

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN Nº 1/2013

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos y las fundaciones políticas a escala europea y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 en lo que respecta a la financiación de los partidos políticos europeos

(con arreglo a los artículos 287 y 322 TFUE)

(2013/C 67/01)

El TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 287 y 322,

Vistas las propuestas de la Comisión ⁽¹⁾,

Vistas las solicitudes de dictamen enviadas por el Parlamento Europeo al Tribunal, y recibidas por este el 5 de noviembre de 2012 y el 25 de enero de 2013,

Vista la solicitud de dictamen enviada por el Consejo al Tribunal, y recibida por este el 11 de octubre de 2012,

Considerando lo siguiente:

- (1) Las propuestas de la Comisión tienen el objetivo de aumentar la visibilidad, el reconocimiento, la eficacia, la transparencia y la obligación de rendir cuentas de los partidos y fundaciones políticos europeos.
- (2) En 2012, un total de trece partidos políticos y doce fundaciones políticas a escala europea recibieron financiación a cargo del presupuesto general de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el presupuesto de la UE») ⁽²⁾. Se viene proporcionando financiación a los partidos

políticos desde 2004 ⁽³⁾, y a las fundaciones políticas desde 2007 ⁽⁴⁾. El Parlamento Europeo administra los fondos correspondientes.

- (3) En la actualidad, la financiación con cargo al presupuesto de la UE es con diferencia la principal fuente de ingresos de los partidos y fundaciones políticos europeos. Entre las posibles fuentes de financiación restantes figuran las contribuciones de sus miembros, las donaciones, los préstamos y los beneficios procedentes de actividades comerciales.
- (4) Conforme a la normativa en vigor ⁽⁵⁾, los partidos políticos europeos y sus fundaciones afiliadas no cuentan con un estatuto jurídico uniforme que resulte conforme a la legislación de la UE, sino que existen varias formas jurídicas en función del país en el que se encuentre radicado el partido o la fundación.
- (5) La propuesta de Reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos y de las fundaciones políticas a escala europea (en lo sucesivo, «el proyecto de Reglamento sobre el estatuto») confiere a estos organismos una personalidad jurídica europea. De ahora en adelante, el hecho de haber sido registrado con dicho estatuto por el Parlamento Europeo constituirá una condición previa para recibir fondos del presupuesto europeo.

⁽¹⁾ La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos y fundaciones políticas a escala europea [COM(2012) 499 final de 12 de septiembre de 2012]; y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 en lo que respecta a la financiación de los partidos políticos europeos [COM(2012) 712 final de 29 de noviembre de 2012].

⁽²⁾ Véase la Sección I: Parlamento/gastos/artículos 402 y 403 del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2012 (DO L 56 de 29.2.2012, p. 1).

⁽³⁾ Ateniéndose a los datos de marzo de 2012 publicados por el Parlamento Europeo, los importes concedidos a los partidos políticos europeos se incrementaron de 4,65 millones de euros en 2004 a 18,90 millones de euros en 2012.

⁽⁴⁾ Durante el período comprendido entre octubre de 2007 y agosto de 2008, la Comisión Europea otorgó subvenciones a las fundaciones políticas europeas en el marco de un proyecto piloto. Según los datos obtenidos a partir de marzo de 2012 que fueron publicados por el Parlamento Europeo, los importes concedidos pasaron de 6,69 millones de euros en 2009 a 11,96 millones de euros en 2012.

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) nº 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 (DO L 297 de 15.11.2003, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) nº 1524/2007 (DO L 343 de 27.12.2007, p. 5).

- (6) Además, el proyecto de Reglamento sobre el estatuto prevé normas sobre gobernanza y democracia interna, financiación con cargo al presupuesto de la UE, donaciones y contribuciones, mecanismos de contabilidad y control, así como obligaciones de notificación y sanciones.
- (7) La propuesta por la que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 en lo que respecta a la financiación de los partidos políticos europeos (en lo sucesivo, «la propuesta por la que se modifica el Reglamento Financiero») aboga por que se abandone el actual sistema de apoyo financiero a los partidos políticos europeos mediante subvenciones con cargo al presupuesto de la UE ⁽¹⁾. El Parlamento Europeo ha formulado varias recomendaciones de cambios que deben introducirse en este sistema ⁽²⁾. La Comisión propone que, en el futuro, los partidos políticos europeos reciban apoyo en forma de «contribuciones». La presentación de programas anuales de trabajo o de presupuestos estimados de funcionamiento ya no constituirá una exigencia. Los partidos políticos europeos tendrán que justificar la buena utilización de los fondos de la Unión *a posteriori*.

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

INFORMACIÓN GENERAL

1. Los partidos y fundaciones políticos europeos no son organismos creados por la Unión en el sentido del artículo 287, apartado 1, del TFUE y no están por tanto sujetos al control del Tribunal ⁽³⁾. No obstante, en la medida en que reciben financiación del presupuesto de la UE, el Tribunal es competente para llevar a cabo fiscalizaciones basadas en el examen de los registros y en visitas de inspección a sus oficinas.
2. Los fondos que los partidos y fundaciones políticos europeos reciben de fuentes ajenas al presupuesto de la UE no son automáticamente objeto de la fiscalización del Tribunal. Sin embargo, dada la interacción entre la financiación de la UE y la financiación procedente de otras fuentes, esta última también puede ser examinada por el Tribunal en el curso de sus trabajos de fiscalización.

EL MARCO JURÍDICO PROPUESTO PRESENTA ALGUNAS CARENCIAS IMPORTANTES

3. El Tribunal reconoce que las propuestas de la Comisión abordan varias deficiencias de las disposiciones actualmente

vigentes. Sin embargo, es preciso tratar algunas cuestiones adicionales a fin de promover una cultura política europea de independencia, rendición de cuentas y responsabilidad, de reforzar el examen y evitar la posible aplicación indebida de las normas de financiación.

Donaciones

4. El Tribunal observa que la definición propuesta para el término «donación» ⁽⁴⁾ es demasiado restrictiva y no abarca todos los tipos de transacciones que pueden aportar ventajas económicas a los partidos y fundaciones políticos europeos, lo que les permite eludir los requisitos de transparencia y los límites máximos ⁽⁵⁾.

5. En su formulación actual, el proyecto de Reglamento sobre el estatuto no regula específicamente las donaciones de personas físicas o jurídicas que proporcionan bienes y servicios a las instituciones de la UE o a otros poderes públicos que participan en la gestión de los fondos de la UE.

6. El proyecto de Reglamento sobre el estatuto regula las donaciones a los partidos políticos europeos y sus fundaciones políticas europeas afiliadas. Sin embargo, no se ha propuesto una normativa que rijas las donaciones a entidades vinculadas, directa o indirectamente, a los partidos o fundaciones políticos europeos, o bien que se encuentren bajo su control efectivo ⁽⁶⁾.

7. El proyecto de Reglamento sobre el estatuto no regula específicamente las donaciones de entidades privadas ⁽⁷⁾ radicadas en terceros países o de organizaciones internacionales, y solo prohíbe las donaciones procedentes de poderes públicos de terceros países, incluidas las empresas sobre las que estos poderes públicos ejerzan un control ⁽⁸⁾.

8. Según la propuesta de la Comisión, no se excluyen las donaciones de los poderes públicos de los Estados miembros de la UE a los partidos políticos europeos y a las fundaciones políticas europeas ⁽⁹⁾. En caso de que sea necesario mantener esta posibilidad, es preciso fijar normas claras al respecto.

⁽¹⁾ Véase el artículo 125 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

⁽²⁾ Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2011, sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea, en particular los apartados 15, 16 y 20 (DO C 296 E de 2.10.2012, p. 46).

⁽³⁾ En particular, el Tribunal no elabora informes anuales específicos sobre los partidos y fundaciones políticos europeos.

⁽⁴⁾ El artículo 2, apartado 7, del proyecto de Reglamento sobre el estatuto dispone lo siguiente: «[...] “donación”: ofertas de efectivo y otras ofertas en especie (bienes o servicios) que constituyan una ventaja económica para el partido político europeo o la fundación política europea de que se trate».

⁽⁵⁾ Por ejemplo, a través de contratos de servicios adjudicados a una entidad bajo el control de un partido político, en los que el importe abonado no es proporcional al servicio prestado.

⁽⁶⁾ Por ejemplo, institutos de investigación o editoriales.

⁽⁷⁾ Incluidas organizaciones no gubernamentales.

⁽⁸⁾ Véase el artículo 15, apartado 5, letra d), del proyecto de Reglamento sobre el estatuto.

⁽⁹⁾ Véase el artículo 15, apartado 5, del proyecto de Reglamento sobre el estatuto.

Contribuciones

9. Las normas relativas a las contribuciones a los partidos y fundaciones políticos por parte de sus miembros ⁽¹⁾ no son plenamente conformes a los principios aplicables en el caso de las donaciones. Mientras que el proyecto de Reglamento sobre el estatuto limita las donaciones a un máximo de 25 000 euros por año y por donante, no se han fijado límites para las contribuciones individuales procedentes de los miembros de los partidos y fundaciones políticos.

Préstamos

10. La Comisión no propone ninguna norma relativa a los préstamos, sus fuentes y sus términos y condiciones. Debido a la falta de disposiciones de este tipo, existe el riesgo de que se eludan las normas relativas a las donaciones y a las contribuciones mediante la obtención de préstamos en condiciones particularmente ventajosas.

Sanciones

11. La infracción de la normativa llevará a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias. Conforme a la propuesta de Reglamento ⁽²⁾, las multas no podrán superar el 10 % del presupuesto anual del partido o fundación de que se trate correspondiente al ejercicio en que se imponga la sanción. El Parlamento decidirá el importe de las multas teniendo en cuenta distintos parámetros ⁽³⁾. En el caso de las irregularidades vinculadas a las donaciones y contribuciones, el Tribunal recomienda un enfoque menos discrecional. El importe de una multa debería ser proporcional a los importes irregulares de que se trate, sin límite máximo.

12. No se prevén sanciones para las personas u organismos que hayan efectuado pagos irregulares a un partido o fundación. De hecho, con arreglo al proyecto de Reglamento sobre el estatuto, cualquier importe irregularmente abonado debe ser devuelto a quienes efectuaron dichos pagos.

13. El Tribunal acoge de buen grado el hecho de que el proyecto de Reglamento sobre el estatuto prevea multas obligatorias en caso de que alguno de los organismos autorizados para auditar o realizar controles de los beneficiarios de la financiación a cargo del presupuesto de la UE detectase inexactitudes en los estados financieros anuales ⁽⁴⁾. El Tribunal recomienda que se apliquen también sanciones administrativas y financieras obligatorias en caso de que se impida al Parlamento Europeo o al Tribunal el ejercicio de sus competencias de control.

Donaciones directas a los candidatos o representantes electos

14. Por último, el Tribunal hace hincapié en la necesidad de que las normas relativas a la financiación de los partidos

políticos se apliquen *mutatis mutandis* a la financiación de las campañas de los distintos candidatos a las elecciones europeas o de los representantes electos, lo que reduciría el riesgo de que se eludan las disposiciones acerca de la financiación de los partidos políticos mediante donaciones directas a los candidatos o a los representantes electos.

15. Por motivos legales, no será posible plasmar estas normas en una propuesta legislativa de la Comisión basada en el artículo 224 TFUE. Las cuestiones relativas a las elecciones europeas y al ejercicio de las funciones de los miembros del Parlamento Europeo se rigen por el artículo 223 TFUE. En virtud de este último, el Parlamento Europeo es competente para elaborar una propuesta legislativa con las disposiciones necesarias, por ejemplo para su inclusión en el Acto por el que se eligen los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo ⁽⁵⁾. Por el momento, el artículo 4 de este Acto solo contempla como posibilidad que cada Estado miembro pueda fijar un límite a los gastos de la campaña de los candidatos.

DEBERÍAN DEFINIRSE CON MAYOR DETALLE LAS CONDICIONES PARA OPTAR A LA FINANCIACIÓN DE LA UE Y OTROS CONCEPTOS CLAVE

16. El artículo 8 del reglamento actualmente en vigor define la naturaleza del gasto de los partidos políticos europeos que pueden ser financiados con cargo al presupuesto de la UE. Dichos gastos incluirán «los gastos administrativos y los relacionados con la asistencia técnica, las reuniones, la investigación, los acontecimientos transfronterizos, los estudios, la información y las publicaciones». Esta definición ya no figura en las propuestas de la Comisión, si bien sería de utilidad como orientación para las convocatorias de contribuciones que publique el Parlamento Europeo. Las disposiciones al respecto de la propuesta por la que se modifica el Reglamento Financiero no son lo suficientemente precisas ⁽⁶⁾. Esta propuesta también debería indicar claramente que los partidos políticos europeos que reciban una contribución con cargo al presupuesto general no deberán recibir otros fondos del presupuesto.

17. El artículo 2 del proyecto de Reglamento sobre el estatuto proporciona únicamente un número limitado de definiciones de los términos utilizados en el texto. En beneficio de la claridad y la seguridad jurídica, sería necesario añadir las definiciones ⁽⁷⁾ de los términos siguientes: «ordenador», «presupuesto anual» de los partidos políticos y fundaciones ⁽⁸⁾, «costes anuales reembolsables», «costes anuales admisibles», «autoridades nacionales competentes» y «contribuciones» de los miembros de los partidos y fundaciones políticos.

⁽³⁾ DO L 278 de 8.10.1976, p. 5.

⁽⁶⁾ Véanse los artículos 204 *ter* y 204 *quater* de la propuesta por la que se modifica el Reglamento Financiero. El artículo 204 *ter*, apartado 1, prevé que las contribuciones «solo se utilizarán para reembolsar un porcentaje de los gastos de funcionamiento de los partidos políticos europeos directamente vinculados con los objetivos de dichos partidos».

⁽⁷⁾ Cuando proceda, mediante referencias a otros actos jurídicos pertinentes.

⁽⁸⁾ Al no disponerse de una definición de «presupuesto anual», será imposible comprobar el cumplimiento de la norma según la cual las contribuciones de sus miembros a los partidos y fundaciones políticas europeas procedentes no deben sobrepasar el 40 % de sus presupuestos anuales.

⁽¹⁾ Véanse el artículo 15, apartados 7 y 8, y el artículo 24, apartado 1, letra f), del proyecto de Reglamento sobre el estatuto.

⁽²⁾ Véase el artículo 22 del proyecto de Reglamento sobre el estatuto.

⁽³⁾ En particular la gravedad, duración y repetición de la infracción, el tiempo transcurrido, y el grado de negligencia o la intención.

⁽⁴⁾ Véase el artículo 22, apartado 2, letra c), del proyecto de Reglamento sobre el estatuto.

ES PRECISA UNA RENDICIÓN DE CUENTAS ESTRUCTA**Cuentas y obligaciones en materia de información**

18. El artículo 19 del proyecto de Reglamento sobre el estatuto exige a los partidos y fundaciones políticos que presenten sus estados financieros anuales con arreglo a la legislación aplicable en el Estado miembro en el que tengan su sede ⁽¹⁾. A fin de mejorar el carácter comparable y la transparencia, sería preferible disponer de una presentación normalizada de las cuentas, basada en el principio del devengo, y de obligaciones detalladas en materia de presentación de informes, recurriendo a un modelo obligatorio para todos los partidos y fundaciones políticos, independientemente de la legislación aplicable en el Estado miembro en el que se encuentre su sede.

19. Asimismo, el artículo 19 debería prever que los responsables de la auditoría externa sean seleccionados y retribuidos por el Parlamento Europeo y reciban su mandato de esta institución. Ello contribuiría a garantizar la coherencia en la ejecución de la función de auditoría externa y facilitaría el control de esta actividad ⁽²⁾.

Disposición relativa a las competencias de auditoría del Tribunal

20. Las competencias de auditoría del Tribunal se derivan directamente del Derecho primario, en particular del artículo 287 TFUE, y no pueden ser modificadas ni limitadas por el Derecho derivado. A fin de clarificar que las disposiciones de control fijadas en el proyecto de Reglamento sobre el estatuto son aplicables sin perjuicio de estas competencias, el Tribunal opina que estas deberían ser objeto de una referencia general en el artículo 20 del proyecto de Reglamento.

El presente dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 7 de febrero de 2013.

Por el Tribunal de Cuentas
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

⁽¹⁾ Los estados financieros anuales deben presentarse al registro del Parlamento Europeo y a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros.

⁽²⁾ El Tribunal observa que, en 2012, el Parlamento Europeo publicó una licitación a fin de seleccionar a un mismo auditor externo para todos los partidos y fundaciones políticos europeos.