

Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas
[DOUE L 317, de 4-XI-2014]

**HACIA LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y DE SUS FUNDACIONES POLÍTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA:
EL ESTATUTO JURÍDICO Y LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS
Y DE SUS FUNDACIONES POLÍTICAS AFILIADAS**

Decía Kelsen en su obra *Esencia y valor de la democracia* que sólo por dolo o ignorancia puede negarse el trascendental papel que cumplen los partidos políticos en las democracias actuales. La «integración democrática» de la Unión Europea, sin duda, requiere también de la regulación del estatuto y el régimen de financiación de los partidos políticos europeos y de sus fundaciones afiliadas; unos entes que, sin duda, van a desempeñar un papel clave «en la articulación de la voz de los ciudadanos a escala europea colmando el vacío entre la política en el plano nacional y en el plano de la Unión».

La experiencia de estos años ha mostrado las innatas limitaciones reguladoras del Reglamento (CE) n.º 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo y, por ello, el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, que sustituye a la anterior regulación, se aprueba con la principal finalidad de mejorar el marco legal y financiero de los partidos políticos europeos y de sus fundaciones, una regulación, en fin, que permita crear unas entidades más «visibles e intervenir con eficacia en el sistema político de varios niveles de la Unión».

La nueva normativa se estructura en seis Capítulos, que en cuarenta y un artículos regulan jurídicamente los aspectos esenciales de los dos principales agentes de participación política europeos: los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, tanto en lo que se refiere a su estatuto y reconocimiento jurídico, como a su financiación.

El Capítulo I (arts. 1 y 2) establece unas disposiciones generales que, en primer término, aclaran la naturaleza privada de los partidos políticos, al concebirlos como «asociación de ciudadanos». Atrás quedan, pues, los antiguos debates que también tuvieron lugar en España sobre la naturaleza pública de los partidos políticos. Por otra parte, y a diferencia de nuestra Ley 6/2002, de Partidos Políticos, el Reglamento

recoge los conceptos de partido político europeo y fundación política europea. Así, el partido político europeo sería una «coalición de partidos políticos que persigue objetivos políticos y que está registrado ante la Autoridad» y la fundación una «entidad afiliada formalmente a un partido político europeo, que está registrada ante la Autoridad y/o que a través de sus actividades... apoya y complementa los objetivos del partido político» (art. 2). Resulta destacable, pues, la necesidad de que el partido político y la fundación estén registrados, así como que la fundación es una entidad política ligada al partido político y condicionada en su devenir por el partido al que esté afiliada.

Es canónica la triple distinción del contenido del derecho de asociación política en libertad de creación de partidos políticos, libertad interna o de autoorganización y libertad de actuación partidaria.

El artículo 3 del Reglamento establece los requisitos que deben cumplir los partidos políticos europeos y sus fundaciones para su creación. Ésta y el reconocimiento de su personalidad jurídica deriva de su inscripción (valor constitutivo) en un registro. En ambos casos, además de exigirse una serie de elementos formales y materiales (sede, representatividad, participación en las elecciones al Parlamento Europeo y no tener ánimo de lucro, en el caso de los partidos políticos, o bien la vinculación a un partido político europeo registrado, complementar los objetivos del partido o una composición transnacional de sus órganos de dirección, para el supuesto de las fundaciones), se añade una exigencia programática, que afecta a la propia ideología del partido y de la fundación, a la manera de las democracias militantes: debe respetar (tanto el partido como la fundación), en particular en su programa y actividades, los valores en los que se basa la Unión, enunciados en el artículo 2 del TUE, a saber, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías (artículos 3.1 c y 3.2.c). No cabe duda de que en este aspecto el régimen de constitución de los partidos políticos europeos se aleja del sistema español, anclado en la democracia formal y donde el registro realiza un mero control de verificación reglada de los requisitos formales del partido (STC 85/1986). Además, en el registro deben incluirse los estatutos de los partidos y de las fundaciones. La normativa requiere un contenido mínimo de los estatutos, que puede ser ampliado por las propias entidades, de acuerdo a la regulación propia de los Estados miembros. En los estatutos se desarrolla aunque en sus aspectos básicos la exigencia de democracia interna de los partidos que debe ser conciliada con su libertad de autoorganización. La carga de la democracia interna (art. 4.2) incluye normas tanto en lo que se refiere a su estructura interna como al estatus de sus afiliados.

El control del registro de partidos políticos europeos y de sus fundaciones corresponde a un organismo que crea el nuevo Reglamento: la Autoridad (art. 6). A este organismo se le atribuyen las funciones de registro, control y la potestad sancionadora. Tiene su sede en el Parlamento Europeo y goza de un estatus de independencia. Su

director será nombrado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión por un período de cinco años no renovable y está sometido a un severo régimen de inelegibilidad e incompatibilidad y cada año debe presentar un Informe ante los organismos que lo han nombrado, que refleje las actividades que ha realizado. En sus decisiones debe respetar el derecho de asociación y el pluralismo político y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para revisar sus decisiones. No sólo decide sobre la inscripción en el registro de un partido y una fundación, sino que también le compete la verificación *a posteriori* del cumplimiento de las condiciones y requisitos del registro. La Autoridad no lleva a cabo un mera verificación reglada, al estilo español, de los requisitos del registro, sino que debe controlar que el partido o la fundación respetan los valores de la Unión Europea, bien en la fase del registro, constatando que estas entidades presenten una declaración formal que se adjunta como anexo al Reglamento, bien en el momento de funcionamiento y actividades del partido y las fundaciones. La Autoridad es competente, pues, para no registrar a un partido o fundación que no cumpla tanto con los requisitos formales exigidos por el Reglamento como que no respete los valores de la Unión, pero también *motu proprio* o a instancia del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión puede decidir sobre la baja de estas entidades del registro cuando no respeten los valores de la Unión. En este último supuesto nos hallaríamos ante una suerte de «ilegalización administrativa» por razones ideológicas, absolutamente prohibida para el caso español, que como es conocido sólo permite la ilegalización judicial, y el control alcanza sólo a las actividades y no a la ideología del partido (STC 48/2003). No obstante, y para el supuesto especial del control ideológico del partido o la fundación la decisión de la Autoridad está sometida a una serie de garantías (artículo 10): debe ser motivada, proporcionada, pues sólo se producirá en caso de «incumplimiento manifiesto y grave», sometida a un procedimiento con las necesarias garantías procesales y cuya última decisión en esta fase compete al Parlamento Europeo y al Consejo. Además y sólo para el caso del incumplimiento de los valores de la Unión, la Autoridad se ayudará del Dictamen de un nuevo organismo que se crea: el Comité de Personalidades Independientes (artículo 11). Un decisión de la Autoridad sobre la negación o cancelación del registro del partido alcanza también a las fundaciones afiliadas a ese partido.

El Capítulo IV del Reglamento (arts. 17 a 22) contiene las disposiciones relativas a la financiación de los partidos políticos europeos y sus fundaciones afiliadas.

El artículo 17 establece la posibilidad de que los partidos y fundaciones obtengan financiación pública con cargo al Presupuesto General de la Unión Europea. Para acceder a estas subvenciones públicas se exige, en el caso de los partidos, que estén registrados, no estén en situación de exclusión y que ostenten una representatividad y en el caso de las fundaciones que estén afiliadas a un partido, registradas y no estén en situación de exclusión. El artículo 17.4 establece un límite a estas subvenciones, que no pueden superar el 85% de los costes anuales reembolsables indicados en el

presupuesto del partido o en los que haya incurrido una fundación, y el apartado quinto determina los gastos que son reembolsables. Por otra parte, el artículo 19 establece un doble criterio de concesión y distribución de estas subvenciones: una cantidad fija y otra variable en función de la representatividad del partido y también se extiende a las fundaciones.

El artículo 20 regula la financiación privada, mediante donaciones y aportaciones. En cuanto a las donaciones se permiten las donaciones de personas físicas y jurídicas con un límite de 18.000 euros por año y donante, y en el apartado quinto se prohíben las donaciones anónimas y aquellas procedentes de los grupos políticos del Parlamento Europeo, de poderes públicos, de cualquier Estado, de empresas públicas o sometidas a su control, o de empresas privadas o particulares de terceros países que no tengan derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo. Las donaciones están sometidas a un régimen de información, especialmente aquellas llevadas a cabo en los seis meses previos a las elecciones europeas, así como de publicidad. Por otra parte, se permiten también las aportaciones de los miembros a los partidos y fundaciones (y en el caso de las fundaciones de los partidos, a excepción de los fondos recibidos por el partido del Presupuesto del Parlamento Europeo) con un límite del 40%. Por último, el Reglamento permite las contribuciones de los ciudadanos que sean miembros por un valor de hasta 18.000 euros por miembro y año cuando se hagan en su propio nombre, y se excluye del límite máximo a determinados miembros.

Los artículos 21 y 22 establecen la financiación prohibida, ya que no se permite la financiación de campañas en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, que se rige por la normativa de los Estados, ni la financiación de otros partidos y, en particular, de partidos o candidatos nacionales, ni campañas de referendos.

La efectiva garantía del cumplimiento de la regulación del estatuto y financiación de partidos políticos europeos y sus fundaciones requiere un sistema de control e imposición de sanciones para supuestos de incumplimiento, que se reconoce en el Capítulo V (arts. 23 a 30).

En este sentido, el control se ejerce por la Autoridad, el ordenador del Parlamento Europeo y los Estados miembros competentes (art. 24) y en el artículo 23 se establece un deber de información y de colaboración, cuyo control corresponde a la Autoridad. La ejecución y control en relación a la financiación de la Unión (art. 25) corresponde también al Tribunal de Cuentas y a la OLAF, que ostentan poderes de investigación.

El artículo 27 establece las causas que provocan una declaración de baja del registro por la Autoridad: cuando el partido haya participado en actividades ilegales en detrimento de los intereses financieros de la Unión, cuando no cumple los requisitos legales para su reconocimiento o cuando un Estado miembro presente una solicitud de baja por grave incumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho interno. Asimismo, la Autoridad impone sanciones financieras de acuerdo al principio de tipicidad de las infracciones, diferenciando entre las infracciones financieras las no cuantificables y las

cuantificables, y el ordenador del Parlamento Europeo también puede imponer la exclusión de la financiación de la Unión de cinco o diez años si el partido o la fundación incurren en algunas de las infracciones no cuantificables. En todo caso, las sanciones también se someten al principio de tipicidad y proporcionalidad. El plazo de prescripción de las infracciones es de cinco años.

También se contienen en este Capítulo el deber de cooperación entre la Autoridad, el ordenador del Parlamento Europeo y los Estados miembros (art. 28), medidas correctoras y de buena administración (art. 29) y la competencia del ordenador del Parlamento Europeo para anular o revocar cualquier acuerdo o decisión sobre financiación de la Unión y la recuperación de los fondos de la Unión Europea.

Finalmente, el Capítulo VI (arts. 31 a 41) incluye el deber de información a los ciudadanos; medidas de transparencia y publicidad, que se deben conciliar con el respeto a la protección de los datos personales, y garantías procesales como el derecho de audiencia (art. 34) y el derecho al recurso (art. 35) frente a las decisiones de la Autoridad o bien del ordenador del Parlamento Europeo.

Mercedes IGLESIAS BÁREZ
Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca
merche@usal.es