



JOSÉ MARÍA PORRAS RAMIREZ

La creciente consistencia de los partidos políticos en la Unión Europea

SOMMARIO: 1. Un marco de actuación problemático: la débil democracia parlamentaria europea. - 2. Orígenes y evolución de la regulación de los partidos políticos y de sus fundaciones en el ámbito de la Unión Europea. - 3. La emergencia progresiva de un sistema europeo de partidos. - 4. Conclusiones.

1. Un marco de actuación problemático: la débil democracia parlamentaria europea

Es bien sabido que no hay democracia sin partidos, aunque quepa hablar de partidos en ausencia de democracia. Por tanto, ¿qué clase de democracia es la europea que carece, si no de partidos, por débiles que éstos sean, sí, cuando menos, de un sistema de partidos consolidado, merecedor de ese nombre?¹ La singularidad jurídico-política de la Unión explica este hecho. No en vano, la misma, en tanto que “Comunidad de pueblos y de Estados”, es la expresión no acabada de una forma jurídico-política, mixta o compuesta, “a caballo entre el Derecho internacional y el Derecho constitucional”, que responde a un estadio evolutivo de las formas políticas, característico de la globalización, generador de organizaciones supraestatales o postestatales².

No en vano, ha de recordarse que las antiguas Comunidades Europeas nacieron como meras organizaciones internacionales, si bien sumamente peculiares, al no destinarse, como las clásicas, a la cooperación, sino a la integración. A ello se unía la consideración del carácter sectorial, esto es, básicamente económico, de la gran mayoría de sus objetivos y competencias, lo que explicaba que su arquitectura institucional se mostrara sustancialmente ajena al principio democrático. No obstante, el extraordinario proceso de integración política emprendido, el cual propiamente ha dado lugar a la “creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” (Preámbulo TUE), que ha desembocado en la constitución de la Unión Europea (art. 1 TUE), ha transmutando significativamente su naturaleza. Así, aun cuando la Unión, en sus inicios, era

¹ L. Bardi, “Parties and party system in the European Union”, en G. Garzón Clariana (ed.), “Ciudadanía europea y democracia. La reforma del Acta Electoral Europea y de los partidos políticos europeos”, Marcial Pons, Madrid, 2012, págs..137 y ss.

² J. Habermas, “Die postnationale Konstellation. Politische Essays” (1998), (Trad. Esp., Paidós, Barcelona, 2000, págs.. 105 y ss.). J.H.H. Weiler and M. Wind (eds.), “European constitutionalism beyond the State”, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, passim.

considerada, esencialmente, una *asociación voluntaria de Estados*, de los que recibía sus atribuciones para alcanzar los limitados objetivos comunes que se había fijado; en la actualidad, merced a la notable evolución experimentada, con la destacada expansión y alcance adquirido por sus competencias, y el carácter, en buena medida, supranacional de su funcionamiento, la misma ha trascendido al Derecho internacional, cobrando entidad propia, de carácter marcadamente constitucional³. Tanto es así que, aunque el Tratado de Lisboa no lo diga expresamente, a diferencia de lo que sí hacía el fallido Tratado constitucional, quepa afirmar que la Unión Europea posee una doble legitimidad, democrática e internacional, que conforma una nueva realidad jurídico-política en curso de definición⁴, la cual se manifiesta, hoy en día, como expresión de una Unión tendencialmente federativa de Estados soberanos, lo que impone la legitimación y el funcionamiento democrático de sus instituciones, orientadas en su seno, al ejercicio del poder político o de gobierno.

Este reto o desafío lleva a contemplar la necesidad de conseguir, por primera vez en la Historia, la realización plena del principio democrático, más allá de las estructuras del Estado-nación. Hemos, pues, de plantearnos si cabe trasladar modelos de democracia, elaborados en el curso de la evolución constitucional de los ordenamientos estatales, a la compleja escala supraestatal o postestatal en la que se mueve la Unión Europea, como singular forma de organización jurídico-política⁵. Ciertamente, la globalización ha puesto de manifiesto la caducidad del paradigma jurídico-político estatal, habida cuenta de que la desnacionalización y consiguiente internacionalización de las políticas públicas requiere el establecimiento de instancias de gobierno con capacidad de acción a nivel supranacional. Y, en este sentido, la Unión Europea se encuentra en una posición funcional idónea para ofrecer soluciones a demandas ciudadanas que los Estados ya no son capaces de satisfacer por sí mismos⁶. Este hecho implica la necesidad de legitimar, en clave, necesariamente democrática, la planta y el funcionamiento de unas instituciones de gobierno de la Unión, en parte tributarias, aún, de su pasado como limitada organización internacional, orientada a la persecución de objetivos parciales, de naturaleza esencialmente económica. Y es que, si bien el Estado nacional se muestra en trance de verse superado, en el curso de la Historia, como efecto o consecuencia de la globalización, ello no debe implicar la

³ L. M^a Díez-Picazo, “*La naturaleza de la Unión Europea*”, Civitas, Madrid, 2009, págs. 17-50.

⁴ A. Von Bogdandy, “The European Union as a supranational federation: a conceptual attempt in the light of the Treaty of Amsterdam”, en *Columbia Journal of European Law*, n^o 6, 2000, págs. 27 y ss.

⁵ M. Kauffmann, “*Europäische Integration and Demokratieprinzip*”, Nomos, Baden Baden, 1997, págs. 31 y ss. P. Ridola, “Il principio democrático fra Stati nazionali e Unione Europea”, en P. Ridola, “*Diritto comparato e Diritto costituzionale europeo*”, Giappichelli, Torino, 2010, págs. 305 y ss.

⁶ U. Beck, “*Was ist Globalisierung?*”. (1997) (Paidós, Barcelona 1998, *passim*). O. Höffe, “*Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*”, C.H. Beck, München, 1999, *passim*.

supresión del contenido normativo, trabajosamente conquistado por el mismo, asociado a la significación histórica del constitucionalismo⁷.

Cabe así constatar cómo la Unión Europea no se ha desprendido, de forma contradictoria, de algunos de los rasgos que la caracterizan desde sus inicios, los cuales son difícilmente compatibles con la idea de democracia que se encuentra firmemente arraigada en las tradiciones constitucionales comunes a sus Estados miembros y que la propia Unión Europea dice, también, auspiciar. Y así ocurre, a pesar de haberse dotado de unas instituciones genuinamente representativas, vinculadas a la construcción de esa nueva realidad jurídico-política, de naturaleza, siquiera sea, materialmente constitucional⁸. Por tanto, la Unión, pese a los indudables avances experimentados, posee elementos importantes de déficit democrático, como se demuestra en lo que toca a aspectos tan relevantes como la legitimación, el control, la transparencia o la participación popular, hecho éste que genera una cesura o brecha notable en la relación que se establece entre gobernantes y gobernados⁹.

De todos modos, el desarrollo, en un marco integrado, de las instituciones europeas, tal y como se aprecia fundamentalmente a partir de la promulgación del Tratado de Maastricht, es la historia de un proceso constante e ininterrumpido de democratización progresiva de sus estructuras políticas. Se constata así un esfuerzo reiterado, aunque aún insuficiente, por reforzar la centralidad de la democracia parlamentaria en la estructura institucional de la Unión, asociada a la irradiación, cada vez más intensa y necesaria, del principio de gobierno representativo en el ordenamiento europeo¹⁰. De ese modo, la vinculación entre supranacionalidad, ligada a la promoción de los intereses generales o comunes de la Unión y democracia representativa, que implica una mayor legitimidad, control y consiguiente exigencia de responsabilidad, no ha hecho sino aumentar¹¹.

Así, la tendencia expresada se advierte, particularmente desde que en 1979 se introdujera, de manera efectiva, la elección directa, por sufragio universal, de los miembros del Parlamento Europeo (art. 14 TUE y art. 223 TFUE), institución que se considera representante directa de los ciudadanos de la Unión. A ello siguió la intensificación de sus poderes de control sobre la Comisión (arts. 17.7 TUE, y 230 y 234 TFUE) y su equiparación formal con el Consejo en el desarrollo de la función legislativa, de acuerdo con un esquema de funcionamiento bicameral, al extenderse los ámbitos sujetos a regulación a través del procedimiento legislativo ordinario, antes llamado de la codecisión

⁷ J. Habermas, “*Zur Verfassung Europas. Ein Essay*”. (Trotta, Madrid, 2012, págs. 39 y ss).

⁸ A. Cervati, “Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea”, en *Annuario dell’Associazione italiana dei costituzionalisti. La Costituzione europea*, Cedam, Padova, 1999, págs. 73 y ss.

⁹ Z. Bankowsky and S. Scott (eds.), “*The European Union and its order: the legal theory of European Integration*”, Blackwell, Oxford, 2000, págs. 169 y ss

¹⁰ P. Häberle, “*Europäische Verfassungslehre*”, Nomos, Baden Baden, 4. Auflage, 2006, págs.. 53 y ss.

¹¹ F. Balaguer Callejón, “El Tratado de Lisboa en el diván. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 83, 2007, págs. 57 y ss.

(arts. 14 y 16 TUE y 289.1 TFUE); y en lo referente a la aprobación del presupuesto de la Unión (art. 310 TFUE).

Aun así, la implantación de un esquema de gobierno centralizado, de carácter parlamentario, encuentra resistencias muy notables, dada la fortaleza que sigue mostrando el elemento de representación, deliberación y decisión intergubernamental, a través de las instituciones del Consejo y, sobre todo, del Consejo Europeo, impidiendo la implantación plena, en clave organizativa, del principio democrático en el sistema institucional de la Unión. Eso hace que el Parlamento Europeo sea percibido más como un contrapoder de las instituciones intergubernamentales, que como un órgano de impulso político efectivo. Además, la persistente búsqueda de la conciliación de intereses contrapuestos, tanto nacionales como sectoriales, de naturaleza esencialmente económica, explica que, en la Unión, el juego o la dialéctica mayoría-minorías se supedite, frecuentemente, al primado de los elementos consensuales y tecnocráticos que informan, en no menor medida, la configuración de su diseño institucional. Esas resistencias obedecen a los condicionamientos que han lastrado el desarrollo del proceso de integración europea, esto es, al rechazo, constantemente manifestado por los Estados, a ceder poder a costa del mismo¹². Ello se ha visto favorecido por la debilidad del emergente espacio público europeo y por la simultánea persistencia de espacios estatales fuertes que, al capitalizar y visibilizar el discurso político, dificultan la afirmación de aquél. Y, ciertamente, mientras no se creen los presupuestos reales necesarios que aseguren un auténtico debate público europeo, capaz de captar el interés popular, al igual que ocurre en el interior de los Estados, ese objetivo seguirá constituyendo un objetivo permanente y una tarea pendiente¹³.

Se demanda así la constitución de una red comunicativa, articuladora de una esfera pública de amplitud verdaderamente europea, que conforme una cultura política común, expresión y soporte de las demandas plurales de la sociedad civil, susceptibles de ser asumidas por partidos políticos dispuestos a mediar para convertirlas en decisiones jurídicamente vinculantes de las instituciones europeas. Dicho fin requiere, en orden a la construcción sincera de una democracia parlamentaria a escala europea, remover, en un plano normativo, los obstáculos interpuestos, que son múltiples. Así, destacadamente, urge superar la inexistencia de una legislación electoral uniforme, y no meramente basada en principios comunes, que permita la realización de comicios verdaderamente europeos (art. 223 TFUE); como, asimismo, promover el desarrollo efectivo de partidos políticos en el ámbito europeo, que tengan en la Unión su ámbito propio de actuación, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 10.4 TUE y art. 224 TFUE). En todo caso, la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

¹² J. Ma^a Porras Ramírez, “La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa”, en *Revista de Estudios Políticos*, n° 156, 2012, págs. 131 y ss.

¹³ J. Habermas, “*Die Einbeziehung des Anderen*” (1996). (Trad. Esp., Paidós, Barcelona, 1999, págs. 132-135).

con el importante reconocimiento que realiza de los derechos de ciudadanía, ha hecho más por la legitimación, la garantía del funcionamiento democrático de la Unión y la consiguiente conformación de una “voluntad general europea”, que muchas de las decisiones parciales hasta ahora asumidas¹⁴.

No obstante, queda mucho camino por recorrer. Así, a pesar de que el Tratado de la Unión Europea determina la posición central que se atribuye a la democracia representativa en su seno (art. 10.1 TUE)¹⁵, lo cierto es que la doble legitimidad, democrática e internacional, de la Unión se proyecta en sus instituciones políticas, entorpeciendo la configuración de un nivel autónomo e integrado de gobierno en el marco de aquélla. No en vano, dichas instituciones serán responsables ante sus respectivos electores, a saber, el Parlamento Europeo ante los ciudadanos europeos; mientras que el Consejo y el Consejo Europeo, en tanto que representantes de los Gobiernos y de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros, lo serán ante los respectivos parlamentos nacionales (art. 10.2 TUE)¹⁶. De ese modo, se impide el sometimiento de las actuaciones conjuntas que desarrollan esas instituciones a un efectivo control parlamentario centralizado, sustanciado en el ámbito propiamente de la Unión¹⁷, lo que revela la incompleta proyección del principio democrático en la arquitectura institucional europea. Se asiste así a la ruptura de la cadena de legitimación democrática que todo proceso político de toma de decisiones y de consiguiente exigencia de responsabilidad política ha de observar¹⁸.

En suma, la posición no central que ocupa aún el Parlamento en el sistema de gobierno europeo¹⁹, y el hecho de que el centro de gravedad político de la Unión siga recayendo en los ejecutivos de los Estados Miembros, representados en sus instituciones más relevantes, como son el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión y el Banco Central Europeo, hecho éste intensificado por la crisis económica y financiera que afecta, en la actualidad, al continente, repercute negativamente en la calidad de la democracia europea, obstaculizando la formación y el desarrollo de un sistema de partidos a escala supranacional. No obstante, hay que subrayar los esfuerzos que se están realizando para

¹⁴ L. Moccia, “Union’s citizenship as the basis for European democracy”, en E. Garzón Clariana (ed.), *Ciudadanía europea y democracia*, Marcial Pons, Madrid, 2012, 121 y ss.

¹⁵ J M^a Porras Ramírez, “Article 10: Representative Democracy”, en H. J. Blanke & S. Mangiameli (eds.), *The Treaty on the European Union (TEU). A Commentary*, Springer, Heidelberg, 2013, págs. 417-441.

¹⁶ A. López Castillo, “De la doble legitimación de la ConstUE y de su reflejo en la planta institucional de la Unión”, en VVAA, *La Constitución Europea. Actas de las X Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 47 y ss.

¹⁷ V. Bogdanor, *Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union*, A Federal Trust Report, London, 2007, pág. 6.

¹⁸ C. Harlow, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, págs. 168 y ss.

¹⁹ S. Mangiameli, “Il ruolo del Parlamento Europeo e il principio della democrazia rappresentativa”, en *Teoria dell Diritto e dello Stato*, n° 2, 2008, págs. 491 y ss.

contrarrestar este escenario adverso, en un doble plano, normativo y político. Seguidamente, se analizarán sumariamente.

2. Orígenes y evolución de la regulación de los partidos políticos y de sus fundaciones en el ámbito de la Unión Europea

En ese marco tan singular se ha acometido la regulación de los partidos políticos en el ámbito de la Unión. Inicialmente, fue el art. 191.1 del Tratado de la Comunidad Europea, introducido por el art. 138 A del Tratado de Maastricht, quien estableció una primera referencia en el Derecho originario del Unión a tan relevantes formas asociativas²⁰. El fallido Tratado Constitucional hizo lo propio²¹; siendo, en la actualidad, el Tratado de la Unión Europea, redactado conforme a las previsiones del de Lisboa, quien proclama: “Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión” (art. 10.4 TUE). De ese modo, viene a completar las referencias incluidas en el art. 10 TUE, en relación con el principio de democracia representativa, considerado la base del funcionamiento de la Unión. Se acoge así la idea de que no cabe concebir la existencia y articulación de dicha forma de organización y ejercicio del gobierno popular sin el concurso necesario de tan relevantes actores políticos. De ahí que se insista en las dos características que estas asociaciones políticas han de expresar a escala europea: en primer lugar, la de ser factores o elementos de integración política y, en segundo lugar, la de actuar como medios canalizadores de la participación y la representación política en el seno de la Unión²².

De conformidad con esa cláusula definitoria, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone, a su vez, en su art. 224, 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”. Se contempla así una normativa específica que habrá de garantizar su reconocimiento legal, su adecuada estructura interna, sus legítimos fines institucionales y sus apropiadas actividades públicas, además del régimen financiero de ingresos y gastos que les afectan. Los Tratados se muestran así conscientes de la trascendencia que los partidos políticos poseen para la conformación y el

²⁰ “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”.

²¹ “Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión” (art. I-46.4 TCE)

²² J. M^a Porras Ramírez, “Article 10: representative democracy”, en H. J. Blanke & S. Mangiameli (eds.), *“The Treaty on the European Union (TEU): A Commentary”*, Springer, Heidelberg, 2013, págs. 417-447.

desarrollo de una auténtica democracia europea. No en vano, los mismos son una clara expresión de pluralismo político y un instrumento cualificado para la formación y manifestación de la voluntad de los ciudadanos. Así, en tanto que instrumentos esenciales de la participación política, su contribución se revela determinante para proveer la composición y el funcionamiento de las instituciones representativas de la Unión²³.

En todo caso, los partidos políticos poseen una naturaleza asociativa especial, dados los cometidos institucionales que tienen encomendados, tal y como se declara específicamente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que se refiere a ellos en su art. 12.2, en el marco del reconocimiento que este precepto efectúa, en su primer párrafo, de las libertades de reunión y de asociación, el cual se inspira directamente en el art. 11 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos²⁴. Así, de acuerdo con el tenor literal del precepto en cuestión “Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”. En consecuencia, es necesario interpretar sistemáticamente los arts. 10.4 TUE y 12 CDFUE, habida cuenta de que tales preceptos vienen a expresar, respectiva y complementariamente, una garantía institucional y una libertad fundamental. Conforme a esta interpretación, los partidos políticos son, antes que nada, asociaciones voluntarias de ciudadanos, orientadas a la satisfacción de unos fines políticos legítimos, lo que explica el libre derecho a crearlos, observando los valores, objetivos, fines y principios sobre los que se funda la Unión Europea; el derecho a ser miembro de los mismos, y también la facultad de asegurar su capacidad de decidir autónomamente su organización y funcionamiento internos, sin interferencias de las instituciones públicas.

A su vez, ha de indicarse que la Carta reconoce dicha libertad básica, de conformidad con las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros, lo que conlleva que aquélla habrá de interpretarse en armonía con las mismas (art. 52.4 CDFUE). Y en la medida en que la Carta viene a reconocer un derecho que se corresponde con otro homónimo, reconocido en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, el significado y el alcance que se les atribuye a ambos habrán de ser coincidentes (art. 52.3 CDFUE). Así pues, de conformidad con lo estipulado en el segundo párrafo del art. 11 CEDH, las limitaciones legítimas que afecten al ejercicio del derecho de referencia, las cuales deberán interpretarse restrictivamente, habrán de estar previstas por la ley, demostrando su necesidad en una sociedad democrática en referencia a la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o la moral, y la protección de los derechos y las libertades ajenas.

²³ T. Jansen, “*Pan-European political parties*”, The Federal Trust for Education & Research, European Essay n° 14, London, 2001, pág. 7.

²⁴ Cfr., M. Ruffert, Art. 12 GrCh, en C. Callies & M. Ruffert (hrsg.), “*Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit der Europäischen Grundrechtcharta Kommentar*”, C.H. Beck, München (4 Auflage), 2011, págs. 82 y ss.

En todo caso, dado que, tal y como se ha indicado, los partidos políticos hacen posible la participación y la representación política, los mismos reciben un tratamiento jurídico especial y cualificado en el seno de la Unión. Así, como asociaciones de ciudadanos cualificadas por la relevancia pública de sus fines, contribuyen a la formación de las instituciones representativas europeas a través de un procedimiento de naturaleza electoral. En consecuencia, se impone el dictado de una regulación específica de los partidos políticos europeos, adaptada a sus características y funciones. A tales efectos, como se ha indicado, el art. 224 TFUE (ex art. 191 (2) TCE), expresamente habilita al Parlamento Europeo y al Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, para establecer, mediante reglamentos, el estatuto de los partidos políticos a escala europea, y, en particular, las normas relativas a su financiación.

Durante más de diez años (2003-2014), la legislación en vigor se mostraba como desarrollo directo del art. 191 TEC, habiéndose aprobado de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 251 TEC. Se expresaba en el 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 europea²⁵, posteriormente modificado por el Reglamento (EC) No. 1524/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2007²⁶. La aplicación de dicha normativa, “de carácter mínimo” o básico²⁷, percibida pronto como insuficiente y obsoleta, generó una toma de conciencia acerca de la necesidad de mejorar el marco legislativo y financiero que afecta a los partidos políticos europeos y a sus fundaciones vinculadas, a fin de propiciar su mayor visibilidad y facilitar su intervención eficaz en el sistema político multinivel de la Unión. Se es, pues, bien consciente del papel clave que los mismos han de desempeñar en la articulación de la voz de los ciudadanos europeos, colmando el vacío o brecha existente entre la política que se desarrolla en el plano nacional y en el plano de la Unión. Verdaderamente, el proceso de integración política experimentado en el seno de la Unión ha obligado a los partidos políticos nacionales a cooperar y formar alianzas entre ellos, conforme a su afinidad ideológica, en orden a alcanzar una presencia efectiva y una visibilidad en el emergente espacio público europeo. Su propósito no es otro que proteger y defender sus intereses a escala europea, mejorando la interacción entre los diversos niveles de gobierno de la Unión, al tiempo que ejercitan activamente su influencia a través de las instituciones representativas europeas.

Esta nueva orientación ha sido auspiciada por formaciones políticas que, hasta reciente fecha, restringían su radio de acción al ámbito nacional, pero que, conscientes del nuevo escenario que ante ellos se abre, han decidido unir sus fuerzas, actuando

²⁵ Diario Oficial n° L 297 de 15/11/2003, p. 0001-0004.

²⁶ Diario Oficial n° L 343 de 27/12/2007, p. 5-8.

²⁷ G. Grasso, “Partiti politici europei”, en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, Torino, 2008, págs.. 609-637.

conjuntamente, como partidos o coaliciones de alcance europeo. No obstante, el Reglamento 2004/2003 permitía que estas asociaciones políticas mantuvieran su patrón estatal originario, facultándolas para adoptar, inicialmente, estructuras organizativas miméticas a aquéllas que ya presentan sus homólogos de carácter nacional. Además, esa legislación evidenció su incapacidad para adaptarse a los tiempos, respetando que tales partidos se registraran habitualmente como meras organizaciones sin ánimo de lucro, de conformidad con lo dispuesto en el Derecho nacional de uno de los Estados miembros: Bélgica. Eso explica por qué tales partidos no gozaran de personalidad jurídica europea, reconocida en todos los Estados de la Unión, sino sólo en uno de ellos, lo que limitaba considerablemente el alcance de sus actividades transnacionales²⁸. Además, esa legislación desfasada no especificaba normas referidas a la gobernanza de tales partidos políticos y fundaciones a ellos vinculadas, garantizando su democracia interna y el debido respeto a los valores y principios sobre los que se funda la Unión Europea, ni tampoco disposiciones referidas a su financiación acordes con las necesidades actuales²⁹.

Por todas estas razones la Unión Europea ha establecido una nueva y actualizada normativa jurídica y fiscal común, que se recoge en el 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 europeas³⁰, que recoge un conjunto de reglas a la altura de los tiempos, que pretende contribuir al fortalecimiento de la democracia europea, aumentando la significación y el protagonismo que en su desarrollo han de tener los partidos políticos. Además, cabe resaltar que se trata de una normativa ajustada a los Tratados vigentes. Así, la misma establece, inicialmente, la definición de determinados conceptos fundamentales, entre los que cabe destacar los siguientes: En primer lugar, para los fines de esta novedosa regulación, ha de entenderse por “partido político” a toda “asociación de ciudadanos que persigue objetivos políticos, y que está reconocida por el ordenamiento jurídico de al menos un Estado miembro, o está establecida de conformidad con este” (Art. 2.1). En segundo lugar, se estima que una “coalición de partidos políticos” hace referencia a una “cooperación estructurada entre partidos políticos o ciudadanos” (Art. 2.2). En tercer lugar, de forma más específica, se considera “partido político europeo” a “una coalición de partidos políticos que persigue objetivos políticos y que está registrado ante la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas...de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Reglamento” (Art. 2.3). Y,

²⁸ B. Donnelly and M. Jopp, “European Political Parties and Democracy in the EU”, en G. Bonvicini (ed.), *“Democracy in the EU and the Role of the European Parliament”*, Istituto Affari Internazionali, 2009, Rome, págs. 23 y ss.

²⁹ A7-0062/2011 y A7-0140/2013, “sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas” (Informe Giannakou).

³⁰ D.O. L. 317/1 (2014)

en cuarto lugar, una “fundación política europea” es “una entidad afiliada formalmente a un partido político, que está registrada ante la Autoridad de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente 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 mediante la ejecución, en particular, de alguna de las siguientes tareas: a) observar, analizar y contribuir al debate sobre aspectos de política europea y sobre el proceso de integración europea, b) desarrollar actividades relacionadas con aspectos de 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; d) servir de marco para la cooperación a escala europea entre fundaciones políticas, medios académicos y otras instancias importantes de ámbito nacional (Art. 2.4).

Basándose en estas definiciones el Reglamento 1141/2014 fija las condiciones que se requieren para proceder al reconocimiento legal de los partidos políticos europeos y de las fundaciones políticas europeas. Por fin, el Derecho de la Unión Europea, cubriendo una significativa laguna, ha establecido un estatuto legal común para ambas tipos de asociaciones políticas, respondiendo a las demandas existentes, las cuales se resumían en el Informe Giannakou del Parlamento Europeo³¹. Estamos, así, en presencia de una relación mínima de garantías que hacen posible el reconocimiento y el desarrollo de las actividades de partidos políticos transnacionales a escala europea, sin obstáculos entorpecedores. En este sentido, la nueva norma europea regula los requisitos para la inscripción de los partidos políticos europeos y de sus fundaciones en un registro especialmente creado al efecto en el Parlamento Europeo, a fin de garantizarles la obtención de personalidad jurídica y la consecuente capacidad jurídica en el ámbito de la Unión Europea, reemplazando y unificando así la diversidad de regulaciones nacionales hasta ahora existentes.³².

Conforme a esos requisitos dispuestos para la obtención de ese reconocimiento jurídico, se determina que, necesariamente, una coalición de partidos políticos tendrá derecho a solicitar su registro como partido político europeo siempre que cumpla los requisitos que se estipulan en el art. 3.1 del Reglamento, a saber: a) “su sede debe encontrarse en un Estado miembro de conformidad con sus estatutos”; b) “la coalición o sus miembros deben estar representados, en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, por diputados al Parlamento Europeo, a los parlamentos nacionales o a los parlamentos o asambleas regionales, o la coalición o sus partidos miembros deben haber

³¹ Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the statute and funding of European political parties and European political foundations (COM (2012) 499), A/-0062/2011 and A7-0140/2013.

³² G. López de la Fuente, “La novedosa propuesta de reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 26, 2014, págs. 331-350; en especial, pág. 337.

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 Europeo”; c) “debe respetar, en particular en su programa y actividades, los valores en los que se basa la Unión, enunciados en el artículo 2 del TUE...”; d) “la coalición o sus miembros deben haber participado en las elecciones al Parlamento Europeo o manifestado públicamente la intención de participar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo”; e) “y no debe tener ánimo de lucro”.

Por su parte, un solicitante tendrá derecho a solicitar su registro como fundación política europea cuando cumpla los siguientes requisitos, enunciados en el art. 2.2 del Reglamento de referencia: a) “debe estar afiliado a un partido político europeo registrado de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Reglamento”; b) “debe tener su sede en un Estado miembro de conformidad con sus estatutos”; c) “debe respetar, en particular en su programa y actividades, los valores en que se basa la Unión, enunciados en el art. 2 TUE...”; d) “sus objetivos deben complementar los objetivos del partido político europeo al que esté formalmente afiliado”; e) “su órgano de dirección debe estar compuesto por miembros procedentes de, al menos, una cuarta parte de los Estados miembros”; y f) “no debe tener ánimo de lucro”. En cualquier caso, de conformidad con el art. 3.3 del Reglamento, “un partido político europeo solo podrá tener formalmente afiliada a una fundación política europea. El partido político europeo y la fundación política europea afiliada garantizarán una separación entre la gestión cotidiana y las estructuras de gobierno y las cuentas financieras de cada uno”.

En suma, en ambos casos se confirma el mantenimiento de los mismos requisitos establecidos en el Reglamento 2004/2003. La más importante innovación, digna de subrayarse, guarda relación con la expresa adhesión que se requiere en sus “actividades”, y no sólo en su programa, a los valores y principios sobre los que se funda la Unión Europea, lo que conlleva que, tanto a partidos como a sus fundaciones, les compromete “el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías” (Art. 2 TUE). De ese modo, se hace patente cómo el Reglamento 1141/2014 ha incorporado el modelo alemán de “democracia militante” (“streitbare Demokratie”)³³, de conformidad con los Tratados, lo que constituye, como se ha indicado, una destacada novedad.

De forma coherente con esta exigencia el Reglamento 1141/2014 dispone una relación de demandas adicionales específicas referidas a la gobernanza de los partidos políticos europeos y de las fundaciones políticas europeas (Arts. 4 y 5). Se requiere así que los estatutos de tan peculiares asociaciones políticas cumplan el Derecho aplicable del

³³ Acerca del modelo alemán cfr. H. Denninger, “Der Schutz der Verfassung”. En E. Benda, W. Maihofer, H. J. Vogel und K. Hesse (Hrsg.), “*Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik*” Deutschland, Berlin, W. De Gruyter & Co., 1996, págs. 89-123.

Estado miembro en el que tengan su sede, incluyendo en sus disposiciones, con carácter mínimo, los siguientes elementos: en el caso de los partidos políticos, al menos, su nombre y logotipo característicos; la dirección de su sede; un programa político que establezca su finalidad y objetivos; una declaración de que no les mueve ánimo de lucro; en su caso, el nombre de su fundación política afiliada y una descripción de la relación formal entre ellos; su organización y procedimientos administrativos y financieros; y el procedimiento interno que debe seguirse en caso de disolución voluntaria (Art. 4.1). A su vez, se prescribe que los estatutos de un partido político europeo hayan de incluir disposiciones sobre su organización interna a fin de garantizar su carácter democrático. Así, en los mismos se regularán las modalidades de admisión, dimisión y exclusión de sus miembros, adjuntándose la lista de partidos miembros; los derechos y deberes asociados a todos los tipos de afiliación y los correspondientes derechos de voto; las competencias, responsabilidades y composición de sus órganos de gobierno, especificando los criterios de selección de los candidatos y las modalidades de nombramiento y destitución; sus procesos internos de toma de decisiones; 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 el procedimiento interno de modificación de sus estatutos (Art. 4.2). Asimismo, el Reglamento acepta la eventualidad de que el Estado miembro de la sede pueda imponer requisitos adicionales a los estatutos, siempre que los mismos estén en consonancia con el propio Reglamento (Art. 4.3). Por su parte, en lo que atañe a las fundaciones políticas europeas ha de señalarse que los requisitos mínimos que han de incorporar aquellas a sus estatutos son básicamente similares que se exigen a los partidos políticos europeos (Arts. 5.1 y 5.2). No obstante, en el caso de las fundaciones no se advierte la obligación de incluir referencias adicionales a su organización interna.

Seguidamente, ha de destacarse la creación de una Autoridad independiente, ligada al Parlamento Europeo (Art. 6), cuyo establecimiento obedece a la pretensión de encargarle el registro de los partidos políticos europeos y de las fundaciones políticas europeas (Art. 8.1). Las solicitudes de registro de estas asociaciones políticas se presentarán, por tanto, ante la misma, acompañadas de los documentos que certifiquen que el solicitante reúne los requisitos establecidos, incluida una declaración formal normalizada en el formulario que se dispone a esos efectos. A su vez, se incorporaran a dicha solicitud los estatutos del partido o fundación y, si procede, la declaración del Estado miembro de la sede a los efectos de certificar tanto que el solicitante cumple con todas las exigencias nacionales establecidas, como que sus estatutos se ajustan a la normativa nacional (Arts. 8.2, 14 y 15.2). En todo caso, ha de subrayarse que, de acuerdo con la vigente legislación, los partidos políticos y las fundaciones a ellos vinculadas presentarán sus solicitudes de



inscripción sin tener que solicitar simultáneamente una solicitud de financiación al Parlamento Europeo, tal y como se disponía en el Reglamento 2004/2003³⁴.

Así, el reconocimiento de un partido político o fundación no aparece condicionado a la obtención de financiación, sino que aquél es requisito ineludible para solicitar la financiación. En cualquier caso, la Autoridad examinará la solicitud con el fin de determinar si el solicitante cumple las exigencias de registro establecidas (Art. 9.1). Y posteriormente adoptará la decisión de registrar la solicitante, a menos que se compruebe que no cumple con los requisitos dispuestos en el Reglamento. En el supuesto de que una solicitud esté incompleta, se requerirá al solicitante para que subsane sus carencias, suministrando la información adicional requerida (art. 9.2). Tras ello la Autoridad publicará su decisión de registrar al solicitante en el Diario Oficial de la Unión Europea, junto con el estatuto del partido o fundación. De modo análogo se procederá con la decisión motivada de la denegación (Art. 9.4). A su vez, el Reglamento 1141/2014 determina que la Autoridad comprobará periódicamente que los partidos políticos registrados y las fundaciones políticas europeas registradas siguen cumpliendo los requisitos de registro exigidos (Art. 10.1). En aquellos casos en que la Autoridad constate que ya no se cumple alguno de los requisitos señalados lo notificará al partido o fundación de que se trate, a fin de que los corrija. Pero si el motivo del incumplimiento afecta de forma grave y manifiesta al deber de respeto a los valores y principios sobre los que se funda la Unión Europea (Art. 2 TEU), la Autoridad solicitará al Comité de Personalidades Independientes creado en virtud del Art. 11 del Reglamento que emita un dictamen al respecto. Asimismo, la Autoridad informará al Parlamento, al Consejo y a la Comisión. Visto el dictamen del Comité, la Autoridad decidirá razonadamente si da de baja del Registro, por tal motivo, al partido o fundación afectados (Art. 10.3). Tal decisión será comunicada al Parlamento Europeo y al Consejo. Si tales instituciones presentan objeciones a la misma, el partido o fundación en cuestión se mantendrán registrados (Art. 10.4). De lo contrario, se publicará la decisión de la Autoridad da dar de baja del Registro al partido o fundación en el Diario Oficial de la Unión Europea, acompañada de una motivación detallada. La misma entrará en vigor tres meses después. A esto cabe añadir que una fundación perderá automáticamente su estatuto como tal si se cancela el registro del partido político europeo al que esté afiliada (Art. 10.6).

Como ya se indicó previamente, una vez registrados, los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas tendrán personalidad jurídica europea (Art. 12). La adquirirán en la fecha de publicación de la decisión de la Autoridad de registrarlos en el Diario Oficial de la unión Europea (Art. 15.1). Cuando el solicitante goce ya de personalidad jurídica en virtud del Derecho de un Estado miembro, la adquisición de personalidad jurídica europea se considerará en dicho Estado miembro una conversión de

³⁴ Vid. Art. 4 del Reglamento (UE) No. 2004/2003; G. López de la Fuente, "La novedosa propuesta de reglamento...", op. cit., pág. 338.

personalidad jurídica nacional en personalidad jurídica europea sucesora de la anterior (Art. 15.3). De conformidad con el reconocimiento legal de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas los mismos gozarán de capacidad jurídica en todos los Estados miembros (Art. 13). El Derecho aplicable a los mismos se contiene en el Reglamento 1141/2014. Subsidiariamente, esto es, para las materias no reguladas por dicho Reglamento, o en caso de asuntos regulados solo parcialmente por el mismo, dichas asociaciones políticas se registrarán por el Derecho nacional aplicable en el Estado miembro en el que tengan sus respectivas sedes. En ausencia de estas normas, se registrarán por lo dispuesto en sus respectivos estatutos (Art. 14).

También merece destacarse el hecho de que un partido político europeo o una fundación política europea perderán su personalidad jurídica europea en el momento en que entre en vigor una decisión de la Autoridad por la que se cancele el registro de dicho partido o fundación tal como se haya publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea. Las causas que pueden motivar la adopción de esta grave sanción aparecen señaladas en el Art. 16.2 del Reglamento, siendo las siguientes: a) como consecuencia de una decisión adoptada por el incumplimiento de cualquier exigencia registral o disposición en materia de gobernanza³⁵; y, también, por no respetar los valores y principios sobre los que se basa la Unión, de conformidad con el procedimiento específicamente establecido³⁶; b) en el caso de una fundación política europea, la misma perderá automáticamente su estatuto si se cancela el registro del partido político europeo al que esté afiliada³⁷; c) a petición voluntaria del partido político europeo o de la fundación política europea³⁸; y d) a solicitud motivada de un Estado miembro cuando un partido político europeo o fundación política europea hayan gravemente incumplido las obligaciones que les corresponden en virtud del Derecho nacional aplicable, una vez agotadas todas las vías de recurso nacionales³⁹.

Por otra parte, es preciso hacer cumplida referencia a las muy notables disposiciones relativas a la financiación que han sido incluidas en el Reglamento 1141/2014 en orden a corregir la criticada rigidez del sistema, tornándolo así más flexible y conforme a las actuales necesidades de los partidos políticos europeos y de sus fundaciones. Así, en primer lugar, el nuevo Reglamento establece las condiciones o requisitos para acceder a la financiación. Siguiendo lo prevenido el Informe Giannakou, que proponía que sólo los partidos y las fundaciones vinculadas a ellos que obtuvieran representación en el Parlamento Europeo se consideraran aptos para recibir financiación del Parlamento Europeo, el Art. 17 del mencionado Reglamento, de conformidad con el Reglamento

³⁵ Arts. 10(2) a (5) y 16.2 (a) del Reglamento

³⁶ Arts. 10.3 y 16.3 del Reglamento

³⁷ Arts. 10.6 y 16.2 (b) del Reglamento

³⁸ Art. 16.2 (c) del Reglamento

³⁹ Art. 16.2 (d) y 16.3 del Reglamento

966/2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión⁴⁰, determina que un partido político europeo registrado, que esté representado en el Parlamento Europeo por al menos un diputado y que no se encuentre en una de las situaciones de exclusión previstas podrá solicitar financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea en una convocatoria de contribuciones (Art. 17.1). De forma análoga, una fundación política europea registrada, afiliada a un partido político que pueda acogerse a financiación podrá solicitar financiación con cargo al mencionado presupuesto conforme a los pliegos y condiciones publicados por el Parlamento Europeo en una convocatoria de propuestas (Art. 17.2). En cualquier caso, las contribuciones financieras con cargo a dicho presupuesto no superarán el 85% de los costes anuales reembolsables indicados en el presupuesto de un partido político europeo y el 85% de los costes admisibles en que haya incurrido una fundación política europea.

Al mismo tiempo, dicho sistema de financiación se ha vuelto más flexible al disponer el Reglamento que los partidos políticos europeos podrán emplear la parte de la contribución de la Unión concedida no utilizada para cubrir gastos reembolsables durante el ejercicio financiero siguiente a su concesión. No obstante, los importes aún no utilizados tras dicho ejercicio financiero serán recuperados con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento Financiero (Art. 17.4). Los gastos reembolsables a través de una contribución financiera incluirán los gastos administrativos y los gastos de asistencia técnica, estudios, formación y publicaciones, así como los gastos relativos a las campañas (art. 17.5). En cualquier caso, las solicitudes de financiación al Parlamento Europeo deberán presentarse tras la convocatoria de contribuciones o propuestas (Art. 18.1). Previamente, los partidos políticos y las fundaciones deberán cumplir las obligaciones contempladas en el Art. 23 del Reglamento, debiendo permanecer inscritos en el Registro y no ser objeto de ninguna de las sanciones previstas (Art. 18.2). Seguidamente, el ordenador del Parlamento Europeo adoptará una decisión en un plazo de tres meses desde que finalizó el plazo de la convocatoria y gestionará los créditos correspondientes de conformidad con el Reglamento Financiero (Art. 18.4). En el supuesto de que la solicitante sea una fundación política europea ésta deberá incluir en la solicitud que curse su programa de trabajo anual o su plan de acción (Art. 18.3); y podrá solicitar financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea a través del partido político al que esté afiliada (Art. 18.5). En todo caso, los créditos disponibles para los partidos políticos europeos y las fundaciones a ellos adscritas que se hayan concedido en forma de contribuciones o subvenciones se distribuirán anualmente del siguiente modo: 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. La misma forma de distribución se utilizará para

⁴⁰ DO L 298/1 (2012)

conceder financiación a las fundaciones, sobre la base de su afiliación al partido político europeo (Art. 19.1).

Por otro lado, se reconoce el derecho de los partidos políticos europeos y sus fundaciones a aceptar donaciones de personas físicas o jurídicas hasta un máximo de 18000 EUR por año y donante (Art. 20.1). Tales donaciones y contribuciones se incluirán en la presentación de sus estados financieros anuales, junto a una lista de todos los donantes con sus correspondientes donaciones, indicando su naturaleza y valor (Art. 20.2). En ningún caso, los partidos políticos europeos y sus fundaciones aceptarán donaciones o contribuciones anónimas; donaciones procedentes de los presupuestos de grupos políticos del Parlamento Europeo; 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; o 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 Europeo (Art. 20.5)⁴¹.

Todas estas disposiciones se ven complementadas por otras que buscan mejorar el control y la transparencia de la financiación. Con carácter general, se establece que el control del cumplimiento por los partidos políticos europeos y sus fundaciones de las obligaciones derivadas del Reglamento será ejercido, en régimen de cooperación, por la Autoridad, el ordenador del Parlamento Europeo y los Estados miembros competentes (Art. 24). Y, en particular, las referencias a sus cuentas y obligaciones en materia de información y auditoría aparecen en el Art. 23 del Reglamento, que dispone que dentro de los seis meses siguientes al final del ejercicio financiero, los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas presentarán a la Autoridad, con copia al ordenador del Parlamento Europeo y al punto de contacto nacional competente del Estado miembro en que tengan su sede: a) sus estados financieros anuales y sus notas adjuntas, en las que figurarán los ingresos y gastos, y los activos y pasivos al comienzo del ejercicio financiero, con arreglo al Derecho aplicable en el Estado miembro en que tengan su sede, así como sus estados financieros anuales sobre la base de las normas internacionales de contabilidad; b) un informe de auditoría externa sobre los estados financieros anuales que incluya tanto la fiabilidad de los estados financieros anuales, como la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos, que llevará a cabo un organismo experto independiente; c) y la lista de sus donantes y contribuyentes y sus correspondientes donaciones o contribuciones notificadas.

Y, a su vez, siguiendo muy de cerca lo aconsejado en el Informe Giannakou, el cual insiste en que no debe imponerse a los partidos políticos obligaciones previas de justificación de los gastos, sino, más bien, por el contrario, obligaciones posteriores de

⁴¹ M. R. Allegri, "Il finanziamento pubblico e private ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014", en *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Novembre 2013, passim

justificación de los fondos de la Unión recibidos, el Art. 25.2 dispone que el control de la financiación recibida por los partidos y sus fundaciones, con cargo al presupuesto general de la Unión Europea, y de su uso, se ejercerá de conformidad con el Reglamento Financiero y sobre la base de una certificación anual expedida por un auditor externo e independiente. A su vez, se espera que también el Tribunal de Cuentas ejerza sus competencias en este sentido y requiera información precisa a aquellas asociaciones políticas (Arts. 25.3 y 25.4). Finalmente, ha de indicarse que, de resultas de la apreciación de infracciones por el incumplimiento de las obligaciones legales indicadas, la Autoridad independiente podrá imponer sanciones financieras proporcionales a la gravedad del caso (Art. 27).

3. La emergencia progresiva de un sistema europeo de partidos

De acuerdo con lo expuesto, la importancia adquirida por los partidos políticos europeos no puede, en modo alguno, parangonarse con la que poseen, a día de hoy, sus homólogos nacionales en los respectivos Estados miembros. La razón última está en que, en la Unión, el centro de gravedad político no recae en el Parlamento Europeo, sino en las instituciones que representan a los gobiernos de los Estados miembros, lo que suscita dinámicas políticas nacionales, que no supranacionales. Por tanto, los partidos políticos europeos, cuyo escenario competitivo se contrae, esencialmente, al Parlamento Europeo, demuestran tener una capacidad, aún, reducida para incidir en el funcionamiento del sistema de gobierno de la Unión, en contraste con el extraordinario protagonismo que poseen sus homólogos nacionales y regionales en los ámbitos estatales respectivos. La habitual dialéctica gobierno-oposición, mayoría-minorías, que se aprecia, tan claramente, en el nivel estatal, no se observa, de forma equivalente, en la Unión, sino, tan solo, a lo sumo, en el interior del Parlamento Europeo, y, aun así, devaluada por la preeminencia otorgada, en demasiadas ocasiones, a la defensa y promoción, por encima de adscripciones políticas, de los intereses estatales en el seno de dicha institución⁴².

Así, se impone superar el hecho de que, aún en la actualidad, los partidos políticos europeos no han dejado de ser, como se ha denunciado, más que “federaciones de partidos nacionales o regionales”, cuyos miembros se han comprometido a mantener una cooperación permanente sobre la base de un estatuto y un programa acordado para la

⁴² J. Chofre Sirvent, “El Parlamento Europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n° 11, 2009, págs. 372 y ss. L. Bardi, “Parties and party system in the European Union”, en G. Garzón Clariana (ed.), “*Ciudadanía europea y democracia. La reforma del Acta Electoral y de los partidos políticos europeos*”, op. cit., págs. 138-139.

realización de ciertas políticas comunes en el ámbito de la Unión⁴³. De ahí lo limitado de sus objetivos, los cuales se han venido orientando, exclusivamente, hasta la fecha, a la constitución de grupos en el interior del Parlamento Europeo y en el Comité de las Regiones⁴⁴; además de a la promoción del encuentro periódico e informal de los líderes de los partidos políticos nacionales, así como del de los jefes de gobierno y ministros de asuntos exteriores asociados, con el fin de ofrecerles la oportunidad de realizar consultas, intercambiar opiniones y acordar posturas a defender en las reuniones del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros; y, asimismo, abordar cualesquiera otras cuestiones que requieran un debate de alto nivel y la adopción de decisiones de relevante importancia política, económica o social a escala europea⁴⁵.

No obstante las dificultades y obstáculos que se observan, existen, también, algunos motivos para la esperanza cuya importancia no cabe subestimar. Así, a pesar de las limitaciones que se derivan de la inexistencia de un sistema electoral europeo uniforme (Art. 223 TFUE), que conlleva el desarrollo, en el marco de unos principios comunes, de tantos procesos electorales como Estados miembros posee la Unión, provocando que tales campañas giren en torno a cuestiones de estricto interés estatal interno; es cierto que, siquiera la última de las mismas, acaecida en 2014, parece alentar un cambio de tendencia en ese sentido, al haber situado en un primer plano de visibilidad política los problemas y necesidades que acucian a la Unión en su conjunto. Por fin, los partidos políticos que desarrollan su labor de debate y presentación de propuestas en el ámbito europeo han comenzado, siquiera incipientemente, a prestar una atención muy destacada a cuestiones que son de la incumbencia de la Unión, contribuyendo así a la creación de un “espacio público europeo”. Sin duda, la actual crisis política, social, económica y financiera que sufre la Unión, posibilita la generación de este cambio, al favorecer la explicitación de las propuestas y alternativas de los partidos políticos, en relación con las nuevas competencias atribuidas al Parlamento Europeo por el Tratado de Lisboa⁴⁶.

Así, como se ha indicado con anterioridad, es importante insistir en el hecho de que esta institución se ha convertido en un legislador efectivo, en un órgano parlamentario auténtico, que ejerce sus competencias de control de manera cada vez más incisiva, eficiente y constante. A diferencia de las demás instituciones europeas posee legitimidad democrática directa, plena independencia política y acceso institucional a la opinión

⁴³ T. Jansen, “Pan-European Political Parties”, op. cit., pág. 7. Cfr., Caso C-486/01. *P. Frente Nacional vs. Parlamento Europeo* (ECJ 29 Junio 2004); y L. Bardi, “European political parties: A (timidly) rising actor in the EU political system”, en *The International Spectator* 2/2004, págs. 17 y ss.

⁴⁴ A. Cancio, “I partiti europei e il proceso di democratizzazione dell’Unione”, en *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comunitario e Comparato*, 3 (2009). www.federalismi.it

⁴⁵ T. Jansen, “Pan-European political Parties”, op. cit., págs. 15, 17-18.

⁴⁶ S. Micossi, “Democracy in the European Union”, CEPS Working Document, 2008, pág. 7.

pública a través de los partidos en ella representados⁴⁷. Esta realidad ha de constatarse, vinculada al aumento de la conciencia social acerca de la idea de que los problemas que afectan a los Estados miembros requieren, cada vez más, soluciones comunes a escala europea, habida cuenta de que aquéllos son incapaces de resolverlos por sí solos, de forma aislada. Este cambio en la percepción popular juega a favor de los partidos políticos europeos, estimulando su compromiso creciente con el desempeño de un papel más activo en el Parlamento Europeo, promoviendo debates y presentando o asumiendo iniciativas.

Como manifestación de su creciente relevancia en el ámbito de la Unión, ha de hacerse hincapié en que algunas de las leyes europeas más importantes que se han aprobado en los últimos tiempos, como la directiva de servicios, la dedicada a la regulación del registro de sustancias químicas, la referida a la acción paneuropea orientada a hacer frente al cambio climático, o el nuevo paquete de servicios financieros, han sido el resultado de compromisos y acuerdos a los que se ha llegado en el seno del Parlamento Europeo; y no a decisiones adoptadas por los ministros o representantes de los Estados miembros en el ámbito de las instituciones de naturaleza intergubernamental de la Unión. Ello no hace sino revelar cómo comienza a ser una realidad evidente la existencia de partidos políticos europeos más activos y concienciados acerca de la importancia de su función, y de su capacidad para actuar como plataforma de las demandas ciudadanas, discutiendo y proponiendo soluciones a los retos europeos contemporáneos. La actual crisis política, social y económica que afecta a Europa está haciéndolo, en buena medida, posible, contribuyendo a compensar, en cierta medida, el tan reiterado déficit democrático de la Unión⁴⁸.

Por su parte, el Tratado de Lisboa ha abierto posibilidades nuevas, siquiera indirectas, de actuación, a los partidos políticos a escala europea. Para empezar, ¿quién mejor que ellos, tanto para coordinar a los nacionales de un mínimo de diez Estados diferentes de la Unión, deseosos de presentar iniciativas ciudadanas ante la Comisión (art. 11.4 TUE y Art. 24 TFUE)⁴⁹ como para asumir como propias esas propuestas de actos jurídicos y promover su aprobación posterior en el Parlamento Europeo?⁵⁰

Asimismo, también redundará en una mejora significativa del protagonismo de los partidos políticos europeos, el cometido que se les ofrece jugar en relación con el desarrollo de la función reservada a los parlamentos nacionales como “guardianes de la

⁴⁷ F. Mosconi & A. Padoa Schioppa, “Making better use of the European Parliament’s powers”, en G. Bonvicini (ed.), *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2009, págs. 14 y ss.

⁴⁸ P. Priestley, “European political parties are the key to EU legitimacy”, *Bulletin of the Center for European Reform*, 76 (online publication), *pássim*.

⁴⁹ Reglamento del Parlamento y del Consejo (EU) No. 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana. D. O. L 65/1 (2011)

⁵⁰ R. García Macho, “Article 11: participatory democracy”, en H. J. Blanke & S. Mangiameli, *The Treaty on the European Union (TEU). A Commentary*, Springer, Heidelberg, 2013, págs. 449-465.

subsidiariedad”, materializando el llamado “mecanismo de alerta temprana”. No en vano, los partidos políticos europeos pueden contribuir, de forma decisiva, a la coordinación de la actuación de las cámaras legislativas nacionales, en relación a las propuestas legislativas remitidas por la Comisión⁵¹.

A su vez, a pesar de que el Consejo Europeo ha adoptado la decisión que establece que la Comisión se compondrá de un número de miembros, incluyendo a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, igual al de Estados Miembros de la Unión⁵², descartando así la posibilidad, ofrecida por el Tratado de Lisboa (art. 17.4 TEU y Art. 244 TFUE) de rotarlos, a fin de que la Comisión tenga un más reducido tamaño, lo cierto es que esta institución se ha convertido en un órgano más dependiente y ligado al Parlamento de la Unión⁵³. Así, los partidos políticos europeos han pretendido condicionar, en función de los resultados electorales y la composición resultante de la Cámara, la propuesta que el Consejo Europeo, ha de hacer al Parlamento, a los efectos de alcanzar su confianza, otorgándole la investidura (art. 17.7 TUE). Así, tras las elecciones de 2014, cinco de los siete grupos parlamentarios europeos mandataron al candidato del partido que obtuvo mayor representación en el Parlamento Europeo para que tratara de conformar una mayoría que le permitiera presidir el brazo ejecutivo de la Unión, obteniendo el respaldo mayoritario de la Cámara. De ese modo, se anticiparon y condicionaron la decisión del Consejo Europeo, acordando que si éste se negaba a asumir, inicialmente, como propio a dicho candidato, proponiendo, de antemano, a otro distinto, sin tener, por tanto, en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo (art. 17.7 TUE), los partidos representados en la Eurocámara se reservaban el bloqueo del proceso de designación, negándose a aceptar a dicho candidato, máxime si el mismo no había concurrido como tal a los comicios. Con ello se vino a confirmar la vocación de los partidos europeos de convertir a la Unión en una auténtica democracia parlamentaria.

No en vano, el Parlamento Europeo, esto es, los partidos políticos representados en el mismo, no sólo asumen la iniciativa de preseleccionar al candidato a presidir la Comisión, en virtud de los acuerdos alcanzados por los mismos, a fin de condicionar la propuesta que ha de efectuar el Consejo Europeo; sino que poseen, también, la de confirmar a los miembros de la Comisión, sujetos así, a su vez, a una doble confianza (art. 17.7 TUE). Al

⁵¹ Cfr., Protocolo nº 1 “sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea” y Protocolo nº 2 “sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. Vid., al respecto, I. Cooper, “The watchdogs of subsidiarity: national parliaments and the logic of arguing in the EU”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nº 2, 2006, págs. 281 y ss.

⁵² Decisión del Consejo Europeo 2013/272/UE, de 22 de mayo de 2013, relativa al número de miembros de la Comisión Europea (D.O. L 165/98 (2013))

⁵³ G. Bonvicini, G. L. Tosato and R. Matarazzo, “Should European parties propose the European Commission President?”, en G. Bonvicini (ed.), “*Democracy in the EU and the role of the European Parliament*”, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2009, págs. 59 y ss; y, también, vid. S. Mangiameli, “The institutional design of the European Union after Lisbon”, en H. J. Blanke & S. Mangiameli (eds.), “*The European Union after Lisbon*”, Springer, Heidelberg, 2011, 113 y ss.



tiempo, los diferentes grupos parlamentarios, que no son sino el trasunto de los partidos políticos en la Eurocámara, están capacitados por los Tratados para someter al Ejecutivo europeo a un escrutinio público universal de sus actuaciones (art. 230 TFUE); control que cabe llegar a sustanciar en la eventual exigencia de responsabilidad política al mismo, a través de una moción de censura (art. 17.8 TUE y art. 234 TFUE).

4. Conclusiones

En suma, el debate acerca de la necesidad de conformar una auténtica democracia europea, al que en tanta medida contribuye la actual situación de crisis política, social, económica y financiera que afecta al continente europeo, ha creado las condiciones adecuadas para promover su afirmación. Gracias al fortalecimiento de la posición del Parlamento Europeo, como consecuencia de la extensión de sus competencias, los partidos políticos han cobrado un protagonismo hasta entonces desconocido, tomando conciencia de su importancia a la hora de canalizar las inquietudes y demandas ciudadanas. De ahí que hayan incorporado a sus programas propuestas concretas de actuación que pretenden llevar a cabo de manera efectiva. Se demuestra así como la formación de un auténtico sistema europeo de partidos va íntimamente ligada a la evolución del proceso democrático de integración política en el seno de la Unión, ya que sólo partidos políticos transnacionales, operativos en el espacio público europeo, podrán asumir y representar las demandas de una sociedad civil, plural y compleja, afectada, hoy, por necesidades y problemas cada vez más comunes, expresivos de la globalización, que los Estados miembros ya no son capaces de afrontar y resolver por sí mismos, al requerir soluciones a escala continental. Por eso, la labor de mediación que han de llevar a cabo dichos partidos, entre los ciudadanos y las instituciones europeas, se revela tan necesaria, a fin de convertir sus iniciativas en decisiones jurídicamente vinculantes. Sólo así la construcción del primer proyecto mundial consistente de democracia pos-estatal se mostrará legítimo y creíble para la ciudadanía europea.