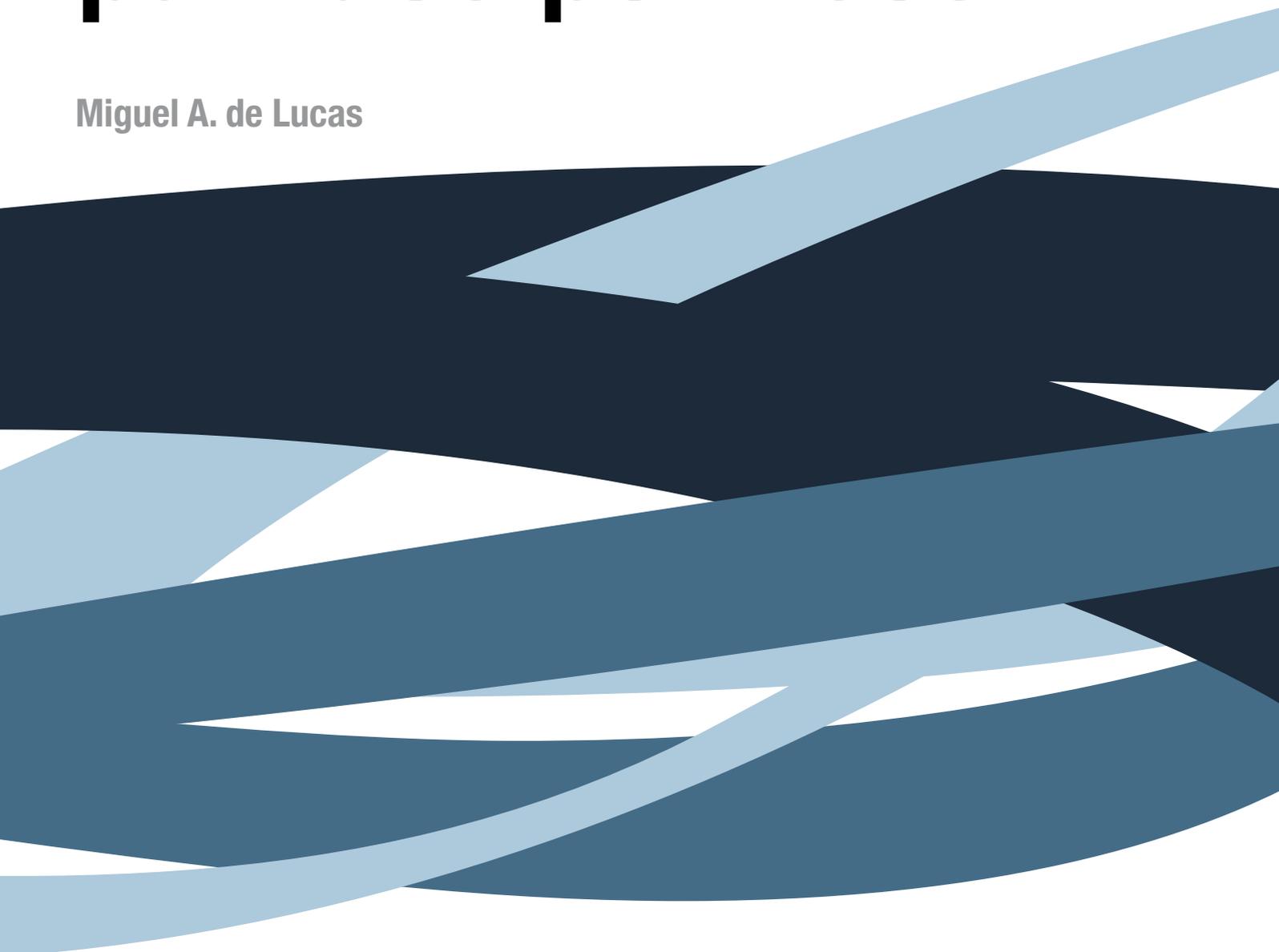


Compliance officer: el cumplimiento normativo en los partidos políticos

Miguel A. de Lucas





Miguel A. de Lucas

Doctor por la Universidad Pontificia de Salamanca. Licenciado en Derecho, Licenciado en Ciencias Políticas y Máster en Desarrollo de Sistemas de Comercio Electrónico por la Universidad de Salamanca. Además de su actividad como Coordinador Académico y Profesor en el Master en Asesoramiento de Imagen y Consultoría Política del Centro Internacional de Gobierno y Marketing Político (CIGMAP) de la Universidad Camilo José Cela desarrolla su labor profesional como Asesor Jurídico en la Fundación General de la Universidad de Salamanca. Comenzó su labor investigadora analizando el impacto de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en las campañas electorales.

En la actualidad centra su estudio en los distintos modelos de financiación de los partidos políticos y en los procesos de vigilancia y control del cumplimiento normativo en el ámbito de las formaciones políticas.



Mail: miguel.lucas@me.com
Twitter: [@miguellucasp](https://twitter.com/miguellucasp)

Resumen:

La responsabilidad penal de las personas jurídicas establecida en el artículo 31 bis del Código Penal Español exige a las formaciones políticas, diseñar e implementar un sistema eficaz de vigilancia y control de comportamientos delictivos si quieren evitar las responsabilidades derivadas de la actuación de sus órganos de administración o personas que se encuentren bajo su autoridad y sobre los que no se haya ejercido el debido control.

Para ello, la figura del compliance officer, responsable del cumplimiento del marco normativo en el ámbito de los partidos políticos, se convierte en un recurso fundamental para garantizar la implantación de una cultura de la legalidad en la organización política, asumiendo las funciones destinadas al cumplimiento no solo de las obligaciones de naturaleza legal, sino también de los patrones éticos establecidos en la organización relacionados con el desarrollo de su actividad.

Palabras clave:

Compliance, partidos, responsabilidad, cumplimiento normativo, prevención, vigilancia, control.



INTRODUCCIÓN

A pesar del papel tan relevante que los partidos políticos están llamados a desempeñar en los sistemas democráticos actuales, considerados como instrumentos fundamentales para el desarrollo de las democracias representativas y, por tanto, pilares básicos del Estado social y democrático de Derecho, es de destacar que la imagen que ofrecen en la actualidad, no pasa por su mejor momento. Los sonados escándalos con los que se han visto salpicados en los últimos años las principales formaciones políticas en la práctica totalidad de las democracias contemporáneas, les sitúa en el ojo del huracán por continuas irregularidades en su actuación.

El poder que ostentan las formaciones políticas en las democracias parlamentarias y, por tanto, su capacidad para incidir e incluso lesionar los intereses de los ciudadanos, exigen como compensación, el establecimiento de un sistema sancionador eficaz, incorporando la obligación

de cooperar con los poderes públicos con el fin de prevenir y, en determinados casos, descubrir aquellos comportamientos delictivos que lleven a cabo en el desarrollo de su actividad.

La gran diversidad y complejidad de las operaciones que llevan a cabo las organizaciones políticas, la opacidad que suele rodear su actividad, unido a los numerosos casos de corrupción protagonizados por la clase política y aireados por los medios de comunicación, ponen de manifiesto la necesidad de que encabecen una serie de medidas de autorregulación destinadas a garantizar la total transparencia y legalidad de sus actividades, especialmente las de naturaleza económico-financiera.

Asimismo, la considerable dispersión normativa existente en el ámbito en el que desarrollan su actuación, dificulta la labor de control y vigilancia de los responsables de las formaciones políticas que deben recurrir a un gran número de leyes y disposiciones de desarrollo para lograr un adecuado conocimiento del entorno normativo. La regulación de todas estas cuestiones, cuyo conocimiento resulta esencial para un adecuado desarrollo de la actividad política, aparecen recogidas en un sin fin de textos normativos de diferente origen y rango que requieren para su adecuado conocimiento un esfuerzo titánico: leyes orgánicas, leyes ordinarias, reales decretos, reglamentos, ordenes, instrucciones, acuerdos, sin olvidar los pronunciamientos jurisprudenciales y si a todo ello, se le añaden las sucesivas modificaciones de dichas disposiciones y la existencia de una normativa interna, nos encontramos ante un verdadero desafío que invita, más si cabe, a incrementar las funciones de inspección.

A tenor de lo expuesto, se hace necesario que los partidos evalúen de forma cuidadosa los posibles riesgos asociados a su actuación y planifiquen e implementen la actividad preventiva requerida para reducir al máximo todas aquellas situaciones que puedan representar un claro peligro.



Por tanto, resulta recomendable que se lleven a cabo en todas las formaciones políticas, con independencia de su tamaño y estructura, una serie de funciones de prevención y seguimiento realizadas por personas que estando integradas o no en la organización, configuren un área especializada que se encargue de la vigilancia y supervisión de sus actividades, para así poder garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa vigente en el desarrollo de su gestión administrativa, económica y financiera.

RESPONSABILIDAD PENAL EN LAS FORMACIONES POLÍTICAS

La incorporación al Código Penal español de la responsabilidad de las personas jurídicas se lleva a cabo a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, si bien en esta primera redacción se excluía de forma expresa a partidos políticos y sindicatos. Habrá que esperar a la reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal en Materia de Transparencia y Lucha contra el Fraude Fiscal y en la Seguridad Social, para que los partidos políticos y sindicatos se conviertan en sujetos inmediatos del derecho penal y por tanto, en responsables de los delitos cometidos por sus órganos de administración o por personas que se encuentren bajo su autoridad y sobre los que no se haya ejercido el debido control.

Con esta decisión se pretende prestar mayor atención a la necesidad de reforzar las medidas de transparencia y lucha contra la corrupción que, en torno a la actividad de las formaciones políticas, se viene exigiendo en los últimos años, incluyéndoles en el régimen punitivo de las personas jurídicas como medida para

incrementar la credibilidad y recuperar la confianza de los ciudadanos en las formaciones políticas. Por ello, nada mejor que involucrar a los cargos dirigentes en la prevención de los comportamientos delictivos en el seno de la formación para que adopten un sistema efectivo de control en su actuación.

Con este nuevo escenario se acentúa, más que nunca, la necesidad que tienen estas entidades de conocer de forma rigurosa y especializada las posibilidades y limitaciones que introducen la realidad jurídica vigente. La incorporación de la responsabilidad penal de las formaciones políticas obliga a sus representantes a ejercer un debido y riguroso control de sus actuaciones, desarrollando un

adecuado sistema de vigilancia del cumplimiento, no solo de los aspectos normativos y legales sino también de sus principios y valores éticos y morales, con el fin de prevenir comportamientos contraproducentes para la organización.

Por tanto, la reforma introducida en la legislación española obliga a los órganos de dirección de los partidos políticos a adoptar una serie de medidas de prevención, destinadas a evitar

**La
responsabilidad
penal obliga a
ejercer un riguroso
control de las
actuaciones**



los comportamientos delictivos en el seno de la formación que puedan tener consecuencias negativas. Dichas consecuencias pueden ir desde las sanciones económicas hasta la inhabilitación para obtener subvenciones o beneficios fiscales o incluso, en los supuestos más graves, conducir a su disolución.

Según establece el Código Penal, la responsabilidad penal de la organización política no es directa, sino que requiere que una persona física haya cometido un delito, aunque no es necesaria su condena ya que se entiende que la formación política debe tener una responsabilidad propia y autónoma.

Para que se pueda atribuir responsabilidad penal al partido político se requiere que la comisión del delito tipificado en la ley haya sido cometido, en nombre y por cuenta de la entidad y en su beneficio directo o indirecto, por quienes tienen asignado el poder de representación de la formación o bien están autorizados para tomar decisiones en su nombre u ostentan facultades de organización y control sobre la misma (Art. 31 bis 1 a CP).

No obstante, en este supuesto, la formación quedará exenta de responsabilidad penal, si se cumplen las siguientes condiciones:

- Si antes de la comisión del delito el órgano de administración de la formación ha adoptado y ejecutado eficazmente modelos de organización y gestión que incluyan medidas de vigilancia y control adecuadas para prevenir delitos de esta naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.
 - La supervisión del funcionamiento y cumplimiento del modelo de prevención implantado se ha asignado a un órgano de la formación con poderes autónomos de iniciativa y control.
- Los autores individuales del delito han actuado eludiendo de forma fraudulenta los modelos de organización y prevención.
- No se ha producido por dicho órgano una omisión o un ejercicio insuficientes de las funciones asignadas de supervisión, vigilancia y control.

**// Los partidos
deben
adoptar
medidas de
prevención para
evitar delitos**



En todo caso, si estas circunstancias solo pueden ser consideradas de forma parcial, se podrán tener en cuenta a los efectos de realizar una atenuación de la pena (Art. 31 bis 2 CP).

Asimismo, se atribuye también responsabilidad penal cuando la persona física, actuando en el ejercicio de las actividades encomendadas y por cuenta y en provecho de la formación, y estando sometida a la autoridad de las personas físicas con poder de dirección o representación, haya podido realizar los hechos por no haberse ejercido sobre ella los requeridos deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso (Art. 31 bis 1 b CP).

En este supuesto, queda también excluida la responsabilidad penal del partido cuando, antes de la comisión del delito, haya adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión adecuado para prevenir delitos de esta naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión (Art. 31 bis 4 CP).

A través de esta modificación, el legislador está concediendo especial relevancia a la labor de prevención y vigilancia que el partido político debe asumir en cuanto al comportamiento y actuación de sus miembros. Es por ello, que el Código Penal, a la hora de concretar los modelos de organización y gestión que incluyan las medidas de vigilancia y control idóneas, especifica que deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Identificar las actividades en cuyo ámbito pueden ser cometidos los delitos que se deben prevenir.
- Establecer los protocolos de actuación a la hora de concretar el proceso de formación de la voluntad de la formación, de adopción de decisiones y de su ejecución.
- Establecer los modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que se deben prevenir.

- Imponer la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al órgano encargado de vigilar el funcionamiento y la observancia del modelo de prevención.
- Establecer un sistema disciplinario que sancione en caso de incumplimiento.
- Realizar una verificación de forma periódica del modelo y de su eventual modificación en los casos en que proceda (Art. 31 bis 5 CP).



Además, el legislador recoge una serie de comportamientos que posibilitan que la responsabilidad penal de la entidad política derivada de estas actuaciones se pueda ver atenuada. Se consideran como tales la realización, con posterioridad a la comisión del delito y a través de sus representantes legales, de actividades como:

- Haber procedido antes de conocer el procedimiento judicial, a confesar la infracción a las autoridades.

- Haber colaborado en la investigación de los hechos aportando pruebas, en cualquier momento del proceso, que fueran nuevas y determinantes para esclarecer la responsabilidad penal derivada de los hechos;
- Haber procedido en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad al juicio oral a reparar o disminuir el daños causado por el delito;
- Haber establecido, antes del comienzo del juicio oral, medidas eficaces para prevenir y descubrir los delitos que en el futuro pudiesen cometerse a través de los medios o bajo la cobertura de la formación (art. 31 quarter CP).

Portanto, en el ámbito del sistema político actual, el diseño y aplicación de un procedimiento de prevención y vigilancia integral facilitaría la correcta gestión de la actividad desarrollada y contribuirá a la obtención de resultados favorables, además de permitir que la formación quede exenta de responsabilidad penal en relación a los delitos que pudieran ser cometidos en su nombre o por su cuenta y en su beneficio directo o indirecto. Para ello, los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de inspección y supervisión que permita evitar las conductas contrarias al ordenamiento jurídico, realizando una vigilancia eficaz de la legalidad de las decisiones adoptadas en su ámbito de actuación.

En definitiva, el contar con un adecuado Plan de Prevención de Riesgos y con la figura del responsable de la gestión y supervisión del cumplimiento de los aspectos normativos y éticos de la formación, se convierte en uno de los pilares básicos de las organizaciones políticas, que permitirá establecer las medidas y los procedimientos adecuados para garantizar una gestión eficiente de su actividad y ajustada a derecho.



EL PLAN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS

La coyuntura actual que atraviesa el mundo de la política, caracterizada por la irrupción de nuevos partidos, los procesos de renovación en los que otros están incurridos y el desgaste de aquellos que han tenido responsabilidades de gobierno o han llevado a cabo prácticas que bordean la legalidad o incluso han sobrepasado este límite enmarcándose en el ilícito penal, ponen de manifiesto las elevadas cuotas de inseguridad e incertidumbre que dificultan, más si cabe, la difícil tarea de dar un diagnóstico acertado sobre el desarrollo de la acción política en los sistemas democráticos contemporáneos.

Será a partir del momento en el que se empiezan a destapar importantes escándalos de corrupción cuando comienza a extenderse la idea de un necesario comportamiento ético en la política, como medida necesaria para preservar o recuperar la confianza del electorado en las formaciones políticas.

Dentro del ámbito de actuación de un partido político, el establecimiento de un Plan de Prevención de Riesgos tiene como principal finalidad, la implantación de una cultura preventiva en la que se establezcan unas condiciones de actuación adecuadas, que permitan disponer de un mecanismo de autocontrol necesario para garantizar el desarrollo de su actividad y lograr los objetivos estratégicos planteados. Con su establecimiento se busca que la formación política actúe con la debida diligencia, asignándole una serie de responsabilidades de control y seguimiento a la propia organización, a través de las personas u órganos correspondientes.

En España, desde de la incorporación del art. 9 bis a la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, introducido por la Ley Orgánica 3/2015 de 30 de

marzo, de Control de la Actividad Económico-financiera de los Partidos Políticos, el diseño de esos mecanismos de control será de obligado cumplimiento para los partidos, al establecerse que “deberán adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal”.

La proliferación de la implementación de los Planes de Prevención de Riesgos promoverá el establecimiento de una nueva cultura de las organizaciones políticas, que pretende impulsar el establecimiento de nuevos modelos de gestión que persigan la consecución de patrones de actuación que generen confianza y credibilidad en su actividad.

En suma, lo que se busca es establecer en el seno del partido, una declaración de intenciones que debe ser diseñada por los órganos de gobierno de la formación, para implantar modelos de prevención, detección, y gestión de riesgos asociados a los incumplimientos normativos.

“ Con la nueva legislación se da especial importancia a la labor de prevención y vigilancia



sino también de convertirse en un auténtico garante de su cumplimiento, a fin de preservar una actuación que asuma los valores éticos como propios, valores que también inspiran la propia normativa penal.

En este sentido, para que se puedan conseguir los objetivos de seguridad pretendidos y coordinar las funciones del personal integrado en la formación, sería recomendable articular un procedimiento que implique las siguientes actuaciones:

- Creación de un órgano específico integrado por un equipo técnico multidisciplinar suficientemente cualificado que goce de autonomía y plena capacidad de decisión.
- Elaboración de un procedimiento de supervisión y control que se adapte al partido en función de sus peculiaridades y características.
- Identificación y análisis de las actividades que ofrezcan mayor riesgo que permita programar, organizar y controlar la aplicación de las medidas preventivas elaboradas.
- Elaboración, distribución y transmisión de una serie de valores y criterios de actuación necesarios para garantizar la adecuación de su actividad al marco normativo aplicable, velando por su correcto cumplimiento y detectando, en su caso, las necesidades de actualización y mejora.
 - Garantizar que la información necesaria en materia de prevención de actividades de dudosa legalidad llegue a todos los miembros de la organización.
- Implantación de procedimientos de actuación que faciliten la máxima eficacia en el desarrollo de sus actividades.
- Asesoramiento a los miembros de la organización para la implementación del procedimiento de toma y ejecución de

El diseño de un programa de esta naturaleza implica el establecimiento de un conjunto de actividades preventivas en los distintos niveles jerárquicos de la formación política que garanticen el cumplimiento de todas las exigencias legales. Este programa permitirá contar con el conocimiento y la experiencia adecuada que asegure el establecimiento de un plan de gestión a la medida de sus necesidades, identificando las situaciones de riesgo que permitan planificar las medidas necesarias para lograr su eliminación o disminución.

En definitiva, esta herramienta tratará de solventar el grave problema de la corrupción asociado tanto a los propios partidos políticos como a las fundaciones y entidades con personalidad jurídica vinculados a ellos.

Se trata, por tanto, de buscar un modelo que imponga a la formación no solo la obligación de fomentar una praxis adecuada a través del establecimiento de determinados códigos éticos que rijan la actividad de la propia organización,

**“ Cobra
especial
interés la
implantación
de una cultura
preventiva en las
organizaciones**



decisiones en la gestión diaria.

- Establecimiento de reglas disciplinarias que sancionen el incumplimiento de las medidas establecidas.
- Diseñar un mecanismo de evaluación y verificación periódica de la eficacia del procedimiento que permita, en sus caso, introducir las revisiones y actualizaciones necesarias para su mejora.

“ Estas medidas también afectan a fundaciones y entidades relacionadas ”

LA FUNCIÓN DE CONTROL EN LAS FORMACIONES POLÍTICAS

En los últimos años se ha asistido en el sector financiero empresarial anglosajón, a una proliferación de la figura del compliance officer o director de cumplimiento normativo. El compliance hace referencia a aquella labor de control y supervisión realizada por la propia organización que tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de la normativa existente en el ámbito de actuación de la entidad, proporcionando seguridad en su

comportamiento y actuación y evitando, en su caso, la imposición de graves sanciones en caso de incumplimiento.

Para que estas tareas puedan desarrollarse de forma eficaz y eficiente, el organismo al que se le atribuye estas funciones deberá, además de contar con el total respaldo de los órganos de dirección de la entidad, disponer de los recursos materiales, financieros y personales necesarios para un adecuado cumplimiento de las tareas asignadas.

La implantación de esta figura en el ámbito de la política resultaría altamente beneficioso ya que permitiría establecer mecanismos de vigilancia interna para evitar determinados comportamientos y actuaciones contrarios a derecho, imponiendo dentro de la formación la cultura del cumplimiento normativo.

Los propios partidos políticos son, al menos en teoría, los principales interesados en actuar con eficacia y transparencia y para ello, pueden y deben dotarse de los instrumentos de autorregulación necesarios encargados de supervisar el correcto funcionamiento de todos sus órganos. La adecuada actuación de este organismo concederá a los responsables de la



entidad, la seguridad jurídica necesaria que les permita desarrollar su actividad con claridad y certidumbre.

La forma en que estas entidades se encarguen de organizar y gestionar el cumplimiento de las normas y estándares éticos relacionados con el desarrollo de su actividad, viene tomando especial protagonismo desde hace algunos años, derivado de la presión social vinculada a los cada vez más numerosos casos de corrupción. Debido a ello, los partidos están siendo sometidos a una presión cada vez mayor para extremar las medidas de vigilancia y control en su ámbito de actuación, sin que hasta el momento y a pesar de ello, se hayan establecido unas directrices generales en cuanto a la forma de estructurar el control normativo.

El compliance officer será el responsable del cumplimiento del extenso marco normativo que afecte a un partido político, debiendo promover, coordinar y controlar que todas sus actuaciones sigan las directrices establecidas para la prevención de cualquier conducta delictiva o contraría a su código de conducta.

Resulta evidente que no existe un modelo

de prevención único válido para todas las organizaciones políticas, ya que dependerá, entre otros muchos factores, del tamaño de la formación, de cómo esté estructurada o de su organización territorial. Indiscutiblemente, el modelo más eficaz será aquel que se integre plenamente en la propia organización de la formación, logrando que directivos, técnicos, personal contratado, cargos electos y militantes, asuman las responsabilidades que les corresponden. Lo que sí resulta claro es que el departamento que asuma las tareas de coordinación y seguimiento de la gestión de control y prevención, debe contar con el apoyo de los órganos de dirección a la hora de desarrollar

e implantar el sistema. Corresponde, por tanto, a la dirección de la formación la definición del programa de prevención diseñado y dar a conocer a todos los miembros de la formación, el organigrama general en el que se integrará el departamento encargado de velar por su cumplimiento.

Dichas funciones podrán desarrollarse tanto por personas físicas o por órganos colegiados pertenecientes a la formación como por personas o entidades externas contratadas para el desarrollo de las mismas, dependiendo de las características y dimensiones de la formación.

La planificación y organización adecuada de la persona o equipo de trabajo que se encargará de diseñar y ejecutar las funciones específicas en materia de prevención de riesgos en los distintos sectores de actuación de la formación política, serán determinantes a fin de que se cumplan los compromisos adquiridos en esta materia.

A la hora de definir cómo se va a estructurar el organismo que se va a encargar de gestionar el programa de cumplimiento normativo y de prevención de delitos en los partidos políticos es necesario atender a la inspiración empresarial y en concreto, a las prácticas

“ Los propios partidos son los más interesados en actuar con eficacia y eficiencia ”



empresariales destinadas al establecimiento de normas internas y procedimientos de control que fomenten de una manera automática y organizada las buenas prácticas en el desarrollo de la actividad de la formación.

Por tanto, aunque la estructura organizativa tenga su origen en el ámbito empresarial, las definiciones y los principios estructurales son adaptables y aplicables a las formaciones políticas, recogiendo de forma clara los principios básicos que debe cumplir la persona o entidad que va a desarrollar la función de compliance.

Para que la organización pueda prepararse internamente para reforzar el cumplimiento normativo y promover la lucha contra la corrupción, la figura del compliance officer

resultará fundamental como garante del cumplimiento normativo, no solo teniendo asignadas funciones de carácter consultivo sino incorporando también labores relevantes en la toma de decisiones.

En España, por el momento, no se le ha dado todavía la importancia que requiere al cumplimiento normativo por parte de las formaciones políticas, quedando, por tanto, mucho por hacer para que se entienda la relevancia que tiene la constitución e inclusión de estos órganos en su estructura organizativa. Su implantación permitiría estar a la vanguardia en el cumplimiento de sus obligaciones y resultaría eficaz para mejorar la imagen y garantizar el cumplimiento de sus objetivos.



CONCLUSIONES

En definitiva, en un escenario tan complejo como el actual en el que se desarrolla la actividad política, donde todas sus actuaciones están bajo los focos de la opinión pública, un conocimiento riguroso y especializado del régimen jurídico en el que una formación política debe desarrollar su actividad, se convierte en un requisito fundamental que debe ser tenido en cuenta a la hora de llevar a cabo sus operaciones jurídicas, contables, financieras y administrativas.

Para ello, la organización política deberá establecer una serie de normas internas de obligado cumplimiento, que establezcan

los principios básicos que implanten unos estándares de conducta y protocolos de actuación por los que sus miembros deban guiar su actividad, atribuyendo al órgano correspondiente la supervisión de su cumplimiento con el establecimiento de medidas de control y vigilancia similares a las que se vienen aplicando en el sector empresarial.

El establecimiento de la figura del compliance officer y la aplicación de estas medidas de control destinadas a cumplir los códigos legales y éticos en el ámbito de la actividad política, más allá de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales, permitirá incrementar el nivel confianza de los ciudadanos en la organización, lo que, a largo plazo, con toda seguridad, se traducirá en una mejora de sus resultados electorados.

acop*

asociación comunicación política

