaja, económica o de otro tipo, a un partido político", incluyendo donaciones en especie, también las de bienes inmobiliarios.<sup>30</sup> Dado que el objetivo de los límites a las donaciones es reducir la posibilidad de corrupción y la influencia desproporcionada de un grupo reducido de personas adineradas en los partidos

---

<sup>28</sup> *Op. cit* nota 13, apdo. 163 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

<sup>29</sup> Véase *op. cit.* nota 21, pág. 220, donde se ofrecen ejemplos de límites anuales a las donaciones efectuadas por particulares a partidos políticos (IDEA Internacional: El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político).

<sup>30</sup> *Op. cit.* nota 12 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa).

políticos, resulta especialmente importante que dichos límites se apliquen a donaciones en especie particularmente valiosas, como los bienes inmuebles. **La exclusión de los bienes inmuebles de los límites a las donaciones abre la posibilidad de eludir dichos límites y puede mermar su eficacia. Por lo tanto, se recomienda enmendar el Artículo 4 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos y regular de manera más estricta las donaciones de bienes inmuebles, bien sometiéndolas al límite a las donaciones de 50 000 EUR o bien definiendo otro límite específico para las donaciones de bienes inmuebles.**

#### ***4.3. Regulación de las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos***

37. Si bien las fundaciones políticas pueden contribuir al debate sobre políticas públicas y actuar como "catalizadores de nuevas ideas, análisis y opciones políticas"<sup>31</sup>, la existencia de fundaciones, asociaciones y otro tipo de entidades vinculadas o dependientes de los partidos políticos españoles puede, al mismo tiempo, dificultar que las disposiciones que rigen la financiación de los partidos políticos sean eficaces. Esta cuestión ha sido abordada en las recomendaciones del GRECO desde su Informe de Evaluación relativo a España de 2009, donde el GRECO recomendaba que el Estado español "tomara medidas para aumentar la transparencia de los ingresos y los gastos de [...] entidades relacionadas, directa o indirectamente, con los partidos políticos o que puedan estar sometidas a su control en forma alguna".<sup>32</sup> En una línea similar, también se emitieron recomendaciones adicionales en el Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH sobre las elecciones parlamentarias de 2015, donde se afirmaba que "debería estudiarse la posibilidad de que las disposiciones sobre prohibiciones y límites a las donaciones se aplicaran a todas las fundaciones y asociaciones afiliadas a los partidos políticos, así como de obligarles a rendir cuentas de sus gastos".<sup>33</sup> En el Segundo Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España, de 2015, el GRECO concluye que, en lo que respecta a la transparencia de los partidos políticos, esta recomendación era la única que aún no se había aplicado en su totalidad.
38. Según la Disposición adicional núm. 7, apdo. 4, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, las donaciones procedentes de fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos deberán estar sujetas a los límites y requisitos estipulados en el Capítulo 2 del Título II de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos. Al mismo tiempo, no serán aplicables las disposiciones del Artículo 5, apdo. 1 (b) y (c) de la misma ley. Como se indica anteriormente, en el Artículo 5, apdo. 1 (b), se impone un límite de 50 000 EUR anuales a las donaciones

---

<sup>31</sup> (3) del Reglamento (CE) núm. 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) núm. 2004/2003 sobre las regulaciones que rigen los partidos políticos a nivel europeo y las normas relativas a su financiación [ya no en vigor], disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R1524>.

<sup>32</sup> V. *op. cit.* nota 14, Recomendación II, apdo. 85 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España [Tema II]).

<sup>33</sup> V. *op. cit.* nota 15, p. 13 (Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH).

procedentes de una misma persona, mientras que en el Artículo 5, apdo 1 (c), se prohíben las donaciones de entidades jurídicas y personas sin personalidad jurídica. Asimismo, en la Disposición adicional núm. 7, apdo. 4, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que las donaciones monetarias superiores a 120 000 EUR deben formalizarse mediante documento notarial de acceso público. Adicionalmente, en el Artículo 9 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se aclara que el Título III regula "el régimen tributario de los partidos políticos, así como el aplicable a las cuotas, aportaciones y donaciones efectuadas por personas físicas", sin mencionar a las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ellos dentro del ámbito del Título III.

39. **Las fundaciones y otras entidades con vínculos tan estrechos con los partidos políticos deben incluirse en la misma normativa reguladora y tener la obligación de cumplir los requisitos económicos que deben acatar los partidos políticos, según corresponda.**<sup>34</sup> Esto resulta necesario para asegurar la eficacia del reglamento sobre financiación de los partidos políticos y garantizar que se cumplan los objetivos de la ley, entre los que se incluyen "posibilitar los máximos niveles de transparencia y publicidad y regular mecanismos de control que impidan la desviación de sus funciones [de los partidos políticos]", tal y como se subraya en la Exposición de motivos que precede a la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos. La legislación actual crea un marco jurídico más permisivo de reglamentación financiera para fundaciones y otras entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos, circunstancia que podría dar lugar a una situación en la que estas se utilicen como "vías paralelas para la financiación fraudulenta de actividades rutinarias o de campaña a pesar de los umbrales y restricciones aplicables establecidos por ley para estas últimas".<sup>35</sup> Las donaciones de empresas y las donaciones ilimitadas de particulares, prohibidas en términos generales en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, podrían canalizarse a través de dichas entidades relacionadas para, en última instancia, financiar la actividad de los partidos políticos. **Por lo tanto, se recomienda modificar la Disposición adicional núm. 7, Título III, así como otras disposiciones pertinentes dentro del marco jurídico de la financiación de los partidos políticos, para que las fundaciones y otras entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos se rijan por el mismo reglamento que los partidos políticos, según corresponda e incluyendo los límites correspondientes.**
40. Asimismo, en la Disposición adicional núm. 7, apdo. 5, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que "no tendrán la consideración de donaciones, a los solos efectos de esta disposición adicional, las entregas monetarias o

---

<sup>34</sup> *Op. cit.* nota 12, Artículo 6 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa), donde se afirma que las "normas relativas a las donaciones a partidos políticos, con la salvedad de las referidas a las desgravaciones fiscales [...] también deben aplicarse, según corresponda, a todas las entidades que estén relacionadas, directa o indirectamente, con un partido político o puedan estar sometidas a su control en forma alguna"; véase también, por ejemplo, el Artículo 20 del Reglamento (UE, Euratom) núm. 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo del 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y de las fundaciones políticas europeas.

<sup>35</sup> *Op. cit.* nota 14, apdo. 65, (Segundo Anexo al Segundo Informe de Cumplimiento relativo a España del GRECO).

patrimoniales llevadas a cabo por una persona física o jurídica para financiar una actividad o un proyecto concreto de la fundación o entidad, en cuanto tal actividad o proyecto se realice como consecuencia de un interés común personal o derivado de las actividades propias del objeto societario o estatutario de ambas entidades". Mientras que pueden existir motivos que justifiquen que determinadas contribuciones monetarias o de otro tipo queden exentas de los requisitos estipulados de manera conjunta para las donaciones, la formulación de la Disposición adicional núm. 7, apdo. 5, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos es bastante amplia y ambigua, por lo que podría considerarse que cubre un número ilimitado de situaciones. Además, cabe suponer que, en todos los casos de contribuciones individuales a fundaciones o partidos políticos, estas serán consecuencia de algún tipo de "interés personal común". **La Disposición adicional núm. 7, apdo. 5, debería suprimirse, o revisarse de manera sustancial, a fin de evitar situaciones en las que se abuse de la misma para canalizar recursos con la finalidad eludir los límites establecidos en materia de financiación de los partidos políticos.**

#### *4.4 Donaciones extranjeras*

41. De conformidad con el Artículo 7 de la Recomendación (2003)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, los "Estados deben limitar expresamente, prohibir o regular de cualquier forma las donaciones de donantes extranjeros".<sup>36</sup> En el Artículo 7 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que los partidos políticos podrán recibir donaciones procedentes de personas físicas extranjeras, con los límites generales establecidos para las aportaciones privadas. Por el contrario, los partidos políticos no podrán aceptar ninguna donación por parte de "Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos".
42. Si bien las donaciones privadas extranjeras están prohibidas en muchos Estados europeos con la finalidad de restringir cualquier posible influencia sobre los asuntos políticos nacionales,<sup>37</sup> se observa que este parece no ser el caso en España. Por otro lado, por cuestiones de integración europea, algunos Estados miembro permiten la posibilidad de recibir ayudas, incluidas las de carácter económico, procedentes de delegaciones extranjeras o confederaciones internacionales de un partido político, en consonancia con el espíritu de los apdos. 10.4 y 26 del Documento de la Reunión de Copenhague de 1990, que abordan la ayuda y la cooperación exterior para personas físicas, grupos y organizaciones que promuevan los derechos humanos y las libertades

---

<sup>36</sup> *Op. cit.* nota 12 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa).

<sup>37</sup> Dictamen de la Comisión de Venecia sobre la Prohibición de Contribuciones Económicas a Partidos Políticos por Fuentes Extranjeras (31 de marzo de 2006), disponible en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e) (en inglés), p. 6; v. también *op. cit.* nota 13, apdo. 172 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

fundamentales.<sup>38</sup> **Podría considerarse la posibilidad de añadir este tipo de disposiciones a la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos y permitir esta modalidad de ayuda externa.**

#### ***4.5. Otros asuntos relacionados con la financiación privada***

43. Se celebra que en el Artículo 4, apdo. 4, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se aplique la Recomendación I del GRECO al prohibir la cancelación de la deuda.<sup>39</sup> En esta disposición se prohíbe explícitamente la "cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos, o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado". No obstante, dicha ley sigue suscitando algunas cuestiones tras la enmienda. Una de ellas tiene que ver con la posibilidad abierta en el Artículo 4, apdo. 4, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos de acordar la cancelación, no de la deuda, sino de la garantía subyacente, como una hipoteca. Podría resultar problemático mantener una deuda o garantizar que se salde tras cancelar la garantía. Además, la prohibición de la cancelación de la deuda se podría eludir simplemente aplazando el pago de la deuda de forma indefinida o de manera que, en la práctica, suponga que nunca se liquide. **Se recomienda que el legislador incluya también dichas cancelaciones de la deuda *de facto* dentro del ámbito de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos.**
44. **Adicionalmente, se debería garantizar que el Artículo 4, apdo. 4, así como otras disposiciones de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos cubrieran no solo los préstamos de instituciones de crédito sino también préstamos procedentes de otras fuentes, tales como particulares, sociedades u otras entidades legales.**
45. Es crucial que los órganos de supervisión tengan la potestad de investigar y garantizar que no se cancelen los préstamos, especialmente si el periodo de devolución del préstamo es muy prolongado (consúltese también la información adicional sobre supervisión y sanciones en los apdos. 57-67 *infra*).

---

<sup>38</sup> *Op. cit.* nota 10 (Documento de la Reunión de Copenhague de 1990); v. también *op. cit.* nota 13, apdo. 172 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH); en determinados países (como Austria, Bélgica, Dinamarca o Finlandia), por distintos motivos, no se prohíben las donaciones de partidos políticos extranjeros, véase *op. cit.* nota 36, apdo. 23 (Dictamen de la Comisión de Venecia sobre la Prohibición de Contribuciones Económicas a Partidos Políticos por Fuentes Extranjeras); véase también el Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos relativos a la Prevención y la Lucha contra la Corrupción Política en Ucrania (26 de octubre de 2015), disponible en <http://www.legislationline.org/documents/id/19868>, apdo. 33 (en inglés).

<sup>39</sup> V. *op. cit.* nota 14, apdo. 85 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España - Transparencia de la Financiación de los Partidos [Tema II]).

## 5. Gastos

46. En la Ley Electoral se regulan los gastos en campaña electoral. Estos no deben superar el límite definido, que se calcula en base a una cantidad determinada por votante en cada circunscripción electoral donde concurra el partido (v. Artículo 131, apdo. 1, de la Ley Electoral; Artículo 175, apdo. 2, de la Ley Electoral sobre elecciones al Congreso; Artículo 193, apdo. 2, de la Ley Electoral sobre elecciones municipales; y Artículo 227, apdo. 2, de la Ley Electoral sobre elecciones al Parlamento Europeo). Según lo estipulado en el Artículo 58, apdo. 1, de la Ley Electoral, no puede destinarse más del 20 % de los gastos del partido a propaganda electoral. A tenor de lo dispuesto en el Artículo 127, apdo. 1, de la Ley Electoral, el reembolso de los gastos electorales no podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, verificados por el Tribunal de Cuentas.
47. La única disposición de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos que aborda directamente los gastos de los partidos políticos (distintos de los destinados a la contabilidad y la gestión económico-financiera) se refiere al gasto de terceras partes. En el Artículo 4, apdo. 3, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se estipula que los partidos políticos "no podrán aceptar que, directa o indirectamente, terceras personas asuman de forma efectiva el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios o de cualesquiera otros gastos que genere su actividad".
48. Se observa positivamente que la legislación incluya una disposición tendente a impedir que puedan eludirse los límites de gasto. No obstante, su formulación podría suscitar dudas sobre la aplicación de la disposición actualmente vigente. En particular, no se define claramente qué constituiría la "aceptación" o que "directa o indirectamente [...] asuman de forma efectiva" la participación de terceros en el pago de dichos gastos. Potencialmente, podría considerarse que los materiales electorales financiados por terceros similares en el tono y en el mensaje a los producidos por el partido son "aceptados" o "asumidos de forma indirecta" por el partido, incluso si no se hubiera consultado a este sobre su elaboración o su uso. **El legislador debería considerar aclarar estos aspectos enmendando para ello el Artículo 4 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos y, más específicamente, definiendo los términos anteriormente mencionados de forma más precisa a fin de clarificar a partidos políticos y terceras partes qué actividades están permitidas y cuáles prohibidas.**

## 6. Contabilidad, notificación y transparencia

49. La Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos establece una serie bastante completa de requisitos en materia de contabilidad y gestión económico-financiera, entre los que se incluyen los siguientes: la designación de una persona responsable de la gestión económico-financiera del partido, con acreditados conocimientos o experiencia profesional en el ámbito económico y en la que concurra la condición de honorabilidad (Artículo 14 *bis*); la apertura de cuentas bancarias específicas, sobre las que se notificará al Tribunal de Cuentas (Artículo 8); instrucciones sobre el registro de la información relativa a las donaciones y la obligación de llevar libros de contabilidad detallados (Artículo 14); y la obligación de presentar las cuentas anuales

consolidadas del partido a todos los niveles (central y regional). En este sentido, el Estado español se ha mostrado muy receptivo y sensible a las recomendaciones emitidas por la OSCE/OIDDH y el GRECO, y su enfoque ha sido coherente con las normas internacionales.<sup>40</sup>

50. Dicha ley exige a los partidos políticos que abran una cuenta bancaria específica para ingresar las cuotas de los afiliados y otras donaciones privadas (Artículo 8 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos). Si bien cabe la posibilidad de que, en consonancia con las recomendaciones internacionales, esta regulación se introdujera con el objetivo de garantizar que las cuotas de afiliación no se utilizaran como donaciones encubiertas (véase también el apdo. 35 *supra*),<sup>41</sup> **podría ser recomendable que el legislador evaluara la necesidad de mantener distintas cuentas bancarias por si resultase innecesariamente oneroso en la práctica, especialmente para partidos nuevos o más pequeños.**
51. En el Artículo 14, apdo. 6, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se estipula que los partidos políticos deben remitir sus cuentas anuales consolidadas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del siguiente año fiscal (por ejemplo, en un plazo de seis meses). Estas cuentas deberán contener información sobre las categorías especificadas de ingresos y gastos, e ir acompañadas de información adicional sobre los préstamos, así como de un informe de revisión interna. Es digno de elogio que el Tribunal de Cuentas haya prescrito un formato estandarizado para las devoluciones de gastos y cuentas anuales.
52. Según el Artículo 8, apdo. 3, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, estos tienen la obligación de notificar al Tribunal de Cuentas todas las aportaciones que (de forma individual o acumulada) sean superiores a 25 000 euros y, en todo caso, las de bienes inmuebles, en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio; mientras que en el Artículo 5, apdo. 2, se exige a los partidos que notifiquen al Tribunal de Cuentas todas las donaciones superiores a 25 000 euros y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles, en el plazo de tres meses desde su aceptación. En este contexto, también se observa que, en virtud del Artículo 4, apdo. 2 (d), de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, la aceptación de las donaciones en efectivo se entenderá producida si no se hubiera procedido a su devolución al donante en el plazo de tres meses. Si se lee conjuntamente con el Artículo 5, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, supone que un partido podría tener hasta seis meses para notificar una donación cuantiosa al Tribunal de Cuentas tras haberla recibido, periodo que se antoja muy prolongado. En general, la legislación parece adolecer de falta de coherencia en cuanto a los plazos de notificación. **Este aspecto de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos requeriría aclaración adicional; y, en particular, debería garantizarse la coherencia entre los Artículos 5 y 8. Los legisladores y partes interesadas pertinentes deberían tener en cuenta que los plazos deben ofrecer a los partidos políticos y a los organismos**

---

<sup>40</sup> *Op. cit.* nota 13, apdos. 202-203 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH); *op. cit.* nota 12, Artículo 11 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa).

<sup>41</sup> *Op. cit.* nota 13, apdo. 163 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos).

**reguladores un periodo de tiempo suficiente para satisfacer sus obligaciones en materia de notificación, análisis y auditoría, garantizando al mismo tiempo el derecho público a la información y la transparencia.**

53. El Tribunal de Cuentas recibe información sobre los gastos electorales de tres fuentes distintas:
- a. Los administradores generales de aquellos partidos que hubieran alcanzado los requisitos exigidos para recibir subvenciones estatales deberán presentar una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos electorales entre los 100 y los 125 días posteriores a las elecciones (Artículo 133, apdos. 1 y 2, de la Ley Electoral);
  - b. Las entidades financieras de cualquier tipo que hubieran concedido crédito a estos partidos deberán enviar una notificación detallada de los mismos dentro de este mismo plazo de 100 – 125 días (Artículo 133, apdo. 3, de la Ley Electoral);
  - c. Las empresas que hubieren facturado con estos partidos por gastos electorales superiores a 10 000 euros deberán informar al Tribunal de Cuentas (Artículo 133, apdo. 5, de la Ley Electoral).
54. A ser posible, los informes sobre gastos electorales deben presentarse en un formato estandarizado, dentro de un plazo razonable (por ejemplo, 30 días después de las elecciones, como máximo) en función del grado de requisitos de notificación y de si son necesarios pasos adicionales, como una auditoría independiente de los informes.<sup>42</sup> Se observa positivamente que el Tribunal de Cuentas haya emitido un formato común para las cuentas y devoluciones de los partidos. Además, la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos exige que estos publiquen sus cuentas a través de su página web en el plazo máximo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, y que también hagan público, una vez emitido, el informe de fiscalización correspondiente en un plazo máximo de 15 días (Artículo 14, apdos. 8-9, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos). Esta disposición se acoge con beneplácito y es acorde con las recomendaciones internacionales previas;<sup>43</sup> así, el Artículo 14 también aborda las dudas expresadas previamente sobre la falta de acceso público a información financiera sobre las actividades de los partidos políticos.<sup>44</sup>
55. En cambio, no hay ningún requisito legal que obligue a hacer públicos los informes sobre las campañas electorales de los partidos. En consonancia con el Artículo 7(3) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, donde se subraya la importancia de la transparencia en el financiamiento de la política<sup>45</sup> y los

---

<sup>42</sup> *Op. cit* nota 13, apdo. 200 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

<sup>43</sup> *Ibid.*, apdo. 198 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

<sup>44</sup> *V. op. cit.* nota 14, apdo. 50 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España - Transparencia de la Financiación de los Partidos [Tema II]).

<sup>45</sup> En el Artículo 7, apdo. 3, se dispone que "Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la

Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH,<sup>46</sup> **debería modificarse el marco jurídico correspondiente para requerir la publicación de forma puntual y accesible de los informes económicos de las campañas durante un periodo de tiempo ampliado.**<sup>47</sup>

56. El desarrollo de las tecnologías de la información ha diversificado las opciones de notificación y publicación de datos financieros de los partidos políticos. **En lugar de que los partidos publiquen la información en sus propios sitios web, podría considerarse la posibilidad de desarrollar un portal centralizado que permitiera a los partidos presentar sus informes en línea.** Dicho sistema podría ahorrar tiempo y reducir al máximo el error humano por parte de los responsables de presentar los datos financieros. Además, permitiría que la información estuviera disponible con un formato intuitivo y durante un periodo prolongado de tiempo. Asimismo, podría constituir una herramienta importante para que el órgano de supervisión llevara a cabo su función supervisora y de aplicación de las normas.

## 7. Supervisión eficaz

57. La supervisión de las cuentas de los partidos y de las campañas electorales corresponde al Tribunal de Cuentas, que consta de 12 miembros nombrados por el Congreso de los Diputados.<sup>48</sup> Tal y como se observa en el Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de 2015 de la OSCE/OIDDH,<sup>49</sup> el Tribunal de Cuentas dispone de amplias competencias de investigación y puede llevar a cabo pesquisas tanto *ex officio* como tras una reclamación. Se le ha encomendado explícitamente la supervisión de todas las cuentas anuales de los partidos que reciban cualquier tipo de subvención pública y goza de poder discrecional para llevar a cabo auditorías de otros partidos. Si determina que se ha infringido la ley, el Tribunal de Cuentas goza de la facultad de imponer sanciones según lo indicado posteriormente en los apdos. 60-67.

---

transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos".

<sup>46</sup> *Op. cit.* nota 13, apdos. 200, 202 y 206 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

<sup>47</sup> Véase también el Dictamen de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos de Ucrania relativos a la Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales (14 de septiembre de 2014), disponible (en inglés) en <http://www.osce.org/odihr/123753?download=true> par 25; Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre el Proyecto de Ley para la Regulación de la Formación, las Estructuras Internas, el Funcionamiento y la Financiación de los Partidos Políticos y su Participación en las Elecciones en Malta (14 de octubre de 2014), disponible (en inglés) en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)035-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)035-e), apdo. 38; y *op. cit.* nota 38, apdo. 60, (Dictamen Conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos relativos a la Lucha contra la Corrupción Política en Ucrania).

<sup>48</sup> *Op. cit.* nota 15, p. 14 (Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH).

<sup>49</sup> *Ibid.*

58. Se celebra que el Tribunal de Cuentas goce de amplias facultades de investigación, sin las cuales le sería difícil satisfacer su mandato.<sup>50</sup> El Tribunal de Cuentas dispone de un plazo de seis meses a partir de la recepción de las cuentas anuales de un partido para emitir un informe de auditoría que, a su vez, se remite al Congreso de los Diputados para su publicación en el Boletín Oficial del Estado. **Conforme a lo estipulado en el Artículo 16 de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, el Comité Parlamentario conocido como la "Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas" puede solicitar la comparecencia del responsable de cualquier partido que se beneficie de subvenciones públicas para examinar cualquier vulneración o irregularidad detectada en el informe del Tribunal de Cuentas.** En general, un Comité Parlamentario, siempre y cuando actúe a título no partidista, podría constituir también una buena plataforma para analizar la actividad del Tribunal de Cuentas y los informes anuales. **Dado que la Ley prevé claramente un régimen sancionador y de investigación independiente con derecho de apelación ante el Tribunal de Cuentas, el legislador podría, no obstante, considerar limitar el control parlamentario a casos excepcionales en los que el Tribunal de Cuentas observara infracciones consideradas como "muy graves" conforme a lo dispuesto en el Artículo 17, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos.**
59. En cuanto a la supervisión de las cuentas de campaña durante el periodo electoral, el Artículo 132 de la Ley Electoral estipula que "Desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, la Junta Electoral Central y las Provinciales velarán por el cumplimiento de las normas [...]" y "A estos efectos, la Junta Electoral Central podrá recabar la colaboración del Tribunal de Cuentas". La Junta Electoral Central está autorizada a recabar documentación de las instituciones bancarias y de los administradores electorales (Artículo 132 de la Ley Electoral), así como a sancionar infracciones. En la práctica, si bien no puede haber solapamiento entre el mandato del Tribunal de Cuentas y el del de la Junta Electoral Central, existe cierta ambigüedad a tenor de la formulación empleada en las distintas leyes. **Por lo tanto, podría ser conveniente revisar las disposiciones pertinentes a fin de garantizar la coherencia entre todos los textos jurídicos. Además, se recomienda reforzar la formulación sobre la colaboración entre ambos órganos con la finalidad de subrayar la importancia de la cooperación y el uso compartido de la información, así como de evitar duplicidades o solapamientos en sus actividades o responsabilidades.**

## 8. Sanciones

60. En el Artículo 16 de la Recomendación Rec (2003)4 se enfatiza la necesidad de "sanciones disuasorias proporcionales y eficaces ante infracciones de las normas de financiación de las campañas y de los partidos". Tal y como se observa en el Informe Final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE/OIDDH de 2015, con las

---

<sup>50</sup> *Op. cit* nota 13, apdo. 220 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

enmiendas de 2015 a la legislación correspondiente se creó un sistema gradual de sanciones monetarias en caso de infracciones no penales, lo que supone, sin duda, una medida positiva. No obstante, las nuevas disposiciones siguen suscitando algunas cuestiones adicionales. Por ejemplo, en algunas infracciones, el rango de sanciones económicas es bastante amplio (un mínimo de 50 000 EUR y un máximo de 100 000 EUR). **Con la finalidad de evitar que las decisiones tomadas se perciban como parciales o inconsistentes, podría resultar positivo que la legislación estipulara que el Tribunal de Cuentas debe elaborar y publicar estatutos y directrices con una serie de criterios a tener en cuenta al determinar la cuantía de una sanción discrecional.**

61. Asimismo, en el Artículo 17, apdo. 5, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se estipula que "Las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años; las graves, a los tres años; y las leves, a los dos años" de ser cometidas. Se trata de una novedad positiva en comparación con los anteriores periodos de prescripción, que variaban entre uno y cuatro años y habían sido objeto de crítica por parte del GRECO.<sup>51</sup> Como subrayó el GRECO, "la validez y la credibilidad del sistema podrían verse ciertamente comprometidas si las sanciones no van acompañadas, en la legislación pero también en la práctica, de sanciones eficaces".<sup>52</sup> **Si el legislador decide no ampliar estos periodos de prescripción, es imprescindible proporcionar un marco jurídico donde la notificación y la divulgación de información, así como la consiguiente supervisión, puedan llevarse a cabo de forma expeditiva y eficaz. Dicho marco incluye garantías jurídicas para que los órganos de supervisión dispongan de suficientes recursos humanos y económicos para realizar investigaciones e iniciar acciones a tiempo, así como de que todo el sistema se vuelva a evaluar de manera periódica.**
62. Se observa que, en el caso de delitos de carácter no penal, las sanciones son exclusivamente monetarias (suspensión o reducción de las subvenciones públicas o imposición de sanciones económicas). Con el objetivo de completar la actual gama de sanciones económicas, **cabría considerar otros tipos de sanciones. Entre otros, la Ley podría conferir al Tribunal de Cuentas el mandato de exigir a un partido político que tomara determinadas medidas tendentes a fomentar el futuro cumplimiento de las normas. Por ejemplo, en el caso de que un partido no proporcionara la información solicitada, podría obligarse a los miembros responsables de la contabilidad y la notificación de la información económica a participar en cursos de formación específica en dichos temas organizados por el Tribunal de Cuentas.**
63. En cuanto a las donaciones excesivas, la actual ley estipula que, cuando sea posible, se devuelva al donante cualquier cuantía que supere el límite de donaciones. **Podría resultar más eficaz y disuasorio, tanto para los partidos como para los donantes, que el Tesoro decomisara dichas donaciones.**

---

<sup>51</sup> V. *op. cit.* nota 14, apdo. 51 (Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, Tercer Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España).

<sup>52</sup> *Ibid.*

64. En el Artículo 16, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que el Tribunal de Cuentas supervisa todas las cuentas de los partidos receptores de financiación pública y que, en cuanto a los demás partidos, podrá auditarlos según estime oportuno conforme a su plan de actuación. De conformidad con anteriores recomendaciones de la OIDDH, se podría eximir a los partidos nuevos o minoritarios que (todavía) no lleven a cabo actividades económicas significativas (como la entrada y salida de efectivo en las cuentas de los partidos políticos) de los requisitos de auditoría, dado que estos podrían sobrecargar sus recursos económicos humanos y, por tanto, tener un efecto discriminatorio.<sup>53</sup> No obstante, la formulación del Artículo 16, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos parece dejar la decisión sobre los partidos que se auditarán exclusivamente en manos del Tribunal de Cuentas, sin ofrecer ningún tipo de pautas ni metodología en cuanto a cómo se eligen dichos partidos. **Por tanto, se recomienda que el Tribunal de Cuentas defina una estrategia de auditoría que incluya los criterios que se emplearán al seleccionar los partidos que se someterán a auditoría (por ejemplo, deberán auditarse en el plazo de un determinado número de años los partidos cuyo flujo de caja supere un determinado límite).**
65. En cuanto respecta a los procedimientos disciplinarios, que también se encuentran regulados en el Título VI sobre el sistema de sanciones, en el Artículo 18, apdo. 2, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se estipula que los partidos dispondrán de quince días tras la incoación de los procedimientos disciplinarios para facilitar la documentación, las pruebas y la información adicional pertinente. **Sería recomendable ampliar este plazo a un mes, o conferir al Tribunal de Cuentas la facultad de prolongar los plazos cuando así lo justifiquen las circunstancias, a fin de garantizar que los partidos políticos gocen del tiempo necesario para recurrir los procedimientos iniciados contra ellos.**
66. Se observa que no se sancionan algunas infracciones previstas en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, tales como la omisión de la presentación de los informes ante el Tribunal de Cuentas por parte de las fundaciones y asociaciones, o la no apertura de una cuenta bancaria específica para la recepción de donaciones, circunstancia que contraviene las normas internacionales, particularmente las reflejadas en el Artículo 16 de la Recomendación Rec(2003)4 del del Comité de Ministros del Consejo de Europa.<sup>54</sup> **Se recomienda que se incluyan sanciones para dichas infracciones de la ley.**
67. Asimismo, sería preferible que las sanciones (y, por tanto, los límites a las donaciones y los gastos en que estas se basan) estipuladas en la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos **se evaluaran de nuevo periódicamente para garantizar que las sanciones siguieran siendo eficaces, proporcionales y disuasorias.**

---

<sup>53</sup> *Op. cit* nota 38, apdo. 46. (Dictamen Conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos relativos a la Lucha contra la Corrupción Política en Ucrania).

<sup>54</sup> *Op. cit* nota 12 (Recomendación [2003]4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa). En el Artículo 16 se establece que los "Estados deben exigir que la vulneración de las normas relativas a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales esté sujeta a sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias".

## 9. Disolución

68. Se observa que la subvención anual de un partido se puede suspender por decisión judicial a instancias del Ministerio del Interior, si se han iniciado procedimientos para prohibir el partido de conformidad con la Ley de Partidos Políticos. Dicha Ley prevé la disolución de cualquier partido político que no respete los principios democráticos y los derechos humanos consagrados en su Artículo 9, apdo. 2. Como afirma la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), "las restricciones a los partidos políticos, o la disolución de los mismos, deben considerarse medidas excepcionales que se aplicarán en caso de que un partido recurra a la violencia o ponga en peligro la paz social civil y el orden democrático constitucional del país".<sup>55</sup> Por tanto, la disolución de un partido político es una medida de último recurso y la legislación en la que se basa esta medida debe estar especialmente acotada y aplicarse solo en casos de extrema gravedad.<sup>56</sup>
69. El Artículo 9, apdo. 2, de la Ley de Partidos Políticos es de carácter muy amplio y la terminología empleada se antoja relativamente ambigua dadas las consecuencias que resultan de la participación en las actividades prohibidas. Entre otros motivos, en el Artículo 9, apdo. 2 (a), se establece que se disolverá un partido político si este incurre en la "exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual".<sup>57</sup> Si bien los partidos deben cumplir también el principio de no discriminación en sus asuntos internos, este debe equilibrarse con el principio de autonomía de partido. Las asociaciones, incluidos los partidos políticos, tienen el derecho a denegar la afiliación a aquellas personas que no compartan los valores rectores de la asociación.<sup>58</sup> Incluso si la disposición está limitada por la salvedad de que cualquier acción que pueda dar lugar a la disolución debe ser "grave y reiterada", la exclusión de personas por no compartir los valores esenciales que representa el partido o por suscribir una ideología que contradiga la profesada por el partido podría, técnicamente, resultar en la disolución del partido. Igualmente, el Artículo 9, apdo. 2 (c) de la Ley de Partidos Políticos, donde se establece que los partidos políticos serán declarados ilegales si "complementan y apoyan políticamente la acción de organizaciones terroristas" es demasiado ambiguo. En el apdo. 3 del Artículo 9 de la Ley de Partidos Políticos, donde se especifican con mayor detalle las conductas prohibidas, también se incluye potencialmente un amplio

---

<sup>55</sup> Resolución 1308(2002), "Restricciones a los Partidos Políticos en los Estados Miembro del Consejo de Europa", (18 de noviembre de 2002) disponible (en inglés) en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17063&lang=en>, apdo. 11.

<sup>56</sup> *Op. cit.* nota 5 (*Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía*); *Op. cit.* nota 13, apdos. 89-96 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

<sup>57</sup> Artículo 9, apdo. 2 (a), de la Ley de Partidos Políticos.

<sup>58</sup> *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen contra el Reino Unido*, (Solicitud núm. 11002/05) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2007), disponible (en inglés) en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-79604>; v. también *Op. cit.* nota 13, apdo. 116 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos); v. también Directrices sobre la Libertad de Asociación de la OSCE/OIDDH, apdos. 124-126, disponibles (en inglés) en <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

abanico de actividades, manteniendo una formulación ambigua. Por ello, no determina claramente qué acciones específicas pueden dar lugar a la prohibición de un partido. **Por lo tanto, se recomienda enmendar el Artículo 9, apdo. 2, de la Ley de Partidos Políticos a fin de garantizar que la Ley solo permita la disolución como medida de último recurso en caso de concurrir las circunstancias más graves, que deberán definirse por ley de forma clara y precisa.**

## 10. Observaciones adicionales

70. Se celebra que en el Artículo 2, apdo. 2, de la Ley de Partidos Políticos se permita la creación de organizaciones juveniles dentro del partido, de conformidad con las prácticas recomendadas internacionales; en este contexto, es esencial garantizar que los menores de 18 años puedan participar, a pesar del requisito legal de mayoría de edad para la afiliación a un partido estipulado en el Artículo 8, apdo. 1, de la Ley de Partidos Políticos. Asimismo, se ha observado positivamente que en las enmiendas efectuadas en 2007 en la Ley Electoral se introdujo el requisito de una representación equilibrada de mujeres y hombres al exigir un mínimo del 40 % y un máximo del 60 % de cada sexo entre los candidatos de las listas electorales de los partidos (Artículo 44 de la Ley Electoral). En términos generales, la financiación política de las candidatas sigue suponiendo una de las principales barreras a la participación política de las mujeres. **Por este motivo, el legislador podría considerar mencionar secciones femeninas específicas dentro de los partidos junto con las organizaciones juveniles en el Artículo 2, apdo. 2, de la Ley de Partidos Políticos. Además, podría considerarse la posibilidad de asignar financiación pública al cumplimiento de las cuotas estipuladas en el Artículo 44 de la Ley Electoral<sup>59</sup> o desembolsar un determinado porcentaje de financiación pública que fuera proporcional al número de candidatas o de mujeres electas.<sup>60</sup> Asimismo, también se podrían destinar partidas de financiación pública a iniciativas de igualdad de género, como cursos de formación de candidatas, programas relacionados con el empoderamiento de la mujer y fondos de apoyo al funcionamiento de las secciones femeninas.<sup>61</sup> Estas iniciativas son acordes con prácticas emergentes y normas internacionales como la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres<sup>62</sup>, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing<sup>63</sup>, la Recomendación Rec (2003)3**

---

<sup>59</sup> *Op. cit* nota 13, apdo. 136 (Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH).

<sup>60</sup> *Op. cit.* nota 38, apdo. 61. (Dictamen Conjunto de la Comisión de Venecia de la OSCE/OIDDH sobre los Proyectos de Enmienda de Actos Legislativos relativos a la Lucha contra la Corrupción Política en Ucrania); v. también *op. cit.* nota 21, págs. 321-322 (IDEA Internacional: El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales).

<sup>61</sup> *Ibid* p 322.

<sup>62</sup> Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, adoptada por la resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre 1979, ratificada por España el 5 de enero de 1984.

<sup>63</sup> Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, "Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing" (17 de octubre de 1995), UN Doc A/CONF.177/20, 4.

del Comité de Ministros a Estados miembro sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas, así como la Decisión 7(09) del Consejo Ministerial de la OSCE sobre la Participación de la Mujer en la Vida Pública y Política.<sup>64</sup>

71. Además, de conformidad con otra tendencia internacional emergente, también se pueden emplear fondos públicos para aumentar la participación en la vida política de las personas con discapacidad, en línea con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). De conformidad con el Artículo 29 de la Convención, los Estados deberán "Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas". Además, a través de distintas medidas tendentes a garantizar la accesibilidad y la representación, los Estados deberán fomentar la participación de las personas con discapacidad en "las actividades y la administración de los partidos políticos" (Artículo 29 (b) (i) de la CDPD. La legislación debería garantizar que las personas con discapacidad pudieran participar en la vida política, incluyendo su participación en partidos políticos. **También se podrían destinar partidas de financiación pública a iniciativas que fomentaran la participación de las personas con discapacidad en la vida política, que podrían incluir subvenciones públicas para la publicación de materiales electorales en formatos accesibles.**
72. En el Artículo 50, apdo. 4, de la Ley Electoral se establecen límites estrictos para las personas que pueden llevar a cabo campañas electorales. Estas limitaciones a las campañas de terceras partes pueden ser contrarias a la resolución del CEDH en el caso *Bowman contra el Reino Unido*, donde el Tribunal dictaminó que "las elecciones libres y las libertad de expresión, especialmente la libertad de debate político, constituyen conjuntamente la piedra angular de cualquier sistema democrático. Ambos derechos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente: [...] la libertad de expresión es una de las 'condiciones' necesarias para 'garantizar la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo'. Por este motivo, es particularmente importante durante el periodo preelectoral que se permita la libre circulación de información y opiniones de todo tipo".<sup>65</sup> Cualquier limitación de la libertad de expresión debe ser necesaria en una sociedad democrática y ser interpretada de manera restrictiva.
73. Como se ha mencionado anteriormente (apdo. 25 *supra*), en el Artículo 56, apdo. 2, de la Ley Electoral se reservan emplazamientos públicos para la colocación de carteles de

---

<sup>64</sup> Decisión 7(09) del Consejo Ministerial de la OSCE sobre la Participación de la Mujer en la Vida Pública y Política (4 de diciembre de 2009), disponible (en inglés) en <http://www.osce.org/mc/40710?download=true>.

<sup>65</sup> *Bowman contra el Reino Unido* (Solicitud núm. 141/1996/760/961) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 19 de febrero de 1998), apdo. 42, disponible en [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["SPA"\],"appno":\["24839/94"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-163766"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

partidos políticos durante el periodo electoral. En virtud del Artículo 55, apdo. 2, de la Ley Electoral, la colocación de carteles fuera de dichos emplazamientos solo se permite en espacios comerciales autorizados. Si bien se trata de una práctica común también en otros países europeos<sup>66</sup>, esta disposición podría suscitar dudas con respecto a la libertad de expresión política si prohíbe a personas físicas y candidatos sin filiación política expresar su filiación o apoyo a un partido político concreto durante una campaña electoral mediante, por ejemplo, la colocación de un símbolo de un partido político en su propiedad privada. **Se recomienda enmendar la disposición en consecuencia.**

74. Por último, en el Artículo 6, apdo. 1, de la Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos se establece que los partidos políticos no podrán desarrollar actividades de carácter mercantil de ninguna naturaleza. Si bien se celebra, y es totalmente acorde con las normas internacionales, restringir estrictamente el grado de participación de los partidos políticos en actividades comerciales, **podría ser recomendable incluir en la Ley una excepción para determinadas actividades, tales como la venta de artículos de promoción comercial del partido, con el objetivo de dar publicidad a la filiación política.**

*[FIN DEL TEXTO]*

---

<sup>66</sup> Por ejemplo, Italy, v. Artículo 1 de Norme per la disciplina della propaganda elettorale, disponible (en italiano) en [http://www.esteri.it/mae/normative/normativa\\_consolare/votoestero/normativagenerale/1\\_212\\_04041956.pdf](http://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/votoestero/normativagenerale/1_212_04041956.pdf).