



Estrasburgo, 14 de octubre de 2019

CDL-PI(2019)006

Or. Engl.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

**RECOPIACIÓN DE DICTÁMENES E INFORMES DE LA COMISIÓN
DE VENECIA
SOBRE CAMPAÑAS ELECTORALES***

*Este documento se actualizará frecuentemente. Esta versión recopila todos los dictámenes e informes adoptados hasta e incluyendo la 119 Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia (junio de 2019).

I. Introducción

Este documento es una recopilación de extractos procedentes de dictámenes e informes/estudios adoptados por la Comisión de Venecia sobre asuntos que afectan a las campañas electorales y su financiación. El objetivo de la presente recopilación es proporcionar una perspectiva general de la doctrina de la Comisión de Venecia en este ámbito. Este documento no aborda aspectos relativos a los partidos políticos¹, los medios y las elecciones² puesto que éstos figuran en otras recopilaciones ya existentes.

La presente recopilación pretende convertirse en una referencia para redactores de constituciones y de legislación que afecten a las campañas electorales y su financiación, o para investigadores y miembros de la Comisión de Venecia que deban preparar análisis y dictámenes sobre dichos textos. Sin embargo, no tiene por fin impedir a los miembros presentar nuevos puntos de vista o divergentes de los que aquí constan, en caso de que exista un buen motivo para proponerlos. En breve, este documento simplemente ofrece un marco de referencia.

Se estructura de forma temática para facilitar el acceso a los asuntos que ha tratado la Comisión de Venecia a lo largo de los años.

Cada uno de los dictámenes que aquí aparecen se refieren a un país en concreto y, por tanto, las recomendaciones deben considerarse en el contexto constitucional específico del país. No obstante, esto no quiere decir que la recomendación no pueda ser válida para otros sistemas.

Los informes y estudios de la Comisión de Venecia que se citan en esta recopilación intentan presentar unas normas generales para todos los Estados miembros y observadores de la Comisión de Venecia. Por tanto, las recomendaciones que se efectúan en los informes y estudios son de aplicación general, aunque la especificidad de las situaciones nacionales y locales es un factor de peso y debe tenerse en cuenta adecuadamente.

Los extractos breves de los dictámenes e informes o estudios que se presentan aquí deben considerarse en su contexto original, es decir, en el texto original adoptado por la Comisión de Venecia del que proceden. Por ello, todas las citas llevan una referencia que las sitúan exactamente en su dictamen o informe/estudio (número de párrafo, número de página en caso de antiguos dictámenes), lo que permite al lector encontrarlas en su correspondiente dictamen o informe/estudio. Deben realizarse las referencias al dictamen o informe/estudio y no a la recopilación.

La postura de la Comisión de Venecia sobre un tema en concreto puede cambiar o desarrollarse a lo largo del tiempo puesto que se elaboran nuevos dictámenes y se adquieren nuevos conocimientos. Por ende, para lograr una comprensión plena sobre la postura de la Comisión de Venecia, es importante leer la recopilación completa sobre un tema particular. Por favor, póngase en contacto con la Secretaría de la Comisión de Venecia si piensa que falta una cita o si considera que es superflua o que aparece en un epígrafe incorrecto (venice@coe.int).

II. Campaña electoral

1. Recomendaciones generales

12. La observación de las elecciones de 24 de junio de 2018 dio lugar a que PACE y la OIDDH emitieran una serie de recomendaciones sobre el marco legal para las campañas y su financiación. Por ejemplo, la OIDDH recomendó que se garantizara una clara separación entre

¹ Véase CDL-PI(2016)003, disponible en [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)

² Véase CDL-PI(2018)006, disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)006-e)

el Estado y los partidos para evitar que los candidatos aprovecharan sus oficinas con fines electorales; aplicar sanciones eficaces en caso de malversación de recursos administrativos; adaptar el marco legal a las obligaciones legales en cuanto a libertad de expresión y libertad de prensa; ofrecer las condiciones necesarias para que se logre un ambiente electoral justo; implantar un techo de gastos; mejorar la efectividad de la supervisión de la financiación de la campaña electoral; permitir explícitamente la observación internacional y ciudadana. Estas recomendaciones siguen siendo válidas.

CDL – AD (2018)031 – Turquía – Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y Enmiendas de la OIDDH a la legislación electoral y “leyes de armonización” conexas

66. Las normas sobre la dirección de la campaña electoral figuran en el capítulo 9 del Código Electoral provisional. Éste establece que el periodo electoral comienza el día de inscripción de los candidatos y concluye el día antes de la jornada electoral. Las formas y métodos de las actividades permitidas durante la campaña están someramente descritas en una lista que se encuentra en el Artículo 45. Sin embargo, afortunadamente se autoriza que se utilicen otros métodos no prohibidos en la campaña. Está prohibida la entrega de dinero y de bienes o servicios gratuitos o en condiciones ventajosas.

CDL – AD (2018)027 – Uzbekistán – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral provisional

115. Debe establecerse que la campaña tendrá una duración de 20 días como mínimo, salvo que los plazos constitucionales permitan un plazo inferior. También debe aclararse el significado del periodo electoral para la aplicación de varias disposiciones de la ley.

CDL – AD (2006)022 – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de “la Antigua República Yugoslava de Macedonia”

2. Derechos fundamentales

71. Asimismo, el requisito que exige un preaviso autorizado con un plazo de, al menos, un mes para la celebración de reuniones públicas, tal y como consta en un acto legislativo independiente, restringe indebidamente el derecho de reunión.

CDL – AD (2018)027 – Uzbekistán – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral provisional

65. La OSCE y la OIDDH recomendaron previamente que los ciudadanos que pertenezcan a minorías deben tener la posibilidad de emplear su lengua materna durante la campaña electoral para fomentar su participación en los asuntos públicos. No se ha tenido en cuenta esta recomendación en el Código, tal y como pone de manifiesto el Artículo 133(2), puesto que éste dispone que “la campaña electoral se lleve a cabo en búlgaro”. Resulta fundamental que las minorías reciban la información y demás material electoral en su propia lengua. Ello permitiría que todas las comunidades entendieran mejor el proceso electoral.

CDL – AD (2011)013 – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de Bulgaria

27. El Artículo 69(2) establece que un candidato propuesto por un grupo de votantes, “no podrá recibir el apoyo directo ni indirecto de ningún otro sujeto o candidato que se presente a las elecciones”. Existe también una disposición similar en el Artículo 70(2). No debe prohibirse a los candidatos expresar su punto de vista sobre los demás candidatos ni responder a las preguntas de los votantes sobre qué candidatos o partidos políticos tienen más posibilidades de ser miembros de la Asamblea. Una declaración de este tipo se consideraría que “apoya directa o indirectamente” a otro candidato o sujeto electoral. En su formato actual, estos artículos son muy ambiguos y se podrían aplicar para restringir el legítimo debate electoral, cuyo fin es que los

votantes tomen una decisión fundamentada. La Comisión de Venecia y la OSCE / OIDDH recomiendan que se revisen los Artículos 69(2) y 70(2) para garantizar que no se puedan interpretar o aplicar para restringir las libertades de expresión y asociación, ya que ambas son especialmente importantes en las campañas electorales.

CDL – AD (2009)005 – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de la República de Albania

3. Igualdad de oportunidades

67. La disposición que permite a los candidatos iniciar la campaña en cuanto se inscriben en la comisión correspondiente da lugar a un inicio escalonado del proceso. La OIDDH y la Comisión de Venecia recomiendan que todos los contendientes inicien su campaña el mismo día con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades. Ello permitiría que los contendientes pudieran realizar previsiones con mayor facilidad, ya que la campaña requiere de una larga preparación.

68. Algunos de los Artículos del Código Electoral provisional garantizan la igualdad de oportunidades durante la campaña para los contendientes, incluyendo la existencia de comisiones electorales a tal efecto. Los candidatos y los partidos políticos gozan de [...] igualdad de oportunidades y de la posibilidad de elaborar y distribuir material electoral libremente. Asimismo, disfrutan de igualdad de oportunidades y de condiciones para la organización de encuentros con los votantes.

69. Anteriores informes de la OIDDH indican que las garantías citadas en pro de la igualdad no favorecieron la libertad ni la diversidad en las campañas analizadas. En lugar de ello, las disposiciones electorales, aplicadas de forma rigurosa y estricta, limitaron las campañas y éstas se caracterizaron por una obvia homogeneidad de formatos electorales, mensajes y materiales, así como por eventos aparentemente dirigidos y repetitivos, donde no cabía la confrontación. La inexistencia de mecanismos que garanticen una clara separación entre el Estado y los partidos eliminó toda distinción, lo que vulnera los compromisos de la OSCE.

70. A este respecto, los Lineamientos Conjuntos de la OIDDH y de la Comisión de Venecia para la prevención y la actuación ante la malversación de recursos administrativos durante el proceso electoral establecen que “el marco legal debe ofrecer mecanismos efectivos para prohibir que las autoridades públicas se beneficien injustamente del cargo celebrando encuentros oficiales públicos con fines electorales, incluyendo actos benéficos o eventos que favorezcan o perjudiquen a cualquier partido político o candidato. En concreto, se hace referencia a los eventos que requieran del uso de fondos específicos (presupuesto estatal o local) y de recursos institucionales (personal, vehículos, infraestructuras, teléfonos, ordenadores, etc.). Ello no impide que los candidatos en cuestión puedan presentarse a las elecciones y hacer campaña fuera de su horario de trabajo y sin utilizar recursos administrativos.”

72. El Código Electoral provisional sigue siendo impreciso y no aborda directamente los temas anteriores. Solo se crean las condiciones para una campaña auténticamente libre y competitiva, desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, si tanto la ley como su aplicación en la práctica salvaguardan estos principios.

73. Se podría introducir una mayor clarificación con respecto al papel de los partidos políticos y de las comisiones electorales en la organización de los debates con los votantes. Aunque el Artículo 48 dispone que los encuentros con los votantes los pueden organizar los propios contendientes, el Artículo 20 exige que los DEC respalden la organización de esos encuentros y el Artículo 48 estipula que los DEC y PEC deberán informar a los votantes sobre el lugar y la hora de celebración de los debates a partir de la información proporcionada por los contendientes. La Comisión de Venecia y la OIDDH recomiendan que se aclare que las comisiones electorales solo tienen una función facilitadora, siempre y cuando se necesite agilizar el desarrollo del proceso para garantizar una campaña sin trabas.

CDL – AD (2018)027 – Uzbekistán – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral provisional

18. Debe garantizarse la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos, de forma que el Estado sea imparcial con ellos y se aplique a todos la ley de la misma forma. En particular, debe aplicarse el requisito de neutralidad a la campaña electoral [...] así como a la financiación pública de partidos y campañas. Ello implica que existen dos posibles interpretaciones de la igualdad: igualdad “estricta” o igualdad “proporcional”. Igualdad “estricta” significa que el trato que se dispensa a los partidos políticos no depende de su fuerza parlamentaria ni del apoyo del electorado. En este caso, se aplica cuando se usan las instalaciones públicas con motivos electorales (por ejemplo, pegada de carteles, servicios postales u otros similares, manifestaciones públicas, salas públicas de reunión). Por otra parte, la igualdad “proporcional” implica que el trato que reciben los partidos políticos es proporcional al número de votos. La igualdad de oportunidades (estricta y/o proporcional) se aplica, especialmente, a [...] los fondos públicos y otros apoyos. Algunos mecanismos de apoyo se rigen por el principio de igualdad estricta y otros por la igualdad proporcional.

19. La idea principal es [...] que todas las fuerzas políticas deben estar autorizadas a celebrar encuentros, incluso en la vía pública, a distribuir folletos y pegar carteles. Deben regularse con claridad todos estos derechos, respetando debidamente la libertad de expresión, y en caso de que las autoridades o los participantes en la campaña cometieran cualquier vulneración, aplicarse las sanciones oportunas. Debe establecerse un mecanismo rápido de apelación para remediar la situación antes de las elecciones. [...]

CDL – AD (2002)023rev2-cor – Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral: Directrices e Informe Explicativo

8. Para garantizar la igualdad de oportunidades de las diferentes fuerzas políticas en liza, debe imponerse un tope máximo a los gastos de la campaña electoral que se adecúe a la situación del país y que sea proporcional al número de votantes en cuestión.

9. El Estado deberá participar en los gastos electorales mediante una financiación similar al porcentaje de los anteriores toques o proporcional al número de votos obtenidos. Sin embargo, se puede denegar esta financiación a los partidos que no alcancen un número mínimo de votos.

CDL – INF (2001)008 – Lineamientos e Informe sobre la financiación de partidos políticos

III. Campaña de financiación

Esta parte de la recopilación solo incluye extractos de dictámenes o informes/estudios que están relacionados con la financiación de campañas electorales. Para la financiación de partidos políticos, véase la recopilación correspondiente³.

1. Información, auditoría y control de la financiación de la campaña

15. La Comisión de Venecia y la OIDDH proponen las siguientes recomendaciones fundamentales:

[...]

C. Mejorar significativamente la supervisión y la aplicación de las normas sobre la financiación de partidos y campañas. La Junta Electoral Central (JEC), o cualquier otra entidad semejante, deberán contar con recursos suficientes, incluyendo un número adecuado de trabajadores

³ CDL – PI (2016) 003, disponible en [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)

especializados en auditoría financiera, así como con un mandato claro y la obligación de auditar los informes financieros de los partidos políticos y de los candidatos, para comprobar la veracidad de la información presentada, iniciar investigaciones ante posibles irregularidades y hacer uso de mayores facultades con el fin de coordinarse con las fuerzas policiales y otros órganos relevantes; y
[...]

74. Por tanto, recomendamos que se mejoren substancialmente la supervisión y la aplicación de las normas sobre financiación de los partidos y de las campañas. La JEC, o cualquier otra entidad semejante, deberán contar con recursos suficientes, incluyendo un número adecuado de trabajadores especializados en auditoría financiera, así como con un mandato claro y la obligación de auditar los informes financieros de los partidos políticos y de los candidatos, para comprobar la veracidad de la información presentada, iniciar investigaciones ante posibles irregularidades y ser investida de mayores facultades con el fin de coordinarse con las fuerzas policiales y otros órganos relevantes.”

CDL – AD (2017)027 – República de Moldavia – Dictamen conjunto sobre el marco legal que rige la financiación de partidos políticos y campañas electorales

35. La OSCE y la OIDDH dictaminaron en el pasado que los partidos políticos solo tienen que informar a la Agencia 30 días después de la publicación de los resultados electorales y que no tienen la obligación de entregar información sobre los gastos de la campaña durante el proceso electoral. Estas medidas disminuyen la transparencia sobre financiación de los partidos en el periodo previo a los comicios y van en contra de las buenas prácticas electorales. Por tanto, se recomienda que se requiera información a los partidos políticos sobre la financiación electoral de forma transparente durante la campaña.

CDL – AD (2014)034 – Dictamen conjunto sobre enmiendas provisionales a la Ley sobre financiación de actividades políticas de Serbia

56. Los contendientes no tienen obligación de informar sobre los gastos de una campaña durante el periodo electoral puesto que los informes sobre donaciones e ingresos de financiación se entregan antes de los comicios. El Código provisional no contempla ningún mecanismo para que la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) compruebe la veracidad de los informes. El informe de la misión de observación electoral de la OSCE / OIDDH sobre las elecciones legislativas dispone “que se debe garantizar que todos los partidos políticos y los comités de nombramientos entreguen información al registro público de la NAO de forma regular, como requiere la ley. La NAO podría tener la capacidad de exigir esta información si se sospecha que no se presenta, así como de sancionar a la parte correspondiente si vulnera la ley. Debe reforzarse la capacidad de la NAO y concederle recursos adicionales de tal modo que pueda comprobar y verificar la autenticidad de los gastos notificados por parte de los candidatos electorales frente a los gastos reales.

60. ... La OSCE / OIDDH recomiendan adoptar normativas que exijan que esté claramente indicado el contenido de pago en la publicidad política y una legislación que prohíba la publicidad oculta...”

CDL-AD(2014)001 – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de Bulgaria

44. El Artículo 91 del Código regula la supervisión de las cuentas de la campaña por parte de la JEC (Junta Electoral Central). Existen ciertos reparos acerca del Artículo 91(3), que permite a la JEC verificar los datos de los informes financieros de campaña. El reparo consiste en que la JEC, establecida por los partidos parlamentarios, puede iniciar los contactos con los contribuyentes a partidos no parlamentarios aun en ausencia de hechos que sugirieran que la pesquisa está justificada. Con frecuencia se cometen abusos en relación con esta disposición.

El órgano regulador se pone en contacto con un financiador y el financiador niega haber hecho la contribución debido a ciertas consideraciones políticas. Tanto el partido político como sus representantes se exponen a sanciones penales. La Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH recomiendan que se modifique el Artículo 91(3) con el fin de que la JEC establezca contacto con financiadores privados únicamente si se cumplen ciertas condiciones objetivas y no discriminatorias.

CDL-AD(2009)005 – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de la República de Albania

81. En términos generales, resulta particularmente llamativo la inexistencia de una autoridad reguladora de la JES (Junta Electoral Suprema) en el ámbito de la campaña electoral. No se ha respondido aún a la recomendación emanada del dictamen previo en el sentido de que había que atender a la aplicación del Código con el fin de que la JES pudiera adoptar, aplicar y supervisar normativa en este ámbito.

82. La falta de un órgano regulador directo de la JES supone que ciertos aspectos muy importantes de la campaña electoral son controlados por otros órganos. Por ejemplo, cualquier supuesta vulneración de las normas relativas a las campañas las tratan los tribunales de primera instancia; [...] los informes relativos a la financiación de las campañas los supervisa la Oficina Estatal de Cuentas y el parlamento (aunque a continuación son publicadas por la JES).

83. La distribución de la autoridad reguladora en cuanto a diversos aspectos de la campaña puede haber perjudicado el desarrollo de normas claras y específicas y sus mecanismos de aplicación. Los observadores han detectado deficiencias que atañen a estas áreas: acceso equitativo a los medios de comunicación, [...] contribuciones financieras excesivas, extraoficiales o en especie a los contendientes electorales, y estándares estrictamente probatorios en cuanto a la supuesta vulneración de la normativa referida a las campañas electorales.

110. Sería conveniente a efectos de la supervisión que quienes respaldan las candidaturas presentasen recibos y justificantes de gastos mediante transferencias bancarias. Pero sería una ingenuidad pensar que no puedan encontrarse otras formas de apoyar en lo financiero la campaña de un candidato. En lugar de confiar en un mecanismo de divulgación 'pro forma', sería necesario aplicar el sentido común para detectar cualquier gasto excesivo, recurriendo para ello a la supervisión de todas las pruebas que remitan a lo gastado en anuncios en televisión, pósters, envíos de publicidad postal y folletos, así como pagos a intermediarios.

CDL-AD (2006)022 – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de la “Antigua República Yugoslava de Macedonia”

2. Normas de transparencia

77. Ciertos informes de OIDDH suscitaron ciertas dudas en cuanto a la normativa general sobre financiación de campañas electorales. La falta de requisitos para el establecimiento de informes preelectorales por parte de los contendientes, y que no se exija a los partidos informar sobre ingresos y gastos, ni a la JEC y el Tribunal de Cuentas que publiquen sus conclusiones, socavan la transparencia. Como se afirma en los Lineamientos conjuntos de la Comisión de Venecia y OIDDH para prevenir y responder al uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales, “El marco jurídico debe proporcionar medios para la transparencia y la rendición de cuentas del uso del dinero público y bienes públicos por parte de los partidos políticos y los candidatos durante los procesos electorales”. Por ello, la Comisión de Venecia y OIDDH recomiendan que se revise la normativa general sobre financiación de las campañas con el fin de establecer en el Código Electoral provisional reglas para la transparencia y rendición de cuentas en cuanto al empleo de fondos públicos y recursos administrativos. Ambas instituciones recomiendan específicamente que se establezcan requisitos legales para la comunicación periódica, transparente y en plazo de los ingresos y gastos de la campaña, incluida la actividad

previa a la jornada electoral. Asimismo, recomiendan que las disposiciones legales incluyan sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias en caso de incumplimiento de tales requisitos.

CDL-AD(2018)027 – Uzbekistán – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral provisional

A.5.1. El marco legal debería garantizar la transparencia y rendición de cuentas en el uso de fondos y bienes públicos por parte de los partidos políticos y los candidatos durante los procesos electorales.

A.5.2. Es preciso establecer una distinción nítida entre las operaciones del gobierno, las actividades de la administración pública y la dirección de la campaña electoral.

B.1.1. El marco legal deberá ofrecer mecanismos efectivos para impedir que las autoridades públicas se aprovechen de manera injusta de su posición organizando eventos públicos oficiales con fines electorales, incluidos los actos de beneficencia, o los eventos que favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato. En concreto, se ha de hacer referencia a los eventos que impliquen el empleo de fondos específicos (de los presupuestos locales o estatales), así como de recursos institucionales (personal, vehículos, infraestructuras, teléfonos, ordenadores, etc.). Ello no es óbice para que los candidatos hagan campaña en un horario distinto al de sus obligaciones, y sin emplear recursos administrativos.

B.1.2. Si se admite el uso de edificios y de instalaciones públicas para fines propagandísticos en campaña, el marco legal deberá establecer normas que permitan la igualdad de oportunidades y el procedimiento específico para la asignación equitativa de dichos recursos a los distintos candidatos y partidos.

B.1.3. La actividad rutinaria del gobierno prosigue durante el periodo electoral. Sin embargo, a fin de que el empleo de recursos administrativos no atente contra la equidad durante las campañas electorales, el marco legal deberá estipular que durante la campaña no podrán realizarse anuncios de importancia que puedan crear una percepción favorable de un candidato o partido determinados. Ello no incluye los anuncios necesarios debidos a circunstancias impredecibles, como tendencias económicas y/o políticas inusuales en el país o en la región, como por ejemplo tras un desastre natural o una emergencia de cualquier clase que exijan actuaciones inmediatas y urgentes que no puedan posponerse.

B.1.4. El marco legal deberá estipular que no se deben realizar nombramientos de cargos de organismos públicos no esenciales durante la campaña electoral.

B.1.5. La autoridad competente –órgano de gestión electoral, ministerio o comisión especial– debe establecer la normativa que permita identificar qué actividades se consideran actividades de campaña, y que por lo tanto estarán vedadas a los funcionarios públicos cuando estén de servicio. Dicha autoridad competente deberá poder asesorar en relación con cualquier duda o consulta durante el periodo electoral, para esclarecer qué tareas se consideran prohibidas.

[...]

B.1.7. Además de la legislación nacional, los códigos deontológicos o estatutos son instrumentos adecuados para impedir la malversación de los recursos administrativos durante los procesos electorales.

CDL-AD(2016)004 – Lineamientos conjuntos para prevenir y responder al uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales

107. Establecer normas sobre la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales es otro factor importante en la regulación de los procesos electorales.

108. En primer lugar, la financiación ha de ser transparente. Dicha transparencia es esencial, sea cual sea el desarrollo político o económico del país en cuestión.

109. La transparencia opera en dos niveles. El primero afecta a los fondos destinados a las campañas, cuyos detalles han de explicitarse en cuentas que deben gestionarse cuidadosamente. En el caso de que se produzcan desviaciones significativas de la norma, o si se superan los techos de gasto reglamentarios, las elecciones podrán anularse. El segundo nivel implica la supervisión de la situación financiera de los representantes electos antes y después de sus mandatos. Una comisión para la transparencia financiera toma nota formalmente de las declaraciones de bienes e ingresos de los representantes electos. Estas declaraciones, aun siendo confidenciales, se integran en archivos que en caso necesario podrán ser derivados a la Fiscalía del Estado.

110. En Estados unitarios, todos los gastos realizados por las autoridades locales en relación con la preparación de unas elecciones nacionales, el pago a los miembros de la Junta Electoral, la impresión de papeletas, etc., corresponde por regla general al Estado central.

CDL-AD(2002)023rev2-cor – Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral: Directrices e Informe Explicativo

8. Con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las diferentes fuerzas políticas, habrá que establecer un límite a los gastos de las campañas electorales adecuado a la situación del país y proporcional al número de votantes. Véase asimismo II.3.

9. El Estado deberá participar en la financiación de la campaña mediante unos fondos equiparables con cierto porcentaje del umbral citado, o proporcional al número de votos obtenidos. Sin embargo, esta contribución podrá ser denegada a aquellos partidos que no obtengan cierto número de votos.

10. Podrán realizarse contribuciones privadas a los gastos de campaña, pero el importe total de dichas contribuciones no deberá rebasar el umbral establecido. Habrán de prohibirse las contribuciones procedentes de otros Estados o empresas extranjeras. Esta prohibición no impedirá que se produzcan contribuciones económicas de nacionales que vivan en el extranjero. También podrán acordarse otras limitaciones. Estas pueden consistir sobre todo en la prohibición de aceptar contribuciones de empresas de tipo industrial o comercial, o procedentes de organizaciones religiosas.

11. Las cuentas de la campaña electoral se enviarán al órgano encargado de supervisar los procedimientos electorales, como, por ejemplo, un comité electoral, en un plazo de tiempo razonable tras producirse las elecciones.

12. La transparencia de la contabilidad electoral se alcanzará mediante la publicación de las cuentas de campaña.

CDL-INF(2001)008 - Lineamientos e Informe sobre la financiación de los partidos políticos

3. Límite de gasto

39. El Artículo 38(3) de CE establece restricciones a la financiación directa o indirecta, o al apoyo material a las campañas electorales de los contendientes en las elecciones (incluidos los partidos políticos), muy similares a las aplicables a la financiación general de los partidos bajo el Artículo 26 del LPP. Dicho esto, en lugar de establecer umbrales para los gastos de campaña, prevé límites al gasto en la campaña electoral. Dicha medida es coherente con los estándares internacionales y puede contribuir a garantizar el trato igualitario de los candidatos y el pluralismo

en las elecciones. Aunque el Dictamen conjunto de 2013 al respecto emitió un comentario positivo sobre tal enfoque, en él se expresaron también reparos sobre la norma que establece que sea la JEC [Junta Electoral Central] la que fije los límites. Recomendaba, en línea con lo dispuesto en el párrafo 196 de los Lineamientos, que la base para el cálculo de la JEC de dichos límites debería estipularse en la propia ley, bien en forma de importe absoluto o relativo, y que dicha base debería mantenerse en un nivel razonable. [...]

40. Un rasgo especial de las normas sobre la financiación de campañas electorales, según su revisión de 2015, es la condición de que los contendientes electorales abran un fondo electoral (es decir, una cuenta bancaria específica) por medio del cual se realizasen todas las transacciones financieras; véase el Artículo 38(2) del CE [Código Electoral]. El Dictamen conjunto de 2013 encomió este enfoque, que facilita la transparencia y la supervisión de los gastos de las campañas, pero también señaló que la existencia de dicho fondo “no garantiza que no se produzcan transacciones al margen del fondo y que no se superen los límites de gasto. Por esta razón, como medida adicional se podría establecer un enfoque más amplio que incluyese detalles sobre el periodo de campaña, la definición de la misma y el límite del gasto en campaña, estipulando por ley que toda transacción, aparte de las operaciones regulares del partido (oficinas, sueldos del personal permanente) se consideren gastos de campaña y se administren a través del fondo.” [...]

CDL-AD(2017)027 – República de Moldavia – Dictamen conjunto sobre el marco legal que rige la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales

23. De acuerdo con las normas generales contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, los Estados deberán considerar adoptar medidas para impedir una financiación excesiva de los partidos políticos, incluido el establecimiento de límites al gasto en la campaña electoral.

CDL-AD(2014)035 - Dictamen conjunto sobre el Proyecto de Ley para regular la formación, estructura interna, funcionamiento y financiación de los partidos políticos y su participación en las elecciones en Malta

36. La ley... actual estipula que, mientras que las donaciones privadas están sujetas a unos límites en las contribuciones, las entregadas por un candidato a su propio fondo de campaña, o las de su partido, no tienen restricciones. Esta disposición no ha sido modificada en las enmiendas propuestas. A pesar de que las contribuciones de los propios candidatos se perciben como menos problemáticas en cuanto a una posible corrupción o una influencia indebida, la financiación ilimitada de la propia campaña entraña el riesgo de que unos pocos individuos pudientes estén en disposición de gastar cantidades ilimitadas en campañas para obtener cargos públicos. De esta forma no siempre estarán representados los intereses de la sociedad, pudiendo perjudicar la creación de un entorno equitativo para la participación política. Un límite razonable podría consistir, por ejemplo, en establecer un techo a la cantidad de contribuciones procedentes de una única fuente, estableciendo límites al gasto, o estableciendo en el borrador de enmiendas que la financiación que aporta el candidato no puede superar cierto porcentaje de las contribuciones privadas en su conjunto...

37. La OSCE/OIDDH ha instado en el pasado a las autoridades serbias a considerar establecer por ley límites razonables y justificables al gasto de la campaña electoral. Ello garantizaría que no se socave la libre elección de los votantes, y evita distorsiones del proceso democrático debido a gastos desproporcionados en beneficio de un partido o candidato. De este modo se garantizaría la igualdad de condiciones entre los contendientes durante la campaña, de acuerdo con las buenas prácticas electorales ...

CDL-AD(2014)034 - Dictamen conjunto sobre el Borrador de enmiendas a la Ley sobre financiación de las actividades políticas en Serbia

93. El Artículo 65(13) del proyecto de ley prohíbe que una persona done sus servicios a cuenta de la campaña de un candidato, dado que el “apoyo financiero (material)” solo puede efectuarse “por medio de fondos electorales”. La Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH ya han expresado anteriormente su preocupación por que esta disposición prohíba a las personas que carecen de recursos financieros contribuir con tiempo o trabajo en respaldo de un candidato. La regulación de las contribuciones en especie es posible si se establecen condiciones estrictas de información. Las contribuciones en especie no deberían prohibirse por el mero hecho de que no sean registrables en los movimientos de un fondo electoral. La OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia han recomendado previamente que se modifique la ley para permitir la aportación de servicios a una campaña política, acogiéndose a requisitos de información estrictos y respetando los mismos límites de contribución que se aplican a las donaciones monetarias. (...)

CDL-AD(2014)019 - Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la Oficina de la OSCE de Instituciones democráticas y Derechos humanos (OSCE/OIDDH) sobre el Proyecto de Ley electoral del Kirguís

37. El Código aporta disposiciones detalladas sobre la financiación de las campañas electorales. Entre las medidas recogidas en el Capítulo VI del Título VIII están la imposición de techos de gasto a los partidos políticos y a los candidatos independientes (que difieren según el tipo de elecciones), la obligación de establecer un registro de todas las contribuciones directas y en especie entregadas a los partidos políticos, así como estrictas condiciones de comunicación, indicando los plazos de envío de los informes financieros, estableciendo asimismo sanciones en caso de vulneración de esta condición. Dichas medidas constituyen una base sólida para un sistema financiero transparente en las campañas electorales. Sin embargo, es posible que sea preciso reforzar los mecanismos de aplicación. Como ya señalara el Comité de Ministros del Consejo de Europa, los partidos políticos podrán ser reos de “sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias”. No parece que las sanciones previstas en el Artículo 289 sean proporcionales al incumplimiento de las condiciones sobre la financiación de la campaña electoral, por lo que no serán tampoco disuasorias. Dicho esto, la Comisión de Venecia y OSCE/OIDDH no están en situación de seguir comentando estas disposiciones ya que deberían leerse y analizarse en conjunción con las de la Ley de Partidos Políticos. Queda por ver cómo es que estas disposiciones serán aplicadas en la práctica. Su eficacia depende en gran medida de la amplitud del poder de verificación e investigación que se atribuya a la Agencia Nacional de Supervisión.

38. Las disposiciones final y transitoria del Código contienen enmiendas a la Ley de Partidos Políticos en relación con las normas sobre donaciones a la campaña electoral. Esta ley no ha sido evaluada por la Comisión de Venecia ni OSCE/OIDDH. Sin embargo, ambas instituciones expresan su preocupación en relación con dichas enmiendas, ya que parece que establecen restricciones a las donaciones. Esto ha de ser sopesado cuidadosamente. Será preciso examinar esta nueva disposición a la luz de las próximas elecciones.

CDL-AD(2011)013 – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de Bulgaria

43. Los Artículos 89 y 90 regulan el uso de fondos privados en las campañas electorales. Los partidos parlamentarios ya cuentan con fondos para las campañas a expensas de la Asamblea, según el Artículo 86 y 87 del Código. Como ya se ha señalado, los partidos no parlamentarios no reciben fondos públicos y dependen únicamente de donaciones privadas. Como resultado de ello, a los partidos parlamentarios no les afectan tanto los Artículos 89 y 90 como a los no parlamentarios. El Artículo 90(3) restringe los gastos de campaña ligando el límite de gasto, que puede ser diez veces la cantidad mayor de fondos públicos aportados a un partido parlamentario. El problema de esta fórmula es que los partidos parlamentarios pueden establecer un límite de gasto poco razonable reduciendo la cantidad de fondos públicos que reciben del presupuesto estatal los partidos parlamentarios. El Artículo 90(4) establece un límite similar en el caso de los candidatos propuestos por agrupaciones de electores, que sería el cincuenta por ciento (50%) de la cantidad mayor de fondos públicos aportada a un partido parlamentario. La Comisión de

Venecia y OSCE/OIDDH recomiendan que se revisen dichos artículos para garantizar que no tengan un impacto negativo sobre los partidos no parlamentarios ni en los candidatos independientes.

CDL-AD(2009)005 – Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de la República de Albania

Véanse también:

CDL-AD(2018)031 – Turquía – Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y ODHIR sobre las Enmiendas a la legislación electoral y las “leyes de armonización” afines (párr. 12) (Título II, 1 supra)

CDL-AD(2002)023rev2-cor – Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral: Directrices e Informe Explicativo (párr. 109) (Título III, 2 supra)

CDL-INF(2001)008 – Lineamientos e Informe sobre la financiación de los partidos políticos (párr. 8-10) (título II. 3 supra)

4. Reembolso de gastos

41. El Artículo 86(1) establece que la Asamblea determinará la cantidad de fondos públicos que se entregarán a un grupo selecto de contendientes electorales o partidos políticos en la Asamblea. El Artículo 87(2) establece que el cincuenta por ciento (50%) de los fondos públicos para la campaña “deberá distribuirse entre los partidos políticos que se han registrado en las elecciones y cuenten con escaños en la Asamblea” “sobre la base del número de mandatos ganados en las elecciones a la Asamblea”. El restante cincuenta por ciento (50%) de los fondos públicos destinados a las campañas “debe distribuirse entre los partidos políticos registrados como sujetos electorales y que hayan obtenido al menos 2 escaños en la Asamblea en las anteriores elecciones a la asamblea, y de forma proporcional a los votos obtenidos por ellos en el nivel nacional”. Este texto significa que sólo los partidos parlamentarios reciben fondos públicos para las elecciones. Es cuestionable que los partidos parlamentarios de la asamblea debieran darse a sí mismos todos los fondos públicos para la campaña electoral. **La Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH recomiendan que se enmienden estas disposiciones para establecer algún mecanismo de provisión de fondos públicos para los partidos no parlamentarios.**

42. Por otra parte, la segunda partida se entrega a los ganadores forzando a los perdedores – los que no obtuvieron ningún escaño, pero sí tuvieron al menos dos en la asamblea anterior- a devolver su asignación inicial a la JEC [Junta Electoral Central] [Artículo 87(2)b y 87(3)], que a su vez reasignará estos fondos a los ganadores [Artículo 87(5)]. Con ello se suscita el problema de que, aunque idealmente se espera que los fondos destinados a la campaña sean suficientes para todos los contendientes, garantizando una información completa para todos los votantes, es inevitable que algunos de los sujetos electorales que cumplían los requisitos exigidos para aparecer en las papeletas no tengan éxito y no reciban un mandato. Estos individuos no deberían ser penalizados. El sistema de financiación pública de campañas cumple el objetivo de interés público de permitir que llegue información a los votantes sobre sus posibles representantes, incluso sobre aquellos que no lo serán. **La Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH recomiendan** que se modifiquen los Artículos 86 y 87 de forma que los fondos de quienes pierden las elecciones no sean retenidos y distribuidos entre los ganadores.

CDL-AD(2009)0005 - Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de la República de Albania

111. Las campañas electorales son un esfuerzo acotado en el tiempo, pero tras una campaña los fondos remanentes se suelen asignar a la siguiente campaña de partido, o se utilizan para

las actividades políticas con las que se preparan futuras campañas. No debe considerarse inadecuado mantener una reserva entre las campañas. En el futuro convendrá considerar una disposición a este respecto.

112. Además, sería poco sensato conservar el sistema de reembolso de gastos basado en el número de votos emitidos a favor de una lista particular. Los candidatos que ya son conocidos tendrán aún mayores ventajas si se les remunera en proporción con el número de votos que reciben. Es bien sabido que el apoyo electoral es asunto que fluctúa, y no se debe esperar de los candidatos que calibren con exactitud su peso electoral. A menudo se emplea un depósito por una cuantía razonable con el fin de disuadir a candidatos poco consistentes, de forma que se retendría el depósito únicamente si el candidato no llega a obtener un mínimo de votos (digamos que el 20% de lo exigido en un sistema de representación proporcional, o una cantidad similar según el sistema). No es recomendable dar aún más ventajas a listas que ya son muy conocidas y que recibirían la cantidad total reembolsable.

CDL-AD(2006)022 - Dictamen conjunto sobre el Código Electoral de la “Antigua República Yugoslava de Macedonia”