

RESPUESTAS JURÍDICAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

Lorenzo Morillas Cueva
(Director)



**RESPUESTAS JURÍDICAS
FRENTE A LA
CORRUPCIÓN POLÍTICA**

Lorenzo MORILLAS CUEVA
(Director)

Lorenzo MORILLAS CUEVA
(*Director*)

RESPUESTAS JURÍDICAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

IGNACIO F. BENÍTEZ ORTÚZAR
MARÍA JOSÉ CRUZ BLANCA
ANTONIO GARRIDO RUBIA
ALBERTO MORA RODRÍGUEZ
JUAN JOSÉ ROMERO ABOLAFIO
LORENZO MORILLAS CUEVA
MIGUEL ÁNGEL CANO PAÑOS
JOSÉ E. SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS
MIGUEL ÁNGEL MORENO NAVARRETE
M.^a CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS
GONZALO QUINTERO OLIVARES
JESÚS BARQUÍN SANZ
BERNARDO DEL ROSAL BLASCO
AIXA GÁLVEZ JIMÉNEZ
IGNACIO LLEDÓ BENITO
CRISTINA DOMINGO JARAMILLO

JUAN RAFAEL BENÍTEZ YÉBENES
JOSÉ MANUEL PÉREZ LARA
JESÚS M.^a GARCÍA CALDERÓN
RAMÓN TEROL GÓMEZ
EVA M.^a DOMÍNGUEZ IZQUIERDO
MARÍA JOSÉ SÁNCHEZ ROBERT
BELÉN MACÍAS ESPEJO
JUAN JOSÉ ROMERO ABOLAFIO
CARLOS GARCÍA MÉNDEZ
ERIK GARCÍA HERRERA
CARLOS ANTONIO VÁZQUEZ AZUARA
LÉO DA SILVA ALVES
JAIME NÁQUIRA R.
ROBERTO SALIM-HANNA S.
ISRAEL ORTIZ VILLAR
CRISTINA CALLEJÓN HERNÁNDEZ

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

La presente obra es el resultado final de la investigación realizada en el marco del Proyecto de Investigación DER2016-78563-P “Corrupción política: de la contabilidad irregular en procesos electorales a los delitos de financiación ilegal de partidos políticos” dentro de la Convocatoria de Proyectos de Investigación I+D del Plan Nacional I+D+I Programa Estatal de Fomento de la Investigación, Científica y Técnica de Excelencia, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, concedido y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, bajo la dirección del Dr. Morillas Cueva, como Investigador Principal..

COLECCIÓN ENSAYOS PENALES

Dirigida por
LORENZO MORILLAS CUEVA

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1377-242-4
Depósito Legal: M-31835-2020

ISBN electrónico: 978-84-1377-533-3

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

En este libro falta la imprescindible firma de dos autores, excelentes investigadores.

*Uno fallecido en trágicas circunstancias;
otro, víctima de una dura enfermedad
que lo ha alejado de la vida científica y universitaria*

a Jesús Martínez Ruíz

a José M^a Suárez López

Índice

Abreviaturas.....	XXV
Presentación.....	XXIX

Parte primera Corrupción política en general

Capítulo primero. Corrupción política. Concepto, contenido y límites.....	3
IGNACIO F. BENÍTEZ ORTÚZAR	
I. DETERMINACIONES PREVIAS.....	3
II. IDEAS INICIALES PARA DELINEAR UN CONCEPTO JURÍDICO-PENAL DE CORRUPCIÓN POLÍTICA.....	10
III. CORRUPCIÓN POLÍTICA COMO PARTE DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA. MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA.....	15
1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	15
2. El Convenio penal sobre la corrupción (Convenio n. 173) del Consejo de Europa	18
3. La corrupción pública en la normativa interna en España ..	21
IV. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA COMO PARTE DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA. PECULIARIDADES PROPIAS DE LA "POLÍTICA"	25
V. DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN SENTIDO ESTRICTO A LAS ACTIVIDADES CORRUPTAS EN LA POLÍTICA.....	27
1. Corrupción política en sentido estricto	28
2. Corrupción política en sentido amplio. Otras actuaciones corruptas en la actividad corrupta sometida a control público.....	29
2.1. <i>Corrupción electoral. La corrupción política para acceder a los órganos de gestión y gobierno de los poderes públicos. La tutela del sufragio.....</i>	29
2.2. <i>Corrupción en el funcionamiento de los partidos políticos como instrumentos de participación política.....</i>	31
2.3. <i>Financiación ilegal de los partidos políticos</i>	33

Capítulo segundo. <i>La corrupción en la Administración de justicia como forma de corrupción pública</i>	37
MARÍA JOSÉ CRUZ BLANCA	
I. INTRODUCCIÓN	37
II. LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN SENTIDO ESTRICTO Y LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	39
III. VALORACIÓN Y PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA.....	42
IV. SISTEMA JUDICIAL, PODER JUDICIAL, INDEPENDENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS.....	46
V. RESPONSABILIDADES PENALES DERIVADAS DE LAS DISTINTAS MANIFESTACIONES DE CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	50
VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.	55
Capítulo tercero. <i>Corrupción política y opinión pública</i>	57
ANTONIO GARRIDO RUBIA - ALBERTO MORA RODRÍGUEZ	
I. CORRUPCIÓN POLÍTICA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA..	57
1. Corrupción política y calidad democrática	57
2. Índices comparados de corrupción política	62
II. LA ENTRADA DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LA AGENDA PÚBLICA	64
1. La entrada de la corrupción política en la agenda pública ..	64
2. La corrupción y el desplome de la confianza en las instituciones políticas, 2011-2015	69
III. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA Y LA EMERGENCIA DE NUEVAS FORMACIONES POPULISTAS EN ESPAÑA Y EN EL SUR DE EUROPA.....	72
IV. EVOLUCIÓN POSTERIOR DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LA OPINIÓN PÚBLICA	77
V. EL SESGO PARTIDISTA DE LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA	80
Capítulo cuarto. <i>La protección de los denunciantes en el contexto de la Unión Europea</i>	87
JUAN JOSÉ ROMERO ABOLAFIO	
I. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA.....	87

II. EL DENUNCIANTE: CONCEPTO Y PRECISIONES TERMINOLÓGICAS.....	90
III. LA SITUACIÓN DEL DENUNCIANTE Y SU PROTECCIÓN	92
IV. LA PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....	95
V. DIRECTIVA (UE) 2019/1937 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 23 DE OCTUBRE DE 2019 RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN	99
1. Objeto de la Directiva	100
2. Ámbito de aplicación material	103
3. Ámbito de aplicación personal	104
4. Canales de denuncia y revelación pública.....	106
5. Medidas de protección y sanciones.....	110
6. Transposición por los Estados miembros y seguimiento	113
VI. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE EN EL CONTEXTO ESPAÑOL Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PÚBLICA.....	114

Parte segunda
Procesos electorales y corrupción política

Capítulo quinto. Doble dimensión penal de la contabilidad irregular en procesos electorales como forma de corrupción	121
LORENZO MORILLAS CUEVA	
I. INTRODUCCIÓN.....	121
1. Cuestiones previas	121
2. Sistemas de financiación.....	132
II. CONTABILIDAD IRREGULAR.....	137
1. Cuestiones comunes a ambos delitos.....	137
1.1. Origen y evolución	137
1.2. Bien jurídico protegido, naturaleza y sujetos del delito	139
2. Falsedades en cuentas electorales.....	144
2.1. Conducta	145
2.2. Elemento subjetivo	151
2.3. Niveles aplicativos diferenciados en el delito	152
2.4. Penas	155

3.	Apropiación indebida de fondos electorales	156
3.1.	<i>Conducta y objeto material</i>	156
3.2.	<i>Elemento subjetivo</i>	159
3.3.	<i>Niveles aplicativos diferenciados en el delito. Pena</i>	163
Capítulo sexto.	<i>¿Deben tipificarse en el Código Penal las actividades de falseamiento y ocultación en las cuentas de los partidos políticos? Dos modelos en los que inspirarse</i>	167
MIGUEL ÁNGEL CANO PAÑOS		
I.	INTRODUCCIÓN. DE LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LA FINANCIACIÓN CORRUPTA E ILEGAL	167
II.	LA (INSUFICIENTE) RESPUESTA DEL LEGISLADOR ESPAÑOL DEL AÑO 2015: EL ART. 304 BIS CP Y LA SUBSISTENCIA DE DOS ÁMBITOS PROBLEMÁTICOS	173
III.	PRIMER MODELO EN EL QUE INSPIRARSE: EL ART. 149 LOREG .	179
IV.	SEGUNDO MODELO DE INSPIRACIÓN: EL PARÁGRAFO § 31D DE LA LEY DE PARTIDOS ALEMANA	182
V.	PRESUPUESTOS QUE AVALAN LA REFORMA	189
VI.	CONCLUSIONES.....	195
Parte tercera		
Financiación ilegal de los partidos políticos		
Capítulo séptimo.	<i>La financiación ilegal de los partidos políticos como forma de “corrupción política”: valoraciones y propuestas</i>	201
JOSÉ E. SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS		
I.	INTRODUCCIÓN	201
II.	LA PROBLEMÁTICA DE LOS DELITOS DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	205
1.	Contenido sustancial y bien jurídico de las nuevas figuras	205
2.	Principales problemas de la formulación típica de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos	210
2.1.	<i>El delito de recepción o entrega de donaciones o aportaciones no permitidas destinadas a la financiación de partidos políticos. (art. 304 bis)</i>	211
3.	Problemática que plantea el delito de pertenencia a estructuras u organizaciones cuya finalidad sea la financiación ilegal de Partidos Políticos (art. 304 ter)	229

3.1. <i>La justificación del precepto: significado y contenido material</i>	229
3.2. <i>Elementos esenciales de la incriminación</i>	234
III. VALORACIONES FINALES Y ALGUNAS PROPUESTAS.....	243
Capítulo octavo. <i>Las donaciones a los partidos políticos con causa falsa o ilícita</i>	251
MIGUEL ÁNGEL MORENO NAVARRETE	
I. INTRODUCCIÓN	251
II. LAS DONACIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	253
1. La donación en general	253
2. Régimen jurídico	254
3. Los partidos políticos como donatarios	255
4. El donante. Límites subjetivos. Prohibiciones	255
5. El objeto de la financiación privada de los partidos políticos	256
5.1. <i>Las cuotas y aportaciones de los afiliados</i>	257
5.2. <i>Las donaciones en dinero o en especie</i>	258
5.3. <i>Las donaciones dinerarias. Límite objetivos y formalización</i> ..	258
5.4. <i>Donaciones de bienes muebles e inmuebles. Formalización ..</i>	259
5.5. <i>Pago por tercero. Las cosas y servicios gratuitos. Las operaciones asimiladas</i>	260
5.6. <i>Ventajas en la negociación y condonaciones de deuda</i>	260
5.7. <i>Revocación de las donaciones</i>	260
III. LA CAUSA DE LA DONACIÓN	260
1. Las donaciones con causa ilícita. La ilicitud directa	262
2. Las donaciones a los partidos políticos con causa falsa. La ilicitud indirecta o encubierta	263
IV. CONSECUENCIAS JURÍDICO-PRIVADAS DE LAS DONACIONES ILÍCITAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA NULIDAD CIVIL	267
V. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES. LA IMPORTANCIA DE LA CAUSA.....	267
Capítulo noveno. <i>Estatuto y financiación de los partidos políticos europeos</i> ..	271
M. ^a CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS	
I. INTRODUCCIÓN	271
II. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EUROPEOS ..	274

1.	Naturaleza de los partidos políticos europeos	274
2.	Los partidos políticos europeos y los grupos políticos	277
III.	ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS	285
1.	Creación y condiciones para la constitución de un partido político europeo	286
2.	Organización y funcionamiento	288
IV.	FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS..	291
1.	Normas generales contenidas en el Reglamento nº 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, y en el Reglamento nº 2018/673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de mayo de 2018	291
2.	Control y sanciones	294
3.	Últimas reformas. Reglamento nº 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019	298
V.	CONCLUSIONES	300

Parte cuarta

Prevención, personas y consecuencias jurídicas

Capítulo décimo.	<i>El Derecho Penal y las empresas públicas: un problema político-criminal</i>	303
GONZALO QUINTERO OLIVARES		
I.	INTRODUCCIÓN	303
II.	PRECISIONES CONCEPTUALES	305
1.	Empresas y Entidades públicas empresariales	305
2.	Las empresas públicas que ejecuten o no ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.	307
III.	SOBRE LAS COMPLIANCES EN EL SECTOR PÚBLICO	309
IV.	LAS COMPLIANCES EN LAS SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS	310
V.	LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS: LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	312
1.	La exigencia de compliances a los contratantes con las Empresas públicas	315
2.	Un excursus: el nuevo régimen de la contratación intragrupo	316
VI.	EL NACIMIENTO Y LA DESAPARICIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	318
ANEXO	319

Capítulo undécimo. Responsabilidad criminal corporativa en el marco de la corrupción política. Penas aplicables: normativa y jurisprudencia	323
JESÚS BARQUÍN SANZ	
I. PLANTEAMIENTO	323
II. DELIMITACIÓN NORMATIVA DEL ÁMBITO DE LA RESPONSABILIDAD PENAL CORPORATIVA EN LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN POLÍTICA.....	328
III. PENAS APLICABLES A LAS PERSONAS JURÍDICAS EN LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN POLÍTICA.....	331
1. El contexto: subsistema punitivo de las personas jurídicas.	331
1.1. Cuestiones generales de las penas interdictivas aplicables a las personas jurídicas	336
1.2. Cuestiones generales de las multas aplicables a las personas jurídicas.....	341
2. Penas asignadas por el Código Penal	347
IV. CASUÍSTICA JURISPRUDENCIAL	359
 Capítulo duodécimo. Corrupción política y responsabilidad penal de personas jurídicas	 383
BERNARDO DEL ROSAL BLASCO	
I. INTRODUCCIÓN	383
II. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL CÓDIGO PENAL.....	385
III. LA EXCLUSIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICO-PÚBLICAS Y LA INCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	387
IV. SISTEMA CERRADO DE DELITOS	393
 Capítulo decimotercero. Prevención del delito y planes de cumplimiento en el marco de los partidos políticos	 397
AIXA GÁLVEZ JIMÉNEZ	
I. INTRODUCCIÓN	397
II. PLANES DE CUMPLIMIENTO: CONTENIDO Y CONSECUENCIAS DE SU ADOPCIÓN.....	399
III. LA INSTAURACIÓN DE LOS PLANES DE CUMPLIMIENTO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS	403
1. La obligación de los partidos políticos de adoptar planes de cumplimiento	403

2.	El incumplimiento de la obligación de instaurar modelos de organización y gestión. Posibles vías de sanción	404
IV.	ESPECIAL REFERENCIA A LOS CÓDIGOS ÉTICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MÁS REPRESENTATIVOS.....	408
V.	CONCLUSIONES.....	415
Capítulo decimocuarto. La protección del informante (whistleblower) en los delitos de corrupción política		417
IGNACIO LLEDÓ BENITO		
I.	BREVE HISTORIA DEL WHISTLEBLOWING EN EEUU	417
1.	La Oficina, el Programa y la Protección del Whistleblower en la S.E.C.....	423
1.1.	<i>Cómo funciona la Oficina y el Programa de Whistleblower..</i>	424
1.2.	<i>La protección al whistleblower frente a represalias en EEUU ...</i>	425
1.3.	<i>Tipos de Whistleblowers para la SEC</i>	429
1.4.	<i>Sobre otros Programas de Whistleblower</i>	430
1.5.	<i>Las leyes que legislan sobre Whistleblowing en EEUU</i>	430
II.	BREVE COMENTARIO DIRECTIVA UE 2019/1937 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN O “DIRECTIVA DE PROTECCIÓN AL WHISTLEBLOWER (DENUNCIANTE/ INFORMANTE) O DIRECTIVA WHISTLEBLOWING”	432
III.	SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2016	436
IV.	TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA Y SU PROPUESTA DE LEY AL PARLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN DEL WHISTLEBLOWER.....	438
V.	EL CANAL DE DENUNCIAS EN ESPAÑA A RAÍZ DEL ART. 31 BIS CP Y OTRAS LEYES ESPAÑOLAS QUE YA LO INCLUÍAN ANTES DE LA DIRECTIVA EU 1937/2019 O <i>DIRECTIVA WHISTLEBLOWING</i>	440
1.	El anonimato y el canal de denuncias.....	445
2.	La cultura de cumplimiento normativo y el canal de denuncias en las organizaciones empresariales.....	448
3.	El Código Ético y el canal de denuncias o <i>whistleblowing</i>...	450
4.	Las medidas disciplinarias en el canal de denuncias.	452

Capítulo decimoquinto. <i>La prevención de la corrupción en la administración pública a través de whistleblowing y la valentía de derechos</i>.....	453
CRISTINA DOMINGO JARAMILLO	
I. INTRODUCCIÓN	453
II. EL PAPEL DEL WHISTLEBLOWER PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN	457
1. Alcance de la figura del informador	457
2. Agentes que pueden interponer denuncia sobre casos de corrupción en la Administración Pública	461
3. Canales de denuncia	462
3.1. Internos	462
3.2. Externos	465
3.3. Posibilidad de implantar un modelo mixto de denuncia	466
III. IMPLICACIÓN EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL WHISTLEBLOWING	469
1. Límites genéricos a cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales.....	470
2. Libertad de información frente al especial deber de reserva del funcionario público	471
IV. CONCLUSIONES.....	474

Parte quinta
Procedimiento procesal, fiscalidad, contratación
y acceso a la función pública

Capítulo decimosexto. <i>Algunos aspectos procesales de la corrupción política</i>	479
JUAN RAFAEL BENÍTEZ YÉBENES	
I. INTRODUCCIÓN	479
II. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	481
III. LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN. CAUCE PROCESAL PARA SU ENJUICIAMIENTO.....	484
IV. CUESTIONES VARIAS QUE SUELEN PLANTEARSE EN LA INSTRUCCIÓN, CONOCIMIENTO Y FALLO DE LAS CAUSAS SEGUIDAS POR ESTOS DELITOS.....	488
1. Determinación de la competencia	488
1.1. La conexidad delictiva	489

1.2. <i>Los aforamientos</i>	491
1.3. <i>Las normas de reparto de asuntos entre Juzgados de igual clase. Infracción e irregularidades en su aplicación</i>	493
2. Macroprocesos	494
2.1. <i>Problemas de manejo del volumen documental. Digitalización de la causa</i>	496
2.2. <i>Estrategias para facilitar la celebración del juicio oral</i>	497
3. El efecto mediático, y los juicios paralelos	503
3.1. <i>Posibles remedios a los negativos efectos de la presión mediática..</i>	505
4. Legitimación procesal de partidos políticos y entidades jurídico-públicas	508
4.1. <i>Como investigados y acusados</i>	508
4.2. <i>Como Acusación Popular</i>	509
V. CONCLUSIONES	513
Capítulo decimoséptimo. Fiscalidad de los partidos políticos	515
JOSÉ MANUEL PÉREZ LARA	
I. INTRODUCCIÓN: RECURSOS ECONÓMICOS	515
II. FISCALIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	516
III. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: RENTAS EXENTAS	518
1. Financiación pública: Las subvenciones percibidas con arreglo a lo dispuesto en Ley Orgánica 8/2007	519
2. Recursos procedentes de la financiación privada	522
2.1. <i>Los rendimientos obtenidos en el ejercicio de sus actividades propias</i>	522
2.2. <i>Rendimientos procedentes de los bienes y derechos que integran el patrimonio del partido político</i>	526
2.3. <i>Aportaciones de los afiliados (IRPF)</i>	526
2.4. <i>Donaciones privadas (IRPF)</i>	528
2.5. <i>Otras situaciones</i>	533
3. Base imponible	534
4. Tipo de gravamen	535
5. Obligación de declarar	535
6. Exoneración de retención	537
IV. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO	538

V. IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS.....	542
VI. HACIENDA LOCAL.....	542
Capítulo decimoctavo. <i>El nepotismo como forma de prevaricación y ejemplo de administración desleal</i>.....	549
JESÚS M ^a GARCÍA CALDERÓN	
I. NEPOTISMO Y DERECHO PENAL	550
II. EL NEPOTISMO COMO FORMA DE PREVARICACIÓN ADMINISTRATIVA.....	556
1. Consideraciones generales	556
2. Nepotismo y Administración local	560
3. Una estructura criminológica estable	564
III. LA DISTINCIÓN CON EL DELITO DE NOMBRAMIENTOS ILEGALES	569
IV. EL CONCURSO MEDIAL CON LA ADMINISTRACIÓN DESLEAL.	570
V. NEPOTISMO Y FALSEDAD DOCUMENTAL.....	572
VI. CONCLUSIONES.....	573
Capítulo decimonoveno. <i>La aplicación a los partidos políticos de la Ley de Contratos del Sector Público</i>.....	575
RAMÓN TEROL GÓMEZ	
I. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.....	575
II. ANTECEDENTES. DE LA DIRECTIVA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU TARDÍA TRASPOSICIÓN A LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	577
III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO	580
1. Consideraciones de carácter general sobre el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público.	580
2. La referencia expresa al régimen de contratación de los partidos políticos del artículo 3.4 y su alcance	582
2.1. <i>El tenor literal del precepto y una primera cuestión: ¿El partido político como poder adjudicador?</i>	582
2.2. <i>La referencia a los contratos sujetos a regulación armonizada</i>	586
3. Los partidos políticos en el recurso especial en materia de contratación	588

3.1. Consideraciones generales sobre el recurso especial en materia de contratación.....	588
3.2. La legitimación de los partidos políticos en este ámbito	592
3.3. Un apunte respecto de la compleja interposición del recurso contra actuaciones de los partidos políticos	594
4. Contratos excluidos relacionados con “campañas políticas” ...	595
5. Sobre las instrucciones internas en materia de contratación	596
IV. UNA BREVE RECAPITULACIÓN CONCLUSIVA.....	597

Parte sexta

Delitos de carácter instrumental

Capítulo veinte. El delito de cohecho como instrumento de corrupción política.....	601
EVA M ^a DOMÍNGUEZ IZQUIERDO	
I. PANORÁMICA GENERAL Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL...	601
II. NECESIDAD DE MEJORAS EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN: LAS MEDIDAS EXTRAPENALES	607
III. EL DELITO DE COHECHO COMO PARADIGMA DE CORRUPCIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA	610
IV. EL COHECHO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO	611
V. FIGURAS DE COHECHO Y CORRUPCIÓN POLÍTICA	617
1. Elementos comunes al cohecho pasivo.....	619
1.1. Sujetos del delito: autoridad o funcionario y asimilados	619
1.2. Los verbos típicos.....	621
1.3. “Dádíva, favor o retribución de cualquier clase, ofrecimiento o promesa”: la adecuación social del concepto	623
1.4. Beneficiario de la dádíva: “en provecho propio o de un tercero”	626
1.5. “En el ejercicio del cargo”	627
2. Modalidades típicas del delito de cohecho pasivo.....	628
2.1. Cohecho propio	628
2.2. Cohecho impropio	630
VI. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD EN SUPUESTOS DE COHECHO POLÍTICO.....	643

Capítulo veintiuno. <i>Blanqueo de capitales y enriquecimiento ilícito en el ámbito de la corrupción política</i>	651
MARÍA JOSÉ SÁNCHEZ ROBERT	
I. INTRODUCCIÓN	651
II. EL BLANQUEO DE CAPITALS EN LAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS	655
1. Evolución de la normativa comunitaria	656
2. El blanqueo de capitales en las Directivas (UE) 2015/849, de 20 de mayo y 2018/843, de 30 de mayo	659
3. La Directiva (UE) 2018/1673, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal	671
III. MEDIDAS CONTRA LOS PARAÍDOS FISCALES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA. LAS LISTAS DE PARAÍDOS FISCALES	675
IV. LA TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE BLANQUEO DE CAPITALS EN EL CÓDIGO PENAL ESPAÑOL	679
V. CONSIDERACIONES FINALES	692
 Capítulo veintidós. <i>La malversación propia: un delito instrumental de corrupción política</i>	 697
BELÉN MACÍAS ESPEJO	
I. A MODO DE INTRODUCCIÓN	697
II. EL DELITO DE MALVERSACIÓN TRAS SU REFORMA POR LO 1/2015	698
III. BIEN JURÍDICO PROTEGIDO	700
IV. LA AUTORIDAD COMO SUJETO ACTIVO	704
V. OBJETO MATERIAL: EL PATRIMONIO PÚBLICO	705
VI. MODALIDADES DELICTIVAS	708
1. Tipo básico	709
1.1. <i>Administración desleal</i>	709
1.2. <i>Apropiación indebida</i>	712
2. Tipos agravados	713
2.1. <i>Tipo agravado</i>	713
2.2. <i>Tipo hiperagravado</i>	715
3. Tipos atenuados	717
3.1. <i>Tipo atenuado en atención a la cuantía</i>	717

3.2. Tipo atenuado por reparación del perjuicio o por colaboración	718
VII. CUESTIONES VINCULADAS A LA CULPABILIDAD	720
VIII. AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN	721
IX. CONCURSOS	723
X. DISPOSICIÓN COMÚN	725
Capítulo veintitrés. Tráfico de influencias	727
JUAN JOSÉ ROMERO ABOLAFIO	
I. INTRODUCCIÓN	727
II. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN DE LOS DELITOS DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN EL CÓDIGO PENAL DE 1995 ...	733
III. EJERCICIO DE INFLUENCIAS SOBRE FUNCIONARIO O AUTORIDAD (ARTS. 428 Y 429 CP).....	737
1. Influencia y prevalimiento	740
2. Resolución.....	747
3. Beneficio económico	750
4. Delimitación y relaciones concursales	751
IV. OFRECIMIENTO DE INFLUENCIAS A PARTICULAR (ART. 430 CP)	758
1. Conducta típica	762
2. Delimitación y relaciones concursales	765
V. CONSIDERACIONES FINALES	768
Parte séptima	
Perspectiva comparada de política criminal	
Capítulo veinticuatro. El combate a la corrupción en México en materia político-electoral y la eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción.....	773
CARLOS GARCÍA MÉNDEZ - ERIK GARCÍA HERRERA - CARLOS ANTONIO VÁZQUEZ AZUARA	
I. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.....	774
II. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.....	774
III. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN	777

IV. LA “MERCADOTECNIA ANTICORRUPCIÓN” Y “EDUCAR CON PERSPECTIVA ANTICORRUPCIÓN”, COMO PROPUESTAS PARA COADYUVAR CON EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.....	781
V. CONCLUSIONES.....	783
Capítulo veinticinco. <i>Corrupción política en Brasil: formas, causas y efectos ..</i>	785
LÉO DA SILVA ALVES	
I. INTRODUCCIÓN.....	785
Discurso endémico y corrupción	787
II. ENTORNO DE CORRUPCIÓN.....	787
III. FORMAS, CAUSAS Y EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA..	789
1. Tipos/formas de corrupción	789
2. <i>Modus operandi</i>	790
3. Causas de la corrupción	792
4. Consecuencias de una práctica política oscura	794
5. Elecciones 2018: continuidad del modelo	795
6. Política, mentiras y psicópatas	797
7. Efectos de la corrupción	800
IV. CONCLUSIÓN.....	800
Capítulo veintiséis. <i>De la corrupción en los procesos electorales y de los partidos políticos: marco jurídico-penal en Chile</i>	803
JAIME NÁQUIRA R. - ROBERTO SALIM-HANNA S.	
I. GENERALIDADES DE LOS DELITOS ELECTORALES EN CHILE...	803
1. Tratamiento de los delitos electorales en Chile	803
2. Fuentes relevantes	804
3. Últimas incorporaciones y proyectos de ley en discusión ...	805
II. PRIMERA PARTE: CATÁLOGO DE DELITOS ELECTORALES....	805
1. Clasificación propia de los delitos electorales	805
1.1. <i>Delitos relacionados al acto mismo de votación o sufragio</i>	806
1.2. <i>Delitos relacionados a documentos, datos e información de relevancia</i>	806
1.3. <i>Delitos relacionados al correcto desarrollo del evento electoral</i>	808
1.4. <i>Delitos relacionados a beneficios económicos u otras recompensas..</i>	810
1.5. <i>Otros delitos</i>	810
2. Penalidad	811

III. SEGUNDA PARTE: DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS.....	812
1. Introducción	812
2. Consideraciones previas: evolución del financiamiento político en Chile	812
3. Descripción del régimen vigente de financiamiento político en Chile	814
3.1. <i>Régimen de financiamiento de los partidos políticos</i>	816
3.2. <i>Régimen de financiamiento de las campañas electorales</i>	816
4. Sanciones al financiamiento irregular de la política	817
4.1. <i>Otorgamiento u obtención de aportes irregulares. Hipótesis de Exceso. (art. 27 bis inc. 1)</i>	820
4.2. <i>Otorgamiento u obtención de aportes irregulares. Hipótesis de persona jurídica. (art. 27 bis inc. 2)</i>	822
4.3. <i>Ofrecimiento o solicitud indebida de aportes electorales (art. 27 bis inc. 3)</i>	823
IV. CONCLUSIONES.....	823
 Capítulo veintisiete. <i>Campañas electorales en México y su financiación desde la delincuencia organizada: fracaso anunciado de la gobernabilidad</i>	827
ISRAEL ORTIZ VILLAR	
I. ESTIMACIONES PRELIMINARES	827
II. FINANCIAMIENTO ILÍCITO EN CAMPAÑAS ELECTORALES..	829
1. La homologación operativa: el financiamiento privado y el del crimen organizado	832
1.1. <i>Estratagemas del financiamiento particular</i>	834
1.2. <i>Tretas financieras de la delincuencia organizada</i>	840
2. El dinero del crimen, transgresor del principio de equidad	842
3. Los esfuerzos institucionales sobre la regulación del financiamiento	844
III. EL SOMETIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD	847
1. Clientelismo electoral: pacto <i>de facto</i> hacia la ingobernabilidad	849
2. La subasta del voto ciudadano y los costos para la gobernabilidad	853
IV. REFLEXIONES FINALES	856

Capítulo veintiocho. <i>La financiación ilícita de partidos políticos en Italia</i>	863
CRISTINA CALLEJÓN HERNÁNDEZ	
I. INTRODUCCIÓN	863
II. TIPOS PENALES ITALIANOS.....	867
1. Bien jurídico protegido	872
2. Conducta típica	874
2.1. <i>Financiación pública de partidos políticos</i>	874
2.2. <i>Financiación societaria oculta de partidos políticos</i>	876
2.3. <i>Financiación por parte de personas físicas</i>	879
3. Objeto material	879
4. Elemento subjetivo	880
5. Consumación	881
6. Formas imperfectas de ejecución	881
7. Pena	882
III. ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A LA FINANCIACIÓN LEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	882
1. Omisión de declaración conjunta ante la Cámara de los Diputados	882
2. Otros ilícitos administrativos	885
IV. FINANCIACIÓN ILÍCITA DE PARTIDOS POLÍTICOS. DERECHO PENAL VS DERECHO ADMINISTRATIVO	890
Resultados a manera de conclusiones	899

ABREVIATURAS

AAP	Auto de la Audiencia Provincial
AAVV.....	Autores varios
AEAT.....	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEPD.....	Agencia Española de Protección de Datos
AJD.....	Actos Jurídicos Documentados
AP.....	Audiencia Provincial
art./arts.....	Artículo/artículos
ATS.....	Auto del Tribunal Supremo
ATSJ.....	Auto del Tribunal Superior de Justicia
BNG	Bloque Nacionalista Galego
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE.....	Boletín Oficial del Estado
C's.....	Ciudadanos
Cap.....	Capítulo
CC	Coalición Canaria
CCAA	Comunidades Autónomas
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE.....	Constitución Española
CEDH.....	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CEE	Comunidad Económica Europea
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial
Cfr.	Confrontar
CGPJ.....	Consejo General del Poder Judicial
CIS.....	Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU	Convergència i Unió
COI	Comité Olímpico Internacional
Coord./Coords.....	Coordinador/Coordinadores
COVID-19	Coronavirus disease 2019
CP.....	Código Penal
CPTR-73.....	Código Penal. Texto Refundido de 1973
DGT	Dirección General de Tributos
Dir./Dir.	Director/Directores
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público

ECLI.....	European Case Law Identifier
Ej.	Ejemplo
EM.....	Exposición de Motivos
ERC.....	Esquerra Republicana de Catalunya
ETA.....	Euskadi Ta Askatasuna
FCA.....	False Claims Act
FD/FDs.....	Fundamento de Derecho/Fundamentos de Derecho
FGE.....	Fiscalía General del Estado
FJ.....	Fundamento Jurídico
GAFI.....	Grupo de Acción Financiera Internacional
GG.....	Grundgesetz
GPS.....	Global Positioning System
GRECO.....	Grupo de Estados contra la Corrupción
IAE.....	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI.....	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICP.....	Índice de Percepción de la Corrupción
ICV.....	Iniciativa por Cataluña Verdes
IFE.....	Instituto Federal Electoral
IIVTNU.....	Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
IRPF.....	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS.....	Impuesto sobre Sociedades
IU.....	Izquierda Unida
IVA.....	Impuesto sobre el Valor Añadido
JJOO.....	Juegos Olímpicos
LCSP.....	Ley de Contratos del Sector Público
LECrim.....	Ley de Enjuiciamiento Criminal
Ley SOX.....	Ley Sarbanes-Oxley
LGT.....	Ley General Tributaria
LIRPF.....	Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LIS.....	Ley del Impuesto sobre Sociedades
LIVA.....	Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido
LO.....	Ley Orgánica
LOFPP.....	Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos
LOPD.....	Ley Orgánica de Protección de Datos
LOPDGDD.....	Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LOPJ.....	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOPP.....	Ley Orgánica de Partidos Políticos
LOREG.....	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
LPAP.....	Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas

LPBCFT	Ley de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
MF	Ministerio Fiscal
NSA	National Security Agency
NU.....	Naciones Unidas
núm./nº	número
OCDE.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS.....	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OLAF	Oficina Europea de Lucha Antifraude
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN.....	Organización del Tratado del Atlántico Norte
pág./págs.....	Página/páginas
párr.....	Párrafo
PartG.....	Gesetz über die politischen Parteien, Parteiengesetz
PBC/FT	Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo
PIB	Producto Interior Bruto
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE.....	Partido Socialista Obrero Español
RAE	Real Academia Española
RD	Real Decreto
ReDCE	Revista Española de Derecho Constitucional Europeo
RGIT	Reglamento General de Inspección de los Tributos
RIRPF.....	Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
RIS.....	Reglamento del Impuesto sobre Sociedades
RJ.....	Repertorio de Jurisprudencia
ROJ.....	Repositorio Oficial de Jurisprudencia
RPPJ	Responsabilidad penal de las personas jurídicas
RRHH	Recursos humanos
SEC.....	Securities and Exchange Commission
SEPBLAC.....	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias
STC/SSTC.....	Sentencia/Sentencias del Tribunal Constitucional
STS/SSTS	Sentencia/Sentencias del Tribunal Supremo
STSJ.....	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TACRC.....	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TEDH.....	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

TFUE.....	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Tit.....	Título
TPO.....	Transmisiones Patrimoniales Onerosas
TRLITPyAJD.....	Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
TRLMV	Texto refundido de la Ley del Mercado de Valores
TRLRHL.....	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TUE.....	Tratado de la Unión Europea
UCO.....	Unidad Central Operativa
UE	Unión Europea
UF	Unidad de Fomento
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UPyD.....	Unión Progreso y Democracia
vid.....	véase
vol.....	Volumen

Capítulo noveno

Estatuto y financiación

de los partidos políticos europeos

M.^a CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS

Profesora Titular de Derecho Constitucional Universidad de Granada

Sumario: I. Introducción; II. La configuración del sistema de partidos europeos: 1. *Naturaleza de los partidos políticos europeos*; 2. *Los partidos políticos europeos y los grupos políticos*; III. Estatuto jurídico de los partidos políticos europeos: 1. *Creación y condiciones para la constitución de un partido político europeo*; 2. *Organización y funcionamiento*; IV. Financiación de los partidos políticos europeos: 1. *Normas generales contenidas en el Reglamento n° 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, y en el Reglamento n° 2018/673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de mayo de 2018*; 2. *Control y sanciones*; 3. *Últimas reformas. Reglamento n° 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019*. V. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en el análisis del estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos como elemento que contribuye a fortalecer la dimensión europea de los mismos y a garantizar el principio democrático y, por ende, el fortalecimiento de la unión política europea. Los partidos políticos europeos son el elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos europeos en la vida democrática de la Unión. Es necesario que se conviertan en actores más visibles y relevantes del sistema político de la Unión Europea, por lo que su fortalecimiento como instrumentos de participación y representación requiere de la implementación de mecanismos de financiación transparentes, proporcionados y sostenibles. La dimensión verdaderamente europea de los partidos políticos no se ha podido realizar plenamente mientras su organización se ha hecho depender de las disposiciones legislativas de cada Estado miembro y su financiación no ha estado encaminada a sufragar sus actividades a nivel exclusivamente europeo, sino que se ha utilizado para la financiación interna de los mismos. Ambas cuestiones inciden tanto en la calidad democrática de la Unión, pues es uno de los principios sobre los que se sustenta, como en la política de transparencia de las instituciones públicas y, en concreto, del Parlamento. Factores como

una financiación de los partidos políticos proporcional al apoyo recibido en las elecciones europeas, el porcentaje de representación exigido para acceder a la financiación, la distribución más justa de los fondos, la eliminación de prácticas abusivas o la transparencia, son elementos que reforzarán la dimensión europea de los partidos políticos.

En un momento de profunda crisis, propiciada por la terrible emergencia sanitaria del Covid-19 en la que estamos de lleno en estos momentos, el fortalecimiento de los pilares democráticos de la Unión Europea se hace imprescindible si no queremos que corra peligro el futuro en común. Una crisis que está poniendo a prueba las costuras del proyecto europeo y que “supone un duro golpe para el proceso de integración porque ha dejado al descubierto una buena parte de las deficiencias de la construcción europea”¹. No cabe duda de que los partidos políticos son uno de los pilares institucionales básicos para el desarrollo del principio democrático al mismo tiempo que cumplen una función de integración de primer orden al representar intereses comunes de los ciudadanos europeos. Ello, no obstante, no significa que exista un auténtico sistema de partidos políticos europeos con listas electorales únicas, circunscripción electoral europea, régimen electoral común, etc, pero sí que, una vez constituido el Parlamento, pueden adquirir un papel que trascienda las fronteras nacionales. Más bien, se trata de un proceso en construcción que se encuentra en un momento crucial, en palabras de Francisco BALAGUER, “Europa está afrontando en estos momentos su hora decisiva en lo que al proceso de integración se refiere”, y tiene, precisamente en la democracia representativa, el elemento que puede aportar coherencia al proceso de integración, al menos desde el punto de vista teórico².

El estatuto de los partidos políticos europeos se ha generado a lo largo del tiempo con un desarrollo legislativo progresivo, a partir del Reglamento (CE) n° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea³, que les dotó de un carácter institucional y de una infraestructura que permitió que tuvieran una notable influencia al desligarse de las legislaciones de los Estados miembros donde tenían su sede. El modelo actualmente en vigor lo constituye el Reglamento n° 1141/2014, de 22 de octubre⁴, que supuso la primera revisión importante del Reglamento n° 2004/2003, de 4 de noviembre; esta regulación ha modificado la posición de los partidos puesto que, al convertirse en entidades eu-

¹ BALAGUER CALLEJÓN, F. Presentación del núm. 33 ReDCE, Enero-Junio de 2020.

² BALAGUER CALLEJÓN, F. “La democracia representativa y la Unión Europea”. *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Vol. I. Dirs. Pérez Miras-Teruel Lozano-Raffiotta-Iadicco. BOE y CEPC, Madrid, 2020.

³ Reglamento (CE) n° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea, *DOUE*, L297, de 15 de noviembre de 2003.

⁴ Reglamento (UE, EURATOM) n° 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*, L317, de 4 de noviembre de 2014.

ropeas, consiguen un mayor acceso a la financiación del presupuesto de la Unión. Al mismo tiempo, la reforma, al cambiar la forma de asignación presupuestaria, mejoró el sistema en lo que se refiere a la distribución de los fondos destinados a los partidos.

Los partidos políticos europeos están previstos en el Tratado de la Unión Europea, que reconoce su contribución a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión, sin embargo, las normas de la Unión dejaban lagunas que permitían que se creara un partido político europeo exclusivamente por razones económicas utilitaristas, para recibir fondos del presupuesto europeo que se destinaban, en realidad, a la financiación del partido en el ámbito nacional. Si bien el Reglamento 1141/2014, de 22 de octubre podemos considerarlo como la normativa aplicable en la actualidad a los partidos políticos europeos, hay que entenderlo modificado, en lo referente a la financiación, por el Reglamento 2018/673, de 3 de mayo, dirigido precisamente a garantizar el cumplimiento de sus objetivos de formación de la conciencia política europea y de expresar la voluntad de los ciudadanos⁵. Esta reforma completa el sistema de financiación intentado dar solución a los numerosos problemas que en los últimos tiempos han aparecido en el escenario público que pueden atentar contra la calidad democrática de la Unión y minar la confianza de los ciudadanos en la gestión pública, ya que una deficiente regulación de la financiación de los partidos puede brindar oportunidades para que el crimen organizado influya en la misma y la falta de transparencia y fiscalización de los recursos privados que obtienen los partidos puede dificultar gravemente acabar con los conflictos de intereses, con las puertas giratorias o con la financiación ilegal de las campañas electorales. La Unión ha establecido un sistema de control y fiscalización en el que combina estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas –en el entendimiento de que son los únicos mecanismos mediante los cuales se puede conocer el origen y la utilización de los fondos financieros que reciben los partidos políticos–, con un sistema de control que tipifica, sanciona y persigue la financiación ilegal estableciendo órganos supervisores de control separados de los propios partidos que auditan y fiscalizan su financiación.

Finalmente, hay que señalar que, aunque ambos Reglamentos (el Reglamento 1141/2014, de 22 de octubre y el Reglamento 2018/673, de 3 de mayo) hacen referencia tanto a los partidos políticos europeos como a las fundaciones políticas afiliadas, nosotros nos vamos a centrar en la regulación de los partidos políticos, haciendo la advertencia de que en la mayoría de las ocasiones, la regulación se refiere a ambos. Hemos considerado conveniente no hacer referencia expresa a las fundaciones, sino circunscribir el estudio a los partidos políticos, en tanto que la “fundación política europea” es una entidad afiliada formalmente a un partido político europeo, que está registrada junto con el partido, de conformidad con

⁵ Reglamento (UE, EURATOM) n° 2018/673 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de mayo de 2018 por el que se modifica el Reglamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, *DOUE*, L1141, de 4 de mayo de 2018.

los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento y que, a través de sus actividades, dentro de los objetivos y valores fundamentales perseguidos por la Unión, apoya y complementa los objetivos del partido político europeo, por lo que trabajan conectadas a los partidos como instrumentos de estos. Dado que un partido político europeo solo podrá tener formalmente afiliada a una fundación política europea y que ambos deben garantizar una separación entre la gestión cotidiana y las estructuras de gobierno y las cuentas financieras de cada uno, nos referiremos a las fundaciones políticas europeas solamente cuando queramos resaltar una diferenciación legal o un dato especialmente significativo.

II. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EUROPEOS

1. Naturaleza de los partidos políticos europeos

Pues bien, es ya pacífico a estas alturas del proceso de constitucionalización de la Unión Europea que la configuración de los partidos políticos representativos forma parte del elemento democrático de la Unión; no puede ser de otra manera al tratarse de una comunidad dotada de instituciones claramente representativas formada por Estados constitucionales democráticos, pese al tradicional déficit democrático con el que históricamente se ha venido caracterizando a la Unión. Si bien no siempre se tuvo claro que pudiera trasladarse el mismo esquema estatal al ámbito europeo, la realidad es que el impulso democratizador ha continuado durante toda la historia de la Unión Europea y, aunque los elementos democráticos han cedido siempre en favor de los Estados miembros, se va produciendo una traslación al debate público europeo, con los partidos políticos como protagonistas y canalizadores de las demandas de la opinión pública. Aunque es cierto que faltan muchos elementos de un auténtico sistema representativo, no lo es menos que el papel que juegan los partidos políticos verdaderamente europeos en el Parlamento Europeo, puede contribuir a la configuración de una democracia realmente pluralista y representativa.

Los partidos políticos se consagran en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros de la Unión Europea, como cauce para la participación en política de los ciudadanos y como instrumento para expresar el carácter plural de la sociedad civil. Para ello se acude a declaraciones de carácter general, que se concretan después en otras disposiciones constitucionales más específicas y en otras normas infraconstitucionales. El conjunto de todas ellas desarrollan y configuran su estatuto jurídico. Este mismo esquema se puede trasladar al ordenamiento de la UE y, en este sentido, hay que destacar tres normas que se convierten en la base jurídica que conforma su régimen jurídico: en primer lugar, el Tratado de Lisboa (TUE); en segundo lugar, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y el Tratado de Funcionamiento (TFUE); y, en tercer lugar, el Reglamento n° 1141/2014, de 22 de octubre, y sus modificaciones de

2018 y 2019, que constituyen el bloque normativo aplicable a los partidos políticos europeos. En ellas, se consagra la constitucionalización de los partidos políticos europeos de forma similar a como lo hacen las Constituciones de los países miembros, configurándose así un “espacio constitucional europeo” que está integrado por los espacios constitucionales europeo, estatal y el de los entes territoriales en aquellos Estados políticamente descentralizados en los que estos existen⁶. De esta forma, aun cuando no puede hablarse de una Constitución formal en la Unión Europea, ya que ésta no está dotada de un texto formal al que podamos llamar Constitución, puede considerarse que los Tratados tienen un carácter materialmente constitucional⁷, que incluyen su estructura de poderes, el sistema de producción normativa y el régimen de derechos fundamentales⁸ que dotan a la Unión del soporte constitucional necesario.

Hemos dicho que, en primer lugar, el papel de los partidos políticos a escala de la Unión se establece en el artículo 10, apartado 4, del TUE: “Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión Europea”⁹. Durante años se ha hablado del déficit democrático de la Unión Europea precisamente por la falta de partidos políticos claramente representativos del *demos* europeo. Si la Unión carecía de los “atributos esenciales de una democracia”, era por “la inexistencia de un elemento vertebral del principio democrático, como son los partidos políticos europeos”¹⁰. Sin embargo, con el correr del tiempo y, aunque lentamente, la Unión Europea ha continuado por la senda de la democracia representativa y ha terminado por institucionalizar y regular los partidos políticos¹¹, incorporando el sistema del Estado de partidos a la regulación constitucional, con la declaración del artículo 10.4 del TUE, de forma y con expresiones análogas a como lo hacen las Constituciones de los Estados miembros: “concurrer” a la formación de la voluntad popular, en el caso de la Constitución española (artículo 6 CE), o “contribuyen” a la formación de la voluntad popular, en el caso de la Constitución alemana (artículo 21.1 Ley Fundamental alemana). Ambas fórmulas reconocen a

⁶ BESSE, J.-M.: *L'espace public: espace politique et paysage familial. Rencontres de l'espace public*, Lille Métropole Communauté Urbaine, Dec 2006, Lille, France. fhalshs-00191977f. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00191977/document>.

⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F.: “El Tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre la estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea”, REDC, n° 83, 2008. (Coord.): *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, Vol. I, cap. IX, decimoquinta edición, 2020.

⁸ HÁBERLE, P. “Derecho constitucional común europeo”. En *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, págs. 7 a 46.

⁹ El artículo 138 A del Tratado de Maastricht establecía: “Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”.

¹⁰ CHOFRE SIRVENT, J. “El parlamento europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos”. ReDCE, núm. 11.

¹¹ DE CASTRO, L. R. *La configuración de un sistema de partidos propiamente europeo*, Real Instituto Universitario de Estudios europeos, núm. 96, 2020.

los partidos políticos como instrumentos constitucionalmente necesarios para la formación de la voluntad política del pueblo¹². El papel de los partidos es, pues, esencial para mantener el pluralismo y no existe democracia sin ellos.

En cuanto a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, en su artículo 12. 1 establece como derechos fundamentales de todos los ciudadanos de la Unión el derecho a la libertad de asociación en todos los niveles, por ejemplo en los ámbitos político y cívico: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”. La libertad de reunión y asociación son libertades clásicas reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia e incorporadas desde el primer momento a la Carta de forma casi idéntica a como lo hace el artículo 11 del CEDH, por lo que no plantea ningún problema de interpretación ni para los Estados miembros ni para los propios partidos que pueden pretender la protección del propio Tribunal, máxime cuando el Consejo ha regulado ya su estatuto jurídico, al que nos referimos a continuación. El párrafo segundo de este mismo artículo configura a los partidos políticos como la expresión de dos derechos fundamentales: un derecho fundamental a la libertad de expresión y otro derecho fundamental que es el derecho de asociación: “Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”. Así, se puede decir que un partido político es una forma particular de asociación (STC 3/1981, de 2 de febrero) que sirve como cauce para una también particular forma de expresión, pensamiento o ideología que es la política, provocando así una suerte de *vis atractiva* sobre otros derechos fundamentales¹³.

Finalmente, el elemento que cierra el marco constitucional de esta regulación es el artículo 224 del TFUE, que establece que “el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán mediante reglamentos el estatuto de los partidos políticos a escala europea, a los que se hace referencia en el apartado 4 del artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, y en particular las normas relativas a su financiación”. En el ejercicio de esta competencia se aprobó el primer Reglamento (CE) n° 2004/2003, sobre el estatuto y financiación de los partidos políticos a escala europea. Establecía normas básicas de organización y funcionamiento de los partidos políticos europeos admitiendo que podía tener tal consideración tanto la asociación política reconocida como partido por un Estado miembro, como la coalición de partidos. Así, siguiendo la doctrina común, un partido político a escala europea tendrá como miembros bien a ciudadanos reunidos en forma de partido político, o bien a partidos políticos que constituyan una coalición entre ellos.

¹² MORLOK, M. “Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, págs. 183-201.

¹³ RODRÍGUEZ VERGARA, A. “El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la unión europea: un equilibrio *sui generis*”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016.

El Reglamento aporta una serie de definiciones de lo que había de entenderse por partidos, fundaciones, coaliciones, etc, para que les pueda ser de aplicación las normas europeas referidas a la formación y funcionamiento de un partido político europeo. A estos efectos por partido político hay que entender: “una asociación de ciudadanos que persigue objetivos políticos, y que está reconocida por el ordenamiento jurídico, o bien establecida de conformidad con éste, de al menos un Estado miembro”; la coalición de partidos políticos es una “cooperación estructurada entre, como mínimo, dos partidos políticos”, y el partido político a escala europea se define como “un partido político o una coalición de partidos políticos que reúne las condiciones contempladas en el artículo 3”, que es el que establece las condiciones que un partido político debe de cumplir para ser considerado partido político a escala europea y a las que nos referiremos más adelante; finalmente, por fundación política europea hay que entender las entidades afiliadas formalmente a un partido político europeo que apoya y complementa los objetivos del partido político europeo. Es importante hacer notar que el Reglamento n° 1141/2014, de 22 de octubre, cambia la denominación de partido político *a escala europea* por la de “partidos políticos europeos” y la de fundaciones políticas *a escala europea* por “fundaciones políticas europeas” y mantiene las definiciones anteriores, en un afán por incidir en el carácter claramente europeo de los partidos cuando se trata del debate público europeo, considerándoles algo más que federaciones transnacionales de los partidos políticos nacionales de varios países de la UE, unidos por afinidad política¹⁴, ya que deben ser los cauces a través de los cuales se articula la participación de los ciudadanos en las políticas europeas, necesaria para cerrar la brecha democrática y el desapego de los ciudadanos a la Unión.

2. Los partidos políticos europeos y los grupos políticos

Hasta su regulación estatutaria, el protagonismo político dentro del Parlamento lo constituyeron los grupos políticos parlamentarios en los que se organizaba el Parlamento y, aun cuando los partidos políticos no se identifican con los grupos políticos del Parlamento Europeo, como es evidente, mantienen una importante conexión con ellos¹⁵.

Los grupos políticos de estas formaciones se corresponden con partidos políticos supranacionales presentes en la Unión con los que trabajan en estrecha cooperación en el Parlamento Europeo. Se regulan en los artículos 33 y 34 del

¹⁴ LÓPEZ DE LA FUENTE, G. *Pluralismo político y partidos políticos europeos*, COMARES, 2014.

¹⁵ VLAD CONSTANTINESCO. “Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo Análisis a la luz del Reglamento (UE, EURATOM) n° 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”. En *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, págs. 341-354.

Reglamento del Parlamento¹⁶. Y, aunque es necesario distinguir los grupos políticos parlamentarios de los partidos políticos europeos, son fundamentales para la labor de estos en el Parlamento Europeo, ya que a través de la creación de bloques políticos, los partidos contribuyen de manera significativa a la capacidad operativa del parlamento, evitando una fragmentación excesiva que –como veremos, en la Unión Europea es grande, en cuanto a representación, ya que son muchos los partidos que concurren a las elecciones europeas–, y facilitando el proceso de toma de decisiones.

Aunque los grupos políticos son esenciales para la creación de mayorías en el Parlamento y para organizar, coordinar y apoyar las actividades de sus diputados, mantienen estructuras diferentes a los partidos políticos con representación parlamentaria. Tratándose de un parlamento al que concurren más de 200 partidos de todos los Estados miembros, la pertenencia a los grupos es fundamental para la creación de estas mayorías, pero, al mismo tiempo, hay elementos que les distancian. Así, por ejemplo, la pertenencia a un grupo no exige la actuación de los diputados sujetos a una disciplina tan estricta como en la mayoría de los parlamentos nacionales, por lo que los diputados siguen manteniendo la unión con los partidos a los que pertenecen más que con el grupo político. Aun así, no puede negarse la intervención de los partidos políticos en los grupos que forman. Esta situación pudo evidenciarse en marzo de 2019 en las filas del Partido Popular Europeo que desembocó en la suspensión del partido húngaro FIDESZ por violaciones de los principios del Estado de Derecho de la Unión Europea por parte del primer ministro Viktor Orbán, perteneciente al mismo. Esto, traducido a la práctica parlamentaria puede suponer para esta formación la imposibilidad de proponer candidatos a los puestos de representación del Parlamento y a no tener voz ni voto en las decisiones del partido. Aunque fue suspendido del PPE en marzo de 2019, a petición de 12 miembros del partido pertenecientes a 9 países, todavía forma parte del Grupo PPE en el Parlamento Europeo, sus diputados siguen manteniendo las ventajas de estar integrados en el grupo.

Formar parte de un grupo político es importante para los eurodiputados, ya que los líderes de los grupos trabajan juntos para establecer la agenda del Parlamento Europeo. Los grupos políticos tienen prioridad en términos de tiempo de uso de la palabra en las sesiones plenarias del Parlamento y tienen derecho a financiación y recursos adicionales para apoyar sus actividades. Aunque los grupos políticos desempeñan un papel muy destacado en la vida del Parlamento, los diputados por separado, o varios diputados actuando conjuntamente, también tienen muchos derechos, por ejemplo, en relación con el ejercicio de supervisión de otras instituciones de la Unión, como la Comisión. No obstante, la pertenencia a un grupo político reviste especial importancia en lo que respecta a la asignación de puestos clave en las estructuras políticas y organizativas del Parlamento, por ejemplo las presidencias de las comisiones y delegaciones o las funciones de po-

¹⁶ https://www.europarl.europa.eu/DOUEo/document/lastrules/TOC_ES.html?redirect

centes de expedientes importantes¹⁷. En cambio, los diputados no inscritos pueden designar a candidatos para las comisiones y delegaciones, pero es poco probable que estos sean elegidos para cargos como los de presidentes de comisión o que sean designados ponentes para expedientes importantes, al igual que los grupos políticos más pequeños que también obtienen muy pocas presidencias de comisión. Gozan, en contraprestación, de otras prerrogativas parlamentarias que les concede el Reglamento de la Cámara¹⁸.

Los dos europartidos más grandes y conocidos son el Partido Popular Europeo (PPE) y el Partido Socialista Europeo (PSE), ambos han formado siempre grupo político: el Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) (PPE) y el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, que desde las elecciones de 1999 han sido hegemónicos en la Cámara a la hora de formar mayorías. Sin embargo, este equilibrio de fuerzas se ha roto en las pasadas elecciones en las que el resto de partidos constituyen más del 60% de los votos de la Cámara y pueden condicionar la agenda del Parlamento de forma considerable en una legislatura.

El reconocimiento de los grupos parlamentarios se produce de forma muy temprana en el seno de las tres Comunidades Europeas originarias, cuya Asamblea Común aprobó en 1953 una resolución sobre la formación de grupos políticos¹⁹. Dicha Resolución reformó el Reglamento incorporando un artículo 33 bis, en el que se establecía que los representantes podían organizarse en grupos por afinidades políticas, lo cual constituye el primer atisbo de desvinculación de los representantes de los Estados, ya que estos eran elegidos por los Parlamentos nacionales entre sus miembros. Para la constitución de los grupos era suficiente con remitir al Presidente de la Asamblea una declaración de constitución que contendría la denominación del grupo y la firma de sus miembros, siendo necesario un mínimo de 9 miembros y estableciéndose la prohibición de pertenecer a más de un grupo. En la misma Resolución se fijó una asignación presupuestaria a cada uno de los grupos políticos reconocidos (una suma fija de 500.000 francos belgas), más una cantidad variable calculada a prorrata según el número de miembros inscritos (que se fijó en 10.000 francos belgas por miembro). Estos créditos no iban dirigidos a sufragar los salarios de los representantes, sino que se dispusie-

¹⁷ Así, por ejemplo, las candidaturas para los cargos de presidente, de los 14 vicepresidentes y de los 5 cuestores del PE solo podrán ser presentadas por un grupo político o por el número de diputados necesario para alcanzar al menos el «umbral mínimo», que en la actualidad (junio de 2019) se define como una vigésima parte de los diputados al Parlamento Europeo, es decir, 38 diputados (artículo 15).

¹⁸ La pertenencia a un grupo político también es importante en lo que respecta a la distribución del tiempo de uso de la palabra durante los debates en el Pleno. Para la primera parte de un debate, hay un primer bloque de tiempo de uso de la palabra que se distribuye en partes iguales entre todos los grupos políticos; a continuación, se prorratea una cuota adicional entre los grupos políticos en proporción a su tamaño.

¹⁹ RÉSOLUTION (adoptée le 16 juin 1953) insérant dans le Règlement une disposition relative à la constitution des Groupes politiques, JO 21.07.53.

ron exclusivamente para la financiación de los grupos en su conjunto, y podemos pensar que sienta las bases de la normativa posterior sobre financiación.

Varios años después, se da un paso más en la conformación de bloques políticos cuando el Parlamento abandonó la atribución de los escaños por orden alfabético y pasó a hacerlo por afiliación política, convirtiéndose así en un auténtico parlamento transnacional organizado en función de criterios ideológicos. Se formaron tres grupos parlamentarios: Grupo Demócrata Cristiano, Grupo Socialista y Grupo de Liberales y afines. A partir de ese momento, las formaciones políticas dentro del Parlamento adquieren vida propia llegando a convertirlo en un galimatías de grupos, siglas y partidos que se agrupan necesariamente por afinidades más o menos ideológicas, ya que la infrarrepresentación de algunos partidos obliga a sus representantes electos a unirse a mayorías dentro del Parlamento.

En 1965 los gaullistas franceses abandonan el Grupo Liberal y forman el Grupo de la Unión Democrática Europea (que en 1973 pasa a llamarse Grupo de Demócratas Progresistas Europeos); en 1973 se crean el Grupo de Conservadores Europeos y el Grupo de Comunistas y aliados. En la Legislatura 1976-79 ya están conformadas las familias políticas dentro del Parlamento²⁰ y desde este año el Parlamento ha seguido organizándose a partir de esos grupos, a los que se han ido añadiendo otros²¹. En la actualidad son siete los grupos con representación en el Parlamento: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristiano)²²,

²⁰ Cuyos escaños se repartían así: G. Socialista, 65; G. Demócrata Cristiano, 49; G. Conservador, 26; G. Liberal, 26; G. Comunista, 17; GDPE (gaullistas y afines), 17. Esta distribución se modificaba cada vez que había elecciones en uno de los 9 países miembros de la Comunidad Económica Europea.

²¹ Desde las primeras elecciones directas de 1979, el número de grupos políticos ha oscilado entre siete y diez. Si bien desde la anterior legislatura el número de grupos ha ido sufriendo un dinamismo desconocido hasta entonces. En la legislatura 2014-2019 los grupos políticos fueron ocho; al principio de la legislatura 2014-2019 había siete grupos políticos, pero en junio de 2015 se creó un octavo, el Grupo Europa de las Naciones y de las Libertades (ENF). Los ocho grupos políticos del Parlamento saliente 2014-2019 fueron los siguientes (por orden de tamaño): Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-cristianos) (PPE), Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (S&D), Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE), Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verts/ALE), Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL), Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa (EFDD), Europa de las Naciones y de las Libertades (ENF). Fuente: <http://europarl.europa.eu/>.

²² El Grupo Partido Popular Europeo (G. Demócrata Cristiano) lo formaban tradicionalmente los miembros de la Internacional Demócrata Cristiana (incluyendo a democristianos alemanes, italianos y del Benelux, y hasta 1992 al PNV), así como el Fine Gael irlandés, populares surtiroleses, Centro Democrático danés, ND griega, CDS portugués y la mitad de los diputados de la UCD española y UDF francesa. Desde 1989, se amplía con partidos conservadores que estaban en el Grupo Demócratas Europeos (formado en ese momento por sólo 4 partidos), se incorporaron el Partido Popular español y unionistas del Ulster (1989) y los partidos conservadores británico y danés (mayo de 1992). Seguirá creciendo con conservadores suecos y finlandeses, populares austríacos (1995), los liberales del PSD portugués (1996), Forza

el Grupo de la Alianza Progresista de socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo²³, Renew Europe Group, Grupo de los Verdes (Alianza Libre Europea)²⁴, Grupo Identidad y Democracia, Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica²⁵.

Italia (1998) y los gaullistas franceses (1999). En 1999, cambia su nombre por Grupo Partido Popular Europeo - Demócratas Europeos. Al ampliarse la Unión Europea, incorporó diputados de cada uno de los 12 nuevos miembros (polacos y búlgaros, liberales checos y rumanos y centristas eslovenos, así como los partidos de las minoría alemanas y húngaras en Eslovaquia y Rumania). Finalmente, el grupo se divide tras las elecciones de 2009, en que británicos y checos forman el Grupo Conservadores y Reformistas Europeos, que se unen a formaciones situadas aún más a la derecha: el partido polaco de los hermanos Kaczynski y pequeños partidos conservadores de Bélgica, Holanda, Hungría, Letonia y Lituania; a ellos se añade en 2011 una escisión del Partido del Pueblo Danés, en 2013 los populistas de Croacia, y en 2014, Alternativa por Alemania (solo hasta 2016), Nueva Alianza Flamenca, Partido del Pueblo danés, xenófobos finlandeses y búlgaros, tres partidos eslovacos y un independiente irlandés, y poco después el SAS eslovaco y disidentes del partido de Berlusconi y el Partido da Terra portugués; en 2018 incorpora a Demócratas Suecos. Sin embargo, otros partidos conservadores (Francia, Italia, Portugal y los del norte de Europa) siguen junto con los democristianos en el Grupo Partido Popular Europeo. Fuente: *Historiography of the European Parliament*, EPRS, European Parliament, noviembre de 2018.

²³ El Grupo Socialista desde el inicio ha incluido a los partidos socialistas, socialdemócratas y laboristas de todos y cada uno de los países miembros; en 1993 incorporó al P. Democrático de Sinistra italiano y también ha incluido a los Radicales de Izquierda franceses (siempre excepto en 1994-1999). Desde abril de 1993 el Grupo Socialista se denomina Grupo Parlamentario del Partido Socialista Europeo. Tras las elecciones de 2004 recupera el nombre de Grupo Socialista puesto que incorpora algunos diputados que no son miembros del PES, como el de la minoría rusa de Letonia. Y en 2009 adopta el de Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, para incluir al Partido Democrático italiano (que engloba democristianos y excomunistas) y chipriota, a los que se añadirán en 2014 la Iniciativa Feminista sueca y la Coalición Demócrata húngara. Fuente, *Ibidem*.

²⁴ En 1999 se crea el grupo conjunto de Federación Europea de Partidos Verdes y Alianza Libre Europea, formado por 38 ecologistas y 10 nacionalistas (flamencos, andaluces, catalanes, gallegos, vascos, escoceses y galeses); en abril de 2004 el Bloc valenciano y la minoría rusa de Letonia. En julio de 2004 adopta el nombre de Verdes Europeos - Alianza Libre Europea, con 35 ecologistas (incluyendo partidos “rojiverdes o ecosocialistas”), cinco nacionalistas (catalanes, escoceses, galeses y ruso de letonia), y dos radicales anticorrupción holandeses. En 2009 consiguen 55 escaños: 46 ecologistas, 7 nacionalistas (uno de ellos flamenco y otro de Córcega), un independiente estonio y uno del Partido Pirata sueco; en 2011, con la entrada del segundo “pirata”, un ecologista francés y un escindido del Bloque d’Esquerdas, alcanza los 58 miembros, que son 59 en junio de 2012 al sumarse un socialista francés, pero en marzo de 2013 la baja de un diputado danés vuelve a dejar la cifra en 58. Tras las elecciones de 2014 se van los nacionalistas flamencos pero entran el Partido Pirata alemán, la lista de eQuo-Compromís, un agrario lituano, verdes de Croacia y tres partidos protesta (húngaros y esloveno); de los 50 diputados, 38 son ecologistas, 7 nacionalistas (2 escoceses, 2 catalanes, 1 galés, 1 ruso de Letonia y 1 valenciano) y 4 de partidos protesta y piratas, y más el estonio y el agrario de Lituania; en 2018 se incorpora un diputada gallega del BNG. Fuente: *Ibidem*.

²⁵ El Grupo de Comunistas y afines estaba formado inicialmente por partidos comunistas de 6 países (más el Partido de los Trabajadores irlandés). Se divide en 1989, cuando

El Reglamento del Parlamento Europeo sigue manteniendo la necesidad de que los miembros de un grupo declaren por escrito que comparten la misma afinidad política (artículo 33, apartado 5) para formarlos²⁶. Sin embargo, lo que haya de entenderse por “afinidad política” ha sido objeto de debate y confrontación con el Parlamento ya que éste ha pretendido impedir que los partidos aprovechen las ventajas de constituir grupos políticos acogidos a la falta de afinidad entre ellos. En 1999, el Parlamento rechazó la creación de un Grupo Técnico de Diputados Independientes (TDI) y fue respaldado por el Tribunal de Primera Instancia que confirmó esta decisión, y, en 2019, el Parlamento ha vuelto a reiterar esta interpretación al declarar que la declaración política de un grupo establecerá los valores que el grupo defiende y los principales objetivos políticos que sus miembros pretenden perseguir juntos en el marco del ejercicio de su mandato. Generalmente, el Parlamento no necesita evaluar la afinidad política de los miembros de un grupo porque, cuando se constituye un grupo con arreglo al Reglamento, los miembros del mismo aceptan por definición que existe entre ellos una afinidad política. Únicamente es preciso que el Parlamento evalúe si el grupo se ha constituido de conformidad con el Reglamento interno cuando los diputados interesados niegan la existencia de dicha afinidad²⁷. La declaración que se exige, pues, describirá la orientación política común del grupo de manera sustancial, distintiva y genuina²⁸.

italianos, españoles y daneses forman el Grupo Izquierda Europea Unida; por su parte, los comunistas franceses, griegos y portugueses (ideológicamente más a la izquierda) adoptan el nombre de Coalición de Izquierda. En 1993, el PDS italiano se incorpora al Grupo Socialista y los otros partidos de IEU quedan como No Inscritos. Tras las elecciones de 1994 todos (excepto el PDS, pero sí Refundazione Comunista) vuelven a compartir grupo, que pasa a llamarse Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea. En 1995, añade a su nombre Izquierda Verde Nórdica, al incorporar a suecos y finlandeses. En 1999, amplía su presencia gracias a la entrada en la eurocámara del PDS alemán, Lucha Obrera-Liga Comunista Revolucionaria francesa, el Partido Socialista holandés y otros partidos comunistas griegos e italianos (PdCI). A partir de 2004, se suman también comunistas checos, chipriotas y eslovacos (mayo 2004), y también Bloque d'Esquerdas portugués, Sinn Féinn irlandés, Movimiento anti-CEE danés (todos en junio de 2004), laboristas croatas (julio de 2013) y Podemos, Bildu, Anova (Galicia), Partido Animalista holandés (julio 2014).

²⁶ La constitución de un grupo político se comunicará al Presidente del Parlamento Europeo mediante una declaración. En dicha declaración deberá indicarse: la denominación del grupo; una declaración política que establezca la finalidad del grupo, los valores que el grupo defiende y los principales objetivos políticos que sus miembros pretenden perseguir juntos en el marco del ejercicio de su mandato. La declaración describirá la orientación política común del grupo de manera sustancial, distintiva y genuina; los nombres de los diputados que lo componen, así como de los que componen su mesa. Todos los miembros del grupo declararán por escrito en un anexo a la declaración que comparten la misma afinidad política. Reglamento interno del Parlamento Europeo, 9^a legislatura, *DOUE*, L 302/1.

²⁷ Decisión del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2019, relativa a la declaración política sobre el establecimiento de un grupo político (interpretación del artículo 32, apartado 1, del Reglamento interno) (2019/2019(REG)).

²⁸ Decisión del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2019, relativa a la declaración política sobre el establecimiento de un grupo político (interpretación del artículo 32, apartado 5, párrafo primero, segundo guion, del Reglamento interno) (2019/2019(REG)).

En la actualidad, para constituir un grupo político, se requiere un mínimo de 25 diputados elegidos en al menos una cuarta parte de los Estados miembros de la Unión (en la actualidad, siete). Los diputados que no se incorporan a un grupo político se consideran diputados no inscritos y, a diferencia de lo que ocurre en algunos parlamentos nacionales que cuentan con un grupo mixto, no constituyen un grupo político distinto. Por el contrario, los diputados pueden cambiar de grupo político o pasar a ser diputados no inscritos aunque no puedan pertenecer a más de un grupo político.

El número, el tamaño y la composición de los grupos políticos seguirán fluctuando en un futuro próximo, no solo debido al resultado de las elecciones de 2019, sino por la formación y disolución de nuevos grupos, como ocurrió con el grupo ALDE, que anunció su disolución para formar un nuevo grupo europeísta y centrista, junto con la lista *Renaissance* elaborada por el presidente de Francia, Emmanuel Macron.

El Parlamento Europeo ha experimentado una evolución enorme en lo que se refiere a la representatividad, aunque no tanto en el número de grupos que hay en la actualidad, pero ha dado cabida a numerosas sensibilidades y representación a todas las ideologías que han tenido implantación en Europa. La inmensa mayoría de los 232 partidos nacionales representados en un grupo político determinado son también miembros del partido político correspondiente a escala de la Unión; sin embargo, en algunos grupos políticos hay más de un partido político europeo (por ejemplo, en el Grupo ALDE y en el Grupo Verts/ALE). Por otra parte, un mismo grupo político puede acoger a varios partidos nacionales del mismo país y, normalmente, los diputados pueden formar parte de un grupo político en el Parlamento, aunque no pertenezcan a un partido nacional que sea miembro del partido político europeo conexo, en las condiciones establecidas en las normas del grupo en cuestión.

La falta de un procedimiento auténticamente uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo ha fomentado el trabajo de los grupos políticos; es consecuencia de la enorme dificultad para conciliar las diferentes legislaciones de los Estados miembros, si bien es verdad que se van haciendo progresos que intentan llegar a esta unidad de criterios ya que estas diferencias pueden suponer también ciertas ventajas para algunos grupos políticos que ven su constitución más ventajosa al haber obtenido los escaños de forma diferente. El Parlamento Europeo se ha pronunciado reiteradas veces sobre cuestiones relativas a la legislación electoral y ha presentado avanzadas propuestas. La posibilidad de adoptar principios comunes del Tratado de Ámsterdam solo permitió superar estas dificultades parcialmente²⁹. Los continuos esfuerzos del Parlamento desembocaron, en 1997,

²⁹ Las primeras elecciones en las que el Parlamento se eligió por sufragio universal directo fueron las de 1976, para las que el Consejo aprobó el Acta de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (Acta Electoral de 1976). Este hecho supuso un cambio en la posición institucional que el Parlamento ocupaba hasta entonces y se considera el documento fundacional de una Unión

en una propuesta de procedimiento electoral uniforme cuyas líneas generales se recogen en una Decisión del Consejo de 2002³⁰. El 11 de noviembre de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea; se propusieron enmiendas al Acta Electoral de 1976 con el fin de hacer más democráticas las elecciones europeas y aumentar la participación del público en el proceso electoral. Las enmiendas propuestas por el Parlamento fueron parcialmente aceptadas e incorporadas a la Decisión (UE, EURATOM) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018, que incluye disposiciones relativas a la posibilidad de que haya distintas modalidades de voto (anticipado, electrónico, por internet y por correo); a la protección de los datos personales; a la penalización del «doble voto» por la legislación nacional; a la votación en terceros países; y a la posibilidad de dar visibilidad a los partidos políticos europeos en las papeletas³¹. En definitiva, la configuración del Parlamento fomenta el trabajo de los parlamentarios agrupados según las afinidades políticas bajo las siglas de los partidos con los que se presentaron en los respectivos países³².

La pertenencia a los grupos es meramente táctica para los partidos políticos, ya que no pueden beneficiarse de la financiación que reciben, aunque es completamente autónoma respecto a la de estos. La fuente de financiación de los grupos políticos procede del presupuesto del Parlamento y se determina proporcionalmente al número de diputados del grupo, que debe destinar estos créditos a cubrir los gastos administrativos y operativos de las secretarías; cada grupo político cuenta con una secretaría. No pueden utilizarse para financiar partidos políticos europeos (que se financian de forma diferente; véase más abajo) o cualquier campaña electoral europea, nacional, regional o local, sino que deben destinarse a

Europea más democrática. Con el Tratado de Maastricht se intentó dotar a la Unión de un procedimiento uniforme para la celebración de las elecciones al Parlamento y, ante la dificultad de adoptar ningún acuerdo por unanimidad en el Consejo, el Tratado introdujo la posibilidad de que se establecieran unos “principios comunes”.

³⁰ La Decisión (UE, EURATOM) 2002/772 del Consejo, de 25 de junio modificó el Acta Electoral de 1976 al introducir el principio de representación proporcional y una serie de incompatibilidades entre los mandatos nacionales y de la Unión.

³¹ Decisión (UE, EURATOM) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018, por la que se modifica el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, EURATOM del Consejo de 20 de septiembre de 1976. La Comisión ha considerado la idea de crear una circunscripción a escala europea que podría reforzar la dimensión europea de las elecciones europeas, ya que brindaría a los ciudadanos europeos la oportunidad de establecer contactos con candidatos de toda Europa. El 7 de febrero de 2018, el Parlamento votó en contra de la creación de una circunscripción transnacional para las elecciones europeas de 2019. Sin embargo, dejó la puerta abierta a un futuro debate.

³² La enrevesada distribución del trabajo parlamentario organiza a los diputados en veinte comisiones, dos subcomisiones y treinta y nueve delegaciones (delegaciones interparlamentarias y delegaciones en comisiones parlamentarias mixtas, comisiones parlamentarias de cooperación y asambleas parlamentarias multilaterales). Decisión del Parlamento Europeo, de 2 de julio de 2014, sobre la composición numérica de las comisiones parlamentarias permanentes (DO C 224 de 21.6.2016).

personal y a otras actividades estrictamente parlamentarias. La Mesa asigna el presupuesto al comienzo de cada ejercicio sobre la base del número de diputados de cada grupo (y del número de diputados no inscritos) a 1 de enero del ejercicio en cuestión, a propuesta de los presidentes de los grupos políticos.

Cada grupo político recibe su presupuesto anual para actividades políticas y de información a principios de año y es responsable de la gestión de sus gastos³³. Los gastos son auditados por la Secretaría General del Parlamento. Los años en que se celebran elecciones al Parlamento Europeo se dividen en dos períodos presupuestarios (del 1 de enero al 30 de junio y del 1 de julio al 31 de diciembre). En dichos años, a efectos del cálculo de la prórroga para los grupos que sigan existiendo después de las elecciones, los dos períodos semestrales se agregan y se consideran un único ejercicio financiero.

III. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

De la posición que ocupan los partidos políticos europeos en el Parlamento se deduce la importancia de los mismos para la democracia en la Unión en un doble sentido. Por una parte, representan el vínculo entre los ciudadanos de la Unión y el poder público en las instituciones europeas. Por otro, como hemos reiterado, los partidos políticos europeos funcionan como cauces para un auténtico debate público europeo en un espacio público transnacional³⁴. El protagonismo de los partidos políticos europeos pasó a un primer plano en las elecciones europeas de 2014 y 2019, cuando la mayoría de las familias políticas europeas designaron a candidatos cabezas de lista para el cargo de presidente de la Comisión Europea. Ya antes, el 22 de noviembre de 2012, el Parlamento aprobó una Resolución por la que se instaba a los partidos políticos europeos a designar candidatos para la Presidencia de la Comisión, con vistas a reforzar la legitimidad política tanto del Parlamento como de la Comisión ya que se consideró que el proceso de cabezas de lista crearía una plataforma más amplia para el debate entre los candidatos, aportaría una mayor transparencia y legitimidad política al papel del presidente de la Comisión y mejoraría la participación y la concienciación de los ciudadanos de la UE. En definitiva, era un elemento de parlamentarización del sistema europeo. Tras las elecciones de 2014, el 22 de octubre de ese año, el Parlamento

³³ En cambio, es la Secretaría General del Parlamento la que liquida los gastos de los diputados no inscritos, bien mediante pagos directos a los proveedores, bien reembolsando a los diputados. Los diputados no inscritos también cuentan con una secretaría pagada con cargo al presupuesto del Parlamento. Los grupos políticos también pueden emplear a personal contractual utilizando los fondos previstos, mientras que los diputados no inscritos no pueden recurrir a dichos fondos con tal fin.

³⁴ PORRAS RAMÍREZ, J. M.: "El nuevo estatuto legal de los partidos políticos europeos y la progresiva formación de un sistema de partidos en el marco de la Unión", en GARCÍA HERRERA, M.A., BALAGUER CALLEJÓN, F. y ASENSI SABATER, J. (Dir): *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, Vol. II, 2016.

eligió a uno de los cabezas de lista, Jean-Claude Juncker, como presidente de la Comisión. Y, aunque en su Decisión de 7 de febrero de 2018, sobre la revisión del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento y la Comisión, el Parlamento afirmó que rechazaría cualquier candidato a la Presidencia de la Comisión que no hubiera sido designado como cabeza de lista de un partido político europeo, finalmente se descartó para las elecciones de 2019 y fue elegida presidenta de la Comisión Europea Úrsula von der Leyen, que no había sido designada como cabeza de lista, probablemente por la oposición de Francia a nombrar al cabeza de lista conservador, el alemán Weber.

1. Creación y condiciones para la constitución de un partido político europeo

La ley regula el estatuto jurídico de los partidos políticos europeos con el fin de facilitar el cumplimiento de los objetivos y valores fundamentales perseguidos por la Unión, que se complementan, según establece el Reglamento, mediante la ejecución, en particular, de alguna de las siguientes tareas: a) observar, analizar y contribuir al debate sobre aspectos de la política europea y sobre el proceso de integración europea; b) desarrollar actividades relacionadas con aspectos de la política europea, como por ejemplo organizar y prestar apoyo a seminarios, actividades de formación, conferencias y estudios sobre dichos aspectos entre interesados tales como organizaciones juveniles y otros representantes de la sociedad civil; c) desarrollar la cooperación a fin de promover la democracia, incluso en terceros países; o, d) servir de marco para la cooperación a escala europea entre fundaciones políticas, medios académicos y otras instancias importantes de ámbito nacional³⁵.

Los partidos políticos europeos que deseen obtener el reconocimiento como tales en virtud de un estatuto jurídico europeo y recibir financiación pública con cargo al presupuesto general de la Unión Europea deben respetar determinados principios y cumplir determinados requisitos. En particular, es preciso que respeten los valores en los que se basa la Unión, enunciados en el artículo 2 del TUE³⁶. De hecho, esta es una de las causas por las que un partido político puede perder su condición de tal, en caso de incumplimiento manifiesto y grave de dichos valores.

Para la obtención del estatuto jurídico europeo, el Reglamento exige el registro del mismo, de donde se derivan una serie de derechos y obligaciones. Entre las condiciones para poder registrar un partido político europeo están el tener su sede en un Estado miembro de conformidad con sus estatutos³⁷; tener represen-

³⁵ Artículo 2.4) del Reglamento n° 1141/2014.

³⁶ La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. (Artículo 2 TUE).

³⁷ Y, en caso de que así lo requiera el Estado miembro en el que el solicitante tenga su sede, junto a los estatutos los partidos deberán presentar una declaración de dicho Estado

tación, en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, y haber obtenido, en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, un mínimo del 3 % de los votos emitidos en cada uno de dichos Estados miembros en las últimas elecciones al Parlamento Europeo³⁸ (en el caso de un partido político solicitante que aún no haya participado en elecciones al Parlamento Europeo, debe presentar pruebas por escrito de su intención declarada públicamente de participar en las siguientes elecciones al Parlamento Europeo con una indicación de partidos políticos nacionales o regionales afiliados, o ambos, que tengan previsto presentar candidatos a las elecciones), y no debe tener ánimo de lucro.

El Reglamento crea una “Autoridad” para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, que será la encargada de su registro y control, así como de la imposición de sanciones a los mismos, con una importante intervención en los temas relacionados con la financiación³⁹. La Autoridad tiene personalidad jurídica, es independiente y ejerce sus funciones en pleno cumplimiento del Reglamento; decide sobre el registro y la cancelación del registro de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas de acuerdo con los procedimientos y condiciones establecidos, verifica periódicamente que los partidos políticos europeos registrados y las fundaciones políticas europeas sigan cumpliendo las condiciones de registro.

En general, la solicitud de registro debe contener los documentos exigido por el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2246 de la Comisión de 3 de diciembre de 2015, y modificado en algunos aspectos por el Reglamento 2018/673, de 3 de mayo: entre los que se encuentran los estatutos y una declaración normalizada firmada por el presidente de la entidad de observar, en particular en su programa y en sus actividades, los valores en que se fundamenta la Unión y que se recogen en el artículo 2 TUE⁴⁰.

Los solicitantes de registro, facilitarán a la Autoridad los documentos e información necesarios para mantener el registro actualizado⁴¹. La reforma de 2018

miembro, certificando que el solicitante ha cumplido todos los requisitos nacionales pertinentes para la solicitud y que sus estatutos son conformes con las disposiciones aplicables de la legislación nacional. Vid. Reglamento Delegado (UE, EURATOM) 2015/2401 de la Comisión de 2 de octubre de 2015.

³⁸ Para proceder al registro, se exigen los resultados oficiales de las últimas elecciones al Parlamento Europeo en el momento de la solicitud y, una vez que el partido político europeo esté registrado, deben presentar después de cada elección al Parlamento Europeo una copia de los resultados oficiales obtenidos.

³⁹ Artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1141/2014.

⁴⁰ Y desarrollados en los artículos 1 y 2 del Reglamento Delegado de la Comisión n° 2015/2401, de 2 de octubre de 2015. Vid.

⁴¹ La siguiente información relativa a cada partido político registrado se mantendrá actualizada en el Registro: a) tipo de entidad (partido político europeo o fundación política europea); b) número de registro asignado por la Autoridad; c) nombre completo, acrónimo y logotipo; d) Estado miembro en que el partido político europeo o la fundación política europea tiene su sede; e) en los casos en que el Estado miembro de la sede disponga de un registro paralelo, el nombre, la dirección y la página web, si la hubiera, de su Autoridad de registro

establece que incluirán en su solicitud pruebas que demuestren que sus partidos miembros procedentes de la Unión, por lo general, han publicado en sus sitios web, de forma claramente visible y de fácil acceso, durante los 12 meses anteriores a la fecha límite de presentación de la solicitud, el programa político y el logotipo del partido político europeo. La Autoridad podrá exigir a los partidos políticos europeos que rectifiquen cualquier documento o información facilitados incompletos o desfasados.

Una vez presentada, la solicitud será examinada por la Autoridad a fin de determinar si el solicitante cumple con las condiciones para el registro. Entre esas comprobaciones podrá solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros que confirmen la información, en la medida en que la legislación nacional proporcione una base para que las autoridades afectadas lo hagan. Una vez registrados, los partidos políticos europeos gozan de reconocimiento legal en todos los Estados miembros y pueden solicitar financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea.

2. Organización y funcionamiento

Los estatutos de un partido político europeo deben contener una serie de disposiciones básicas que se completan con las legislaciones de los Estados miembros en cuyo territorio se encuentra su sede, y estar en consonancia con el Reglamento europeo. Las actividades de los partidos políticos europeos deben regirse por la normativa europea y, cuando se trate de cuestiones que no estén reguladas en el Reglamento, por las disposiciones pertinentes del Derecho nacional, que puede definir previamente la legislación aplicable o dejarlo a discreción de los partidos políticos europeos, así como establecer requisitos diferentes o adicionales respecto a los definidos por el Reglamento, incluidas disposiciones sobre registro e integración de los partidos políticos europeos como tales en su sistema de administración y control, sobre su organización, estatutos, de responsabilidad, etc, siempre que dichas disposiciones estén en consonancia con el Reglamento. El incumplimiento del derecho nacional aplicable puede acarrear también consecuencias a nivel europeo.

Es por esto que el Reglamento establece que los estatutos de un partido político europeo cumplirán el Derecho aplicable del Estado miembro en el que el

competente; f) dirección de la sede, dirección postal si fuera diferente, dirección de correo electrónico y página web, si la hubiera; g) fecha de registro como partido político; h) en caso de que el partido político europeo o la fundación política europea resultara de la conversión de una entidad registrada en un Estado miembro, nombre completo y forma jurídica de dicha entidad, incluido cualquier número de registro; i) fecha de adopción de los estatutos y de cualquier modificación de los estatutos; j) número de miembros del partido político europeo o de sus partidos miembros, en su caso, que sean miembros del Parlamento Europeo; k) nombre y número de registro de la fundación política europea afiliada del partido político europeo, en su caso.

partido tenga su sede e incluirán disposiciones que regulen como mínimo los siguientes elementos: a) su nombre y su logotipo, que se deben distinguir claramente de los de cualquier otro partido político europeo o fundación política europea existente; b) la dirección de su sede; c) un programa político que establezca su finalidad y objetivos; d) una declaración, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, letra e), de que no tiene ánimo de lucro; e) en su caso, el nombre de su fundación política afiliada y una descripción de la relación formal entre ellos; f) su organización y procedimientos administrativos y financieros, indicando en particular los órganos y cargos que tengan facultades de representación administrativa, financiera y legal y las normas sobre la elaboración, aprobación y verificación de las cuentas anuales, y g) el procedimiento interno que debe seguirse en caso de disolución voluntaria como partido político europeo.

Los estatutos de un partido político europeo incluirán disposiciones sobre su organización interna. Tanto su organización como su funcionamiento deben ser democráticos y recogerse así expresamente en los estatutos, por lo que son requisitos para poder acceder al registro y deben ser examinados por la Autoridad antes de proceder a registrarlo. En este sentido, deben contener, al menos, los siguientes elementos: a) las modalidades de admisión, dimisión y exclusión de sus miembros, adjuntándose a los estatutos la lista de partidos miembros; b) los derechos y deberes asociados a todos los tipos de afiliación y los correspondientes derechos de voto; c) las competencias, responsabilidades y composición de sus órganos de gobierno, indicando para cada uno de ellos los criterios de selección de los candidatos y las modalidades de nombramiento y destitución; d) sus procesos internos de toma de decisiones, en particular los procedimientos de votación y los requisitos de quórum; e) su política de transparencia, en especial en lo relativo a los libros de cuentas, las cuentas y donaciones, la confidencialidad y la protección de datos personales, y f) el procedimiento interno de modificación de sus estatutos (Art. 4 del Reglamento 1141/2014).

Los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas tendrán personalidad jurídica europea. Como elemento esencial para adquirir el estatuto jurídico europeo, los partidos políticos europeos deben estar dotados de personalidad jurídica europea que se adquiere con la inscripción en el Registro una vez que se reúnen todos los requisitos exigidos por la legislación europea (Art. 15.1, Reglamento 1141/2014)⁴². El carácter genuinamente europeo de estas formaciones políticas se evidencia en la adquisición de la personalidad jurídica europea independiente de la que pudieran tener en los Estados miembros, de manera que cualquier otra personalidad jurídica nacional preexistente debe convertirse en una personalidad jurídica europea y cualquier derecho u obligación individual correspondiente a la anterior entidad jurídica nacional debe transferirse a la nueva entidad jurídica europea, que sucede a la anterior e impide que el Estado

⁴² Un partido político europeo o una fundación política europea adquirirán la personalidad jurídica europea en la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de la decisión de la Autoridad de registrarlo o registrarla, con arreglo al artículo 9.

miembro pueda aplicar condiciones restrictivas a dicha conversión (Art. 15.3, Reglamento 1141/2014). El estatuto jurídico europeo concedido a los partidos políticos europeos debe otorgarles reconocimiento legal y capacidad jurídica en todos los Estados miembros. Hay que destacar que el reconocimiento legal de la personalidad jurídica y la capacidad jurídica que adquieren no faculta a los partidos para nombrar candidatos en elecciones nacionales o al Parlamento Europeo ni para participar en campañas de referéndums, facultades que siguen siendo competencia de los Estados miembros.

Un partido político europeo puede perder su personalidad jurídica europea si se cancela su inscripción en el Registro por parte de la Autoridad; dicha cancelación debe publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea y puede producirse a petición del grupo político, de la propia Autoridad y del Estado miembro en el que el partido político tenga su sede. La decisión entrará en vigor tres meses después de dicha publicación a menos que el partido político europeo de que se trate solicite un plazo más corto. La Autoridad puede decidir la cancelación del registro de un partido político cuando dejen de cumplirse los requisitos exigidos para la inscripción, o en caso de que se trate de un incumplimiento manifiesto y grave de los mismos o de cuestiones que afectan al respeto de los valores en los que se basa la Unión Europea, enunciados en el artículo 2 del TUE. Deberá comunicar esta circunstancia al Parlamento y al Consejo, que podrán formular objeciones y oponerse a dicha cancelación únicamente por motivos relacionados con la valoración de los requisitos legales exigidos; esta decisión deberá ser motivada y pública. El Reglamento de 2014 crea un Comité de Personalidades Independientes⁴³ que a solicitud de la Autoridad, emitirá un dictamen sobre cualquier posible violación manifiesta y grave de los valores en los que se basa la Unión Europea cometida por un partido político europeo. A tal efecto, el Comité podrá solicitar cualquier documento o prueba a la Autoridad, al Parlamento Europeo, al partido político europeo o a la fundación política europea de que se trate, a otros partidos políticos, fundaciones políticas u otras partes interesadas, y podrá solicitar oír a sus representantes. En sus dictámenes, el Comité tendrá plenamente en cuenta el derecho fundamental de libertad de asociación y la necesidad de asegurar el pluralismo de los partidos políticos en Europa.

De la misma manera, el Estado miembro en el que el partido político tenga su sede puede solicitar a la Autoridad la baja en el registro en caso de que el partido

⁴³ El artículo 11 del Reglamento establece que dicho Comité estará compuesto por seis miembros, de los que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión nombrarán cada uno a dos miembros. Los miembros del Comité se seleccionarán sobre la base de sus cualidades personales y profesionales. El Reglamento establece también las incompatibilidades legales para ser miembros de este Comité: no podrán ser diputados al Parlamento Europeo, ni miembros del Consejo ni de la Comisión, ser titulares de un mandato electoral, ser funcionarios o agentes de la Unión Europea, ni trabajar o haber trabajado en un partido político europeo ni en una fundación política europea. Se trata de un Comité independiente que no puede aceptar instrucciones de ningún Gobierno ni de ninguna institución, órgano u organismo. Los miembros se abstendrán de cualquier acción que sea incompatible con la naturaleza de sus funciones. El Comité se renovará en el plazo de seis meses después de finalizado el primer período de sesiones del Parlamento Europeo tras las elecciones. El mandato de los miembros no será renovable.

político europeo haya incumplido gravemente las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho nacional; la solicitud debe estar debidamente motivada y en ella se identificarán con precisión y de modo exhaustivo las conductas ilegales y los requisitos nacionales específicos incumplidos, junto con la confirmación de que se han agotado todas las vías de recursos nacionales.

Finalmente, es preciso hacer referencia al control judicial de la decisión de la Autoridad. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea examinará la legalidad de las decisiones adoptadas por la Autoridad de conformidad con el artículo 263 del TFUE y será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños causados por la Autoridad de conformidad con los artículos 268 y 340 del TFUE. Si la Autoridad se abstuviera de adoptar una decisión cuando así lo requiera el presente Reglamento, podrá presentarse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea un recurso por omisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 265 del TFUE.

IV. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

1. Normas generales contenidas en el Reglamento n° 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, y en el Reglamento n° 2018/673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de mayo de 2018

El funcionamiento de los partidos políticos genera gastos y, por tanto, necesidades de financiación. Al tratarse de asociaciones que hunden sus raíces en la propia sociedad, lo normal es que se nutran de las aportaciones de los socios o de sus simpatizantes. Sin embargo, estas aportaciones pueden ser insuficientes para cubrir las necesidades financieras de los partidos. De otro lado, los partidos son asociaciones especiales de relevancia constitucional con una finalidad concreta, en su constitución está el influir en las decisiones políticas y en la misma formación de las estructuras estatales democráticas, por lo que del mismo modo, desde el punto de vista estatal, es necesario asegurar su mantenimiento. Por esta razón, los poderes públicos se convierten también en contribuyentes financieros de los partidos políticos. Todavía puede existir otra tercera forma de financiación a la que pueden acudir los partidos, como son los ingresos por actividades económicas propias o las contribuciones de los miembros electos. En cualquier caso, para evitar los peligros que de una y otra forma suponen, la financiación debe estar claramente regulada: de un lado, para evitar que los contribuyentes privados puedan influir de forma excesiva en las decisiones de los partidos al extremo de eliminar su funcionamiento democrático y la igualdad de oportunidades; de otra parte, en lo que a la financiación pública se refiere, ésta se convierte en un contrapeso a la anterior y, al mismo tiempo, en una garantía del cumplimiento por parte de los partidos políticos de su función constitucional, si bien se corre el riesgo de que una excesiva financiación pública pueda llegar a hacerles perder su independencia política. Es por esto que la mayoría de los Estados han aplicado una financiación mixta.

En el caso de los partidos políticos europeos, se establece un sistema de cofinanciación que ha ido reduciendo paulatinamente las aportaciones privadas. En 2003, la normativa europea introdujo la cofinanciación reduciendo al mínimo las aportaciones privadas y las contribuciones en especie y estableció unos criterios objetivos para la adjudicación de recursos basados en los resultados electorales obtenidos en las elecciones europeas. Son criterios que muestran, por un lado, el nivel de respaldo electoral y por otro, qué partidos pueden participar y fomentar la democracia en la Unión, y por tanto, contribuir en mayor grado a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión (art. 10.4 TUE). La condición esencial es que únicamente los partidos políticos europeos –y las fundaciones políticas europeas afiliadas– que hayan sido reconocidos como tales y que tengan representación de al menos un miembro en el Parlamento Europeo pueden solicitar financiación con cargo al presupuesto general de la Unión, y, además, que dichos fondos se utilicen exclusivamente para cubrir los gastos relacionados con los objetivos establecidos en el programa político del partido.

La regulación de 2003 (Reglamento (CE) 2004/2003)⁴⁴ contenía unas normas básicas de financiación entre las cuales se encontraba la obligación del partido político de declarar sus fuentes de financiación proporcionando una lista de sus donantes y de las donaciones recibidas de cada uno de ellos, siempre que éstas superaran la cantidad de 500 euros. Establecía una lista de donaciones prohibidas, entre las que se encontraban las donaciones anónimas, las donaciones procedentes de los presupuestos de grupos políticos del Parlamento Europeo, las donaciones de cualquier empresa sobre la que los poderes públicos puedan ejercer directa o indirectamente una influencia dominante por razón de su propiedad o participación financiera y las donaciones superiores a 12.000 euros por año y por donante, (efectuadas por personas físicas o jurídicas distintas de las anteriores). Así mismo permitía recibir cotizaciones por parte de sus miembros que no podían superar el 40% del presupuesto anual de dicho partido. El Reglamento establecía la prohibición de utilizar los fondos para financiar directa o indirectamente otros partidos políticos, en particular, otros partidos políticos nacionales, que continuarían sometidos a la aplicación de sus normas nacionales.

En cuanto a las reglas de reparto y adjudicación de los créditos un 15% se distribuiría en partes iguales y un 85% se distribuiría entre los partidos beneficiarios en proporción al número de diputados en el Parlamento Europeo. En cualquier caso, la financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea no excedería del 75% del presupuesto total de un partido político a escala europea.

Estos fondos financiados con el presupuesto de la Unión tenían la condición de subvenciones, lo que impedía un desenvolvimiento adecuado de los partidos a la hora de realizar los gastos propios de éstos que no se correspondían con la

⁴⁴ MARTÍNEZ CUEVAS, M. D.: “Comentario al Reglamento (CE) N° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al Estatuto y la Financiación de los Partidos Políticos a Escala Europea”. En *ReDCE*, núm. 3, Enero-Junio, 2005.

finalidad de una subvención⁴⁵. Ello, junto con la necesidad de establecer una financiación acorde con un estatuto jurídico propio de partidos políticos auténticamente europeos, llevó a la Comisión a proponer la modificación de este sistema con miras a potenciar el perfil, el reconocimiento, la eficacia, la transparencia y la responsabilidad de los partidos políticos europeos y hacer más flexible la financiación, estableciendo formas de control más adecuadas en el Reglamento (UE, EURATOM) 1141/2014, que sustituyó al anterior de 2003.

La regulación de 2014 mantiene algunos criterios de la anterior pero, sin duda, supone una revisión integral del Reglamento 2004/2003. Algunos criterios como la distribución de los créditos, no cambian: un 15 % se distribuirá en partes iguales entre los partidos políticos europeos beneficiarios y un 85 % se distribuirá entre los partidos políticos europeos beneficiarios que tengan diputados en el Parlamento Europeo, en proporción al número de diputados. En cambio, se aumenta el límite de las contribuciones financieras con cargo al presupuesto general de la Unión Europea hasta el 85 % de los costes anuales reembolsables indicados en el presupuesto de un partido político europeo. Después de la reforma, al no tener la consideración de subvenciones, se permite que los partidos políticos europeos puedan emplear la parte de la contribución de la Unión concedida no utilizada para cubrir gastos reembolsables durante el ejercicio financiero siguiente a su concesión; por tanto, podrán utilizar los fondos que no se hayan gastado durante ese ejercicio y trasladarlos, para gastos que sí sean subvencionables, a los dos ejercicios siguientes. Tras este periodo, los fondos que no hayan sido gastados serán devueltos con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento Financiero⁴⁶. Estos criterios han sido modificados por el Reglamento 2018/673, de 3 de mayo, elevándolo al 90%.

Como hemos mencionado más arriba, se sigue manteniendo que la financiación de partidos políticos europeos con cargo al presupuesto general de la Unión Europea no podrá utilizarse para financiar campañas realizadas por éstos en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo en las que dichos partidos o sus miembros participen⁴⁷. En efecto, el Acta del 20 septiembre 1976 establece que los gastos relativos a las elecciones europeas son regidos por las disposiciones del derecho nacional. “Lo que confirma que estas elecciones son en primer lugar elecciones nacionales, cada Estado continúa usando su propio sistema electoral, mientras no se haya establecido un procedimiento uniforme, o de acuerdo con principios comunes”⁴⁸. Tampoco podrán financiar campañas correspondientes a referendos⁴⁹.

⁴⁵ LÓPEZ DE LA FUENTE, G. “La novedosa propuesta de reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, enero-junio 2014, págs. 331-350.

⁴⁶ Artículo 17 del Reglamento 1141/2014, de 22 de octubre.

⁴⁷ Artículo 21. 1 del Reglamento 1141/2014, de 22 de octubre.

⁴⁸ *Vid.* VLAD CONSTANTINESCO: “Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo Análisis a la luz del Reglamento (UE, EURATOM) n° 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”. *Cit.*, pág. 351.

⁴⁹ Artículo 22 del Reglamento 1141/2014, de 22 de octubre.

En cuanto a la financiación privada en forma de donaciones, los partidos políticos europeos podrán aceptar donaciones de personas físicas o jurídicas hasta un máximo de 18000 euros por año y por donante. Este mismo límite se establece cuando las contribuciones procedan de sus propios miembros, con la excepción de que estos sean a su vez diputados al Parlamento Europeo, de un parlamento nacional o de un parlamento o asamblea regional; además el valor de dichas contribuciones no podrá ser superior al 40 % del presupuesto anual de dicho partido político europeo. Se permitirán las contribuciones a una fundación política europea por parte de sus miembros y del partido político europeo al que esté afiliada. Dichas contribuciones no podrán tener un valor superior al 40 % del presupuesto anual de la fundación política europea y no podrán proceder de fondos recibidos por un partido político europeo con cargo al presupuesto general de la Unión Europea en virtud de lo dispuesto en el Reglamento. El partido político europeo de que se trate deberá demostrar estos extremos, indicando claramente en su contabilidad el origen de los fondos utilizados para su financiación y para la de su fundación política europea afiliada. Anualmente, deberán comunicar una lista de todos los donantes con sus correspondientes donaciones, indicando la naturaleza y el valor de las donaciones individuales. En cambio, las donaciones recibidas por los partidos políticos europeos en los seis meses previos a las elecciones al Parlamento Europeo serán comunicadas semanalmente, y aquellas donaciones individuales superiores a 12000 euros que hayan sido aceptadas por los partidos políticos europeos serán comunicadas inmediatamente.

Los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas no aceptarán ninguna de las donaciones siguientes: a) donaciones o contribuciones anónimas; b) donaciones procedentes de los presupuestos de grupos políticos del Parlamento Europeo; c) donaciones de poderes públicos, de un Estado miembro o de un tercer país, o de cualquier empresa sobre la que dichos poderes públicos puedan ejercer directa o indirectamente una influencia dominante en razón de su propiedad, su participación financiera o las normas que por las que estos se rijan, o d) donaciones de cualquier entidad privada domiciliada en un tercer país o de particulares procedentes de un tercer país que no tienen derecho a voto en las elecciones al Parlamento Europeo⁵⁰.

2. Control y sanciones

El control del cumplimiento por los partidos políticos europeos será ejercido, en cooperación, por la Autoridad, el Parlamento Europeo y los Estados miembros competentes. La Autoridad, el Parlamento Europeo y los Estados miembros, a través de los puntos de contacto nacionales, compartirán información y se mantendrán mutuamente informados periódicamente en materia de financiación, controles y sanciones⁵¹.

⁵⁰ Artículo 20 del Reglamento 1141/2014, de 22 de octubre.

⁵¹ Las recientes reformas establecen como “punto de contacto nacional” cualquier persona o personas designadas específicamente por las autoridades competentes de los Estados miembros para el intercambio de información en lo que respecta a la aplicación del Reglamento.

El Reglamento establece las funciones de control que incumben a la Autoridad, que, en relación a la financiación, actuará de forma coordinada con las demás autoridades⁵². El Parlamento Europeo controlará el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la financiación de la Unión en los ámbitos de la prevención y la lucha contra el fraude con consecuencias para los intereses financieros de la Unión. Se excluye del control de ambos órganos el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho nacional aplicable. Los partidos políticos europeos están obligados a facilitar a la Autoridad, al Parlamento Europeo, al Tribunal de Cuentas, a la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF), o a los Estados miembros toda la información que soliciten y que resulte necesaria para el ejercicio de los controles que sean de su competencia. Así mismo, cuando se les solicite, facilitarán a la Autoridad información sobre las contribuciones efectuadas por particulares afiliados así como la identidad de estos. Por otra parte, la Autoridad podrá exigir a los partidos políticos europeos, cuando proceda, que presenten declaraciones confirmatorias firmadas de sus miembros con cargos electivos a efectos del control de las cantidades aportadas.

El control se llevará a cabo a través de una auditoría externa realizada por expertos independientes, que informarán a la Autoridad o al Parlamento Europeo de cualquier posible actividad ilegal, fraude o corrupción que pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión. La Autoridad y el Parlamento Europeo informarán de ello a los puntos de contacto nacionales afectados. Igualmente, el Tribunal de Cuentas puede llevar a cabo auditorías con arreglo a lo dispuesto en el artículo 287 del TFUE y la OLAF podrá realizar investigaciones, incluidos controles e inspecciones *in situ* con el fin de determinar si ha habido fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión en relación con las contribuciones o subvenciones en virtud de lo establecido por el Reglamento. En su caso, los resultados podrán dar lugar a decisiones de recuperación por el Parlamento Europeo.

En cuanto a las sanciones, la Autoridad sancionará con su *baja del Registro* a aquellos partidos políticos europeos que hayan sido objeto de una resolución judicial con fuerza de cosa juzgada, por la que se declare que ha participado en actividades ilegales en detrimento de los intereses financieros de la Unión, cuando ha quedado establecido, conforme a los procedimientos previstos en el artículo 10, los requisitos contemplados en el Reglamento, o cuando la solicitud de baja presentada por un Estado miembro por razón de grave incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho nacional cumple los requisitos previstos en la norma comunitaria. Las últimas reformas del Reglamento establecen, por razones de transparencia y de seguridad jurídica, de forma explícita, que un partido político europeo puede ser suprimido del Registro, en un plazo razonable,

⁵² Vid, en particular, el artículo 3, el artículo 4, apartado 1, letras a), b) y d) a f), el artículo 5, apartado 1, letras a) a e) y g), el artículo 9, apartados 5 y 6, y los artículos 20, 21 y 22 del Reglamento 1141/2014, referido al control del Registro de los partidos y al cumplimiento por parte de estos de los requisitos exigidos.

cuando haya proporcionado información falsa o incompleta en virtud de la cual se haya adoptado la decisión de registro de dicho partido.

Así mismo, se impondrán *sanciones financieras* en los casos en que se haya omitido la información que legalmente están obligados a facilitar a la Autoridad, cuando haya participado en actividades ilegales que supongan un perjuicio para los intereses financieros de la Unión, cuando haya omitido información o facilitado información incorrecta o engañosa de modo intencionado, o cuando los organismos autorizados a auditar o realizar controles de los beneficiarios de la financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea detecten en los estados financieros anuales inexactitudes que se consideren omisiones materiales o entradas incorrectas de acuerdo con las normas internacionales de contabilidad definidas en el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1606/2002; y, finalmente, cuando un partido político europeo o una fundación política europea haya aceptado donaciones o contribuciones no autorizadas.

Las sanciones de carácter financiero se recogen en el artículo 27 del Reglamento que distingue entre infracciones no cuantificables y cuantificables. En el caso de infracciones no cuantificables, la sanción varía desde el 5% hasta el 20% del presupuesto anual del partido político europeo o fundación política europea de que se trate, con una rebaja en caso de que el partido político europeo o fundación política europea haya declarado la infracción voluntariamente antes de que la Autoridad inicie oficialmente una investigación, aun en caso de infracciones concurrentes o de una infracción repetida, y haya adoptado las oportunas medidas correctoras. Puede llegar hasta el 50 % del presupuesto anual del ejercicio precedente del partido político europeo o fundación política europea de que se trate cuando hayan sido objeto de una resolución judicial con fuerza de cosa juzgada por la que se declare que ha participado en actividades ilegales en detrimento de los intereses financieros de la Unión. En las infracciones cuantificables se aplica un porcentaje fijo del total de los importes percibidos, o no comunicados, de manera irregular hasta un máximo del 10 % del presupuesto anual del partido político europeo o fundación política europea de que se trate, y pueden sumar hasta el 300% de los importes recibidos cuando estos excedan de 200.000 euros⁵³.

Por su parte, el Parlamento Europeo podrá imponer sanciones y excluir a un partido político europeo o fundación política europea de toda financiación de la Unión hasta cinco años, o hasta diez años en caso de infracción repetida dentro de un período de cinco años, cuando dicho partido o fundación haya sido declarado culpable de cualesquiera de las infracciones enumeradas anteriormente, sin perjuicio de las competencias que le atribuye el Reglamento Financiero⁵⁴.

Cuando un partido político europeo o fundación política europea haya cometido infracciones concurrentes del Reglamento, solo se impondrá la sanción establecida para la infracción más grave. Por tanto, cuando la Autoridad imponga

⁵³ Vid, artículo 27 del Reglamento n° 1141/2014, de 22 de octubre.

⁵⁴ Reglamento (UE, EURATOM) n° 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018, *DOUE*, L 193/1

una sanción a un partido político europeo de conformidad con el procedimiento de verificación, debe tener debidamente en cuenta el principio *non bis in idem*, según el cual una misma infracción no puede sancionarse dos veces. La Autoridad debe garantizar asimismo el respeto del principio de seguridad jurídica y que se haya dado al partido político europeo de que se trate la posibilidad de ser oído. Las sanciones establecidas en el Reglamento estarán sujetas a un plazo de prescripción de cinco años a contar desde la fecha de comisión de la infracción de que se trate o, en el caso de infracciones continuadas o repetidas, desde la fecha de cese de las mismas.

El Reglamento 2018/673, de 3 de mayo de 2018, ha modificado algunas normas sobre la financiación, a raíz de la Resolución del Parlamento, de 15 de junio de 2017, sobre la financiación de los partidos políticos. En esta Resolución se revelaban las deficiencias constatadas en lo referente al nivel de cofinanciación y a la posibilidad de que los diputados estuvieran afiliados a varios partidos. El Parlamento Europeo aprobó nuevas normas para la financiación de los partidos políticos y las fundaciones europeas, como respuesta a esas deficiencias y a determinadas prácticas abusivas, a fin de establecer una asignación de recursos más proporcionada con cargo al presupuesto general de la Unión Europea que reflejara objetivamente el verdadero respaldo electoral de un partido político europeo. Para ello, vincula la financiación de los partidos políticos europeos, de forma más estrecha, a un nivel demostrable de respaldo electoral y tiene en cuenta en mayor medida el número de diputados que cada partido político europeo tiene en el Parlamento Europeo. Parece que esta es la razón por la que el importe distribuido en proporción a su cuota de diputados aumenta del 85% al 90%. Este aumento contribuirá no solo a la mejor distribución de fondos en orden a la proporcionalidad representativa de los partidos, sino también, previsiblemente a desincentivar la creación de partidos políticos europeos con el fin principal de recibir fondos de la Unión Europea, puesto que el importe fijo se reduce del 15% al 10% y reducirá el riesgo de que haya prácticas financieras irregulares para alcanzar el nivel de recursos propios exigidos. De otro lado, para que los partidos políticos europeos y sus fundaciones políticas europeas afiliadas tengan una auténtica dimensión transnacional a fin de reforzar el vínculo entre la política a nivel nacional y a nivel de la Unión y para evitar que un mismo partido nacional pueda crear artificialmente varios partidos políticos europeos con tendencias políticas similares o idénticas, los miembros de un mismo partido político nacional no se deben tener en cuenta en relación con distintas alianzas políticas, a los efectos de los requisitos mínimos de representatividad para que dichas alianzas sean registradas como un partido europeo. Por lo tanto, a los efectos de esos requisitos mínimos de representatividad, solo los partidos, y no las personas individuales, podrán patrocinar la creación de partidos políticos europeos.

Las otras modificaciones de este Reglamento tienen por objeto mejorar la protección de los intereses financieros de la UE en caso de fraude, ya que en el pasado no se han podido recuperar los fondos de algunos partidos que han quebrado. Las nuevas normas permiten recuperar los fondos de personas físicas

en determinados casos, de manera que la Autoridad podrá, a efectos de la recuperación, establecer que una persona física que sea miembro del órgano de administración, dirección o supervisión del partido político europeo, o que tenga poderes de representación, decisión o control en relación con el partido político europeo, sea también responsable de la infracción cuando se haya comprobado que la persona física también es responsable de las actividades ilegales en cuestión⁵⁵. La Fiscalía europea tiene el cometido de investigar los presuntos delitos que, en el contexto de la financiación de los partidos políticos afecten a los intereses financieros de la Unión, en el sentido de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵⁶.

3. Últimas reformas. Reglamento n° 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019

En 2018, diversos acontecimientos en torno al caso Facebook/Cambridge Analytica sobre el presunto procesamiento ilegal de información personal puso en evidencia que el uso de datos y los medios y redes sociales han cambiado radicalmente la manera en que los partidos políticos realizan las campañas electorales, ya que pueden centrarse de forma selectiva en los votantes potenciales. Esta evolución ha supuesto un mayor uso de los medios sociales como forma de influir en las intenciones de voto de los ciudadanos. Sin embargo, no es aceptable que los datos personales se compartan sin el conocimiento del interesado, además de constituir una grave violación de los derechos fundamentales. Es necesario garantizar que los datos personales están protegidos y no se usan indebidamente para obtener beneficios políticos, de forma que pueda garantizarse que las elecciones se celebren en igualdad de condiciones y que ningún grupo pueda beneficiarse de las ventajas derivadas de la utilización de los datos⁵⁷.

Para evitar la utilización ilegal de datos personales en las elecciones de 2019, se adoptaron algunas nuevas modificaciones del Reglamento de 2014. El Reglamento (UE, EURATOM) 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1141/2014⁵⁸ en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a

⁵⁵ Modificación introducida en el artículo 27 por el Reglamento n° 2018/673 de 3 de mayo.

⁵⁶ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

⁵⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, EURATOM) 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo.

⁵⁸ Reglamento (UE, EURATOM) n° 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de marzo de 2019 por el que se modifica el Reglamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas

las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, tiene por objeto proteger el proceso electoral de las campañas de desinformación en línea que hacen un mal uso de los datos personales de los votantes, y permite que se impongan sanciones financieras a los partidos políticos europeos y a las fundaciones que influyan deliberadamente, o intenten influir, en el resultado de las elecciones europeas aprovechándose de una infracción de las normas de protección de datos⁵⁹.

El Reglamento crea un Procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales para impedir que un partido político europeo influya o trate de hacerlo deliberadamente en el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo aprovechándose de una infracción, cometida por parte de una persona física o jurídica, de las normas aplicables en materia de protección de datos personales.

Si la Autoridad tiene conocimiento de una decisión de una autoridad nacional de control en la que se declare que una persona física o jurídica ha infringido las normas aplicables en materia de protección de datos personales, y si está asociada a actividades políticas de un partido político europeo en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, someterá este asunto al Comité de Personalidades Independientes y, en caso necesario, podrá ponerse en contacto con la correspondiente autoridad nacional de control.

Teniendo en cuenta el dictamen del Comité, la Autoridad decidirá si impone sanciones financieras al partido político europeo de que se trate. En concreto, las modificaciones propuestas permiten imponer sanciones a los partidos políticos europeos o las fundaciones políticas europeas que recurran a infracciones de las normas de protección de datos para influir o para intentar influir en las elecciones, que ascenderían al 5 % del presupuesto anual del partido político europeo o fundación de que se trate y no podrán solicitar financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea en el ejercicio en que se imponga la sanción.

Puesto que el procedimiento se activa por decisión de la autoridad nacional competente del control de la protección de datos, el partido político europeo puede solicitar que se revise la sanción en caso de que se revoque la decisión de

de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, DOUE, L 85 I/7.

⁵⁹ A raíz de una Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2017, sobre las plataformas en línea y el mercado único digital, en la que se pedía a la Comisión que examinara si era posible legislar para limitar el derecho a la libertad de expresión cuando se trate de la difusión y propagación de contenidos falsos, en abril de 2018 la Comisión publicó una Comunicación sobre “La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo”, y propuso un Código de buenas prácticas que en septiembre de 2018 fue firmado por tres plataformas en línea. Se pide a las plataformas, que apliquen medidas urgentes de cara a las elecciones europeas, como cerrar las cuentas falsas, identificar las actividades de mensajería desarrolladas por *bots* y cooperar con los verificadores de datos e investigadores para detectar campañas de desinformación.

esa autoridad nacional de control o de que prospere un recurso contra dicha decisión, siempre que se hayan agotado todas las vías de recurso nacionales.

V. CONCLUSIONES

Son muchos los avances de la Unión Europea para conseguir un sistema de partidos políticos que respondan a los criterios recogidos en el artículo 10 del TUE de participar plenamente en la vida democrática de la Unión y convertirse en actores activos de la democracia representativa europea, con el fin de expresar efectivamente las perspectivas, las opiniones y la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Se ha ido consolidando un sistema claro para garantizar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones relacionadas con la financiación y los gastos, para lo que también se han establecido los correspondientes mecanismos de control.

A la regulación de 2014 se han añadido nuevas modificaciones que fortalecen la posición de los partidos políticos y contribuyen a una financiación más transparente y apropiada a su papel institucional. Las modificaciones han contado con un elevado acuerdo entre todos los agentes que han intervenido, desde los propios parlamentos nacionales hasta los comités de la Unión que elevaron sus respectivos dictámenes, coincidentes en la importancia que la financiación tiene para consolidar un sistema de partidos político en Europa.

Las reformas se han centrado en aspectos tan importantes como la rebaja de cofinanciación en la asignación de fondos, la distribución de fondos del presupuesto de la Unión más equitativa, o, la imposición de transparencia y de la protección de los intereses financieros de la Unión. Hasta el año 2017, la financiación consistía en una subvención de funcionamiento. A partir de 2018, la financiación consiste en una contribución que puede cubrir hasta el 90 % de los gastos reembolsables de un partido, mientras que el porcentaje restante debe costearlo el partido con sus propios recursos, tales como las cuotas de afiliación o las donaciones.

Las nuevas normas permiten a la Fiscalía europea investigar irregularidades e incluso recuperar fondos de personas físicas en determinados casos, si son responsables de una infracción. Se establecen más detalladamente las condiciones para dar de baja a los partidos en el registro, que simplificarán y agilizarán el proceso. Por último, también aumentarán la transparencia para los ciudadanos con el fin de reforzar el control y la responsabilidad democrática de los partidos políticos europeos. Los partidos políticos europeos deben informar sobre la publicación de su logotipo y así como información sobre el equilibrio entre los géneros en sus sitios web como condición adicional para recibir fondos del presupuesto de la UE.

Sin duda, estas reformas pueden contribuir a que los partidos políticos europeos lideren el debate político y la toma de decisiones en Europa y ayudarán a que los ciudadanos perciban mejor el impacto que su voto tiene a nivel europeo.