

LOS PARTIDOS POLÍTICOS A ESCALA EUROPEA *

ALFREDO ALLUÉ BUIZA

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

GRACIELA LÓPEZ DE LA FUENTE

Investigadora del Instituto –LOU– de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. Introducción. II. El proceso de reconocimiento del pluralismo político «a escala europea». III. El Reglamento (CE) 2004/2003, de 4 de noviembre, que regula el estatuto y financiación de los partidos políticos a escala europea. IV. Las modificaciones realizadas por el Reglamento (CE) n° 1524/2007, de 18 de diciembre: Las llamadas «fundaciones políticas a escala europea». V. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Conviene recordar a HÄBERLE¹: la sociedad pluralista es una consecuencia directa del modo de organización de la democracia moderna, un proceso cultural de socialización en un status de libertad. Dada la trascendencia que para el sistema democrático tiene el pluralismo, nos debemos de preguntar si cabe en el seno de los valores de la sociedad occidental límites o contenciones a su ejercicio, siempre que su finalidad sea garantizarlo; así como exigir su respeto a las ideologías agrupadas en partidos políticos o formaciones similares. Esta cuestión suscita un renovado interés en Europa, principalmente, ante la aparición y emergencia de nuevos fenómenos ideológicos (el islamismo esencialmente) cuyos postulados programáticos y su activismo tienen un claro signo liberticida, es decir, entre sus fines y objetivos esta la destrucción de la democracia y, por ende, el propio pluralismo que ésta garantiza, disfrutando estas

* Este trabajo se enmarca en el desarrollo del Proyecto de Investigación financiado por el Programa del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011. Referencia CSO 2009-14381-C03-03.

¹ HÄBERLE, P., *Retos actuales del Estado constitucional*, IVAP, Oñate 1996, p. 150.

corrientes ideológicas, como gran paradoja, de las garantías de la libertad que el propio estado de Derecho proporciona.

Ya el Convenio Europeo de Derechos Humanos establecía remedios a esta cuestión, no solo el método de «segundos párrafos», y en concreto al art. 11 que garantiza el derecho de asociación y la libertad de configuración de partidos políticos, sino además el expreso establecimiento de una cláusula de «abuso de derecho» en su artículo 17², cuya visión más expansiva podría permitir, desde el reconocimiento del principio de alteridad, un control material y programático de formaciones políticas enemigas de la libertad más allá del control penal de sus acciones. Sin embargo, la Jurisprudencia del TEDH ha sido enormemente restrictiva en la aplicación de estos remedios normativos, sin que se derive de su Jurisprudencia una interpretación «militante» de la Democracia (por todas, Sentencia *Partido Comunista Unificado y otros contra Turquía* de 30 de enero de 1998), criterio dominante en la actualidad (Sentencia *Partidul Comunistilor Nepeceresti contra Rumanía*, de 3 de febrero de 2005). No obstante, excepcionalmente, el TEDH ha fallado (Sentencias *Partido de la Prosperidad y otros contra Turquía*, de 31 de julio de 2001 y 13 de febrero de 2003, *Kalifats-taat c. Alemania* (decisión de inadmisión), de 11 de diciembre de 2006 y *Batasuna contra España*, de 20 de junio de 2009) en favor del reconocimiento de que el sistema democrático puede realizar controles materiales, por necesidades sociales imperiosas, en pos de la defensa del sistema democrático; lo que comúnmente llamamos «democracia militante»³. Así, el mayor grado de amenaza o la nueva naturaleza del enemigo ha permitido al TEDH, en determinados casos, dejar de ser tributario de construcciones doctrinales de una época que ya no es la nuestra⁴.

Pues bien, como inmediatamente veremos, el arduo proceso de articulación normativa de los partidos políticos a escala europea se orienta en este segundo sentido, adaptándose a la nueva coyuntura histórica, donde no está tan clara la disociación formal entre programas y actividades y donde la especial exigencia de comportamiento ejemplar a estas formaciones con los principios constitutivos de la Unión parece ser también un obstáculo a la licitud en la promoción de una alternativa de convivencia a la existente.

² Recogido literalmente en el art. 54 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

³ Desbordaría con mucho las modestas intenciones de este trabajo si pretendiéramos justificar el principio de «democracia militante» desde una radical disociación de acciones y programas de las agrupaciones políticas. Apartándonos de ese «formalismo jurídico enervante» (FERNÁNDEZ SEGADO, F., «Algunas reflexiones sobre la LO 6/2002 de Partidos Políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 125, julio-septiembre de 2004, pp. 116 y 117), estamos de acuerdo con que en todo caso, la inexistencia de democracia militante no puede conducir a privar al ordenamiento jurídico de cualquier capacidad de reacción frente a aquellos partidos que incluyan en sus programas tales fines, como puede ser una dictadura de clase, un sistema multijurídico de orden religioso, una dictadura teocrática o una sociedad articulada en la diferenciación étnica.

⁴ REVENGA SÁNCHEZ, M., «El tránsito hacia (y la lucha por) la democracia militante en España», en *Revista de Derecho Político*, nº 62, 2005, p. 31

II. EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO DEL PLURALISMO POLÍTICO «A ESCALA EUROPEA»

El art. 138 A del Tratado de Maastricht contenía un reconocimiento de los partidos políticos a escala europea y su contribución a la formación de la conciencia europea además de expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Por su parte, el Tratado de Niza, en su art. 191 establecía que su regulación en forma de estatuto «y en particular» su financiación debería ser a través del procedimiento de co-decisión del art. 251 (hoy denominado «procedimiento legislativo ordinario»). El finiquitado Proyecto de Constitución Europea recogía igualmente ese objetivo bifronte de formación de la conciencia europea y expresión de la voluntad política de la ciudadanía (art. 45.4), que, por otra parte, no aparece en el art. 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su apartado segundo, obviando el concepto indeterminado de la «formación de la conciencia europea». Sin embargo, este carácter bifronte vuelve a quedar de manifiesto en el art. 10.4 del Tratado de la Unión Europea –Lisboa–.

¿Donde se expresa la voluntad política de la ciudadanía en el proceso de integración?, esencialmente en los procesos electorales para la conformación del Parlamento Europeo que, desde 1979, se vienen celebrando ininterrumpidamente cada cinco años. De este modo, la creación de los partidos a escala europea está indisolublemente ligado a las elecciones de representantes, no ya de «los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad», como se recogía tradicionalmente en los Tratados, sino de los «ciudadanos de la Unión» (art. 14.2 del Tratado de la Unión Europea –Lisboa–). Hay que tener en cuenta, además, que en este Tratado (art. 17.7), en lo concerniente al proceso de investidura del Presidente de la Comisión (aunque ya se intentó en el Proyecto de Constitución, y ha sido una práctica en las dos últimas renovaciones del Ejecutivo comunitario, sustentada en la Declaración relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea aneja al Tratado de Niza); exige tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas, y, por lo tanto, el sesgo ideológico de la mayoría parlamentaria⁵.

Existe un nexo entre la formación de partidos políticos a escala europea y elecciones al Parlamento Europeo, ya que sin un sistema operativo de partidos no es

⁵ Sin embargo esta previsión del Tratado de Lisboa se aproxima más al puro nivel de los principios que a la realidad. Así, de cara a la renovación de la Comisión europea tras las elecciones de 2009 y la elección de su Presidente, esta idea de legitimación del ejecutivo comunitario a través de una mayoría parlamentaria homogénea no quedó suficientemente clara. Como bien expresa Sir Julian PRIESTLEY («Les partis politiques européens: le chaînon manquant», en *Notre Europe*, Policy Paper nº 41, 4 de noviembre de 2010, p. 41). ningún acuerdo sobre estrategia común fue adoptado puesto, que alguno de los partidos nacionales que gobernaban en sus respectivos países tales como el Partido Laborista británico o los socialistas españoles y portugueses, rechazaron nominar a un candidato socialista en contra del acuerdo de principio del Partido Socialista Europeo, adoptado en un congreso precedente. Esta falta de solidaridad en las propias filas impide toda tentativa de concentrar a escala europea una cierta personalización de las elecciones europeas y, aún peor puede contribuir a confundir por demás los flujos políticos de tal manera que los procesos de elección o nominación resultan todavía más confusos.

concebible una democracia fuerte y, para cumplir este cometido «constitucional», se hace necesaria una regulación legal. La diferencia con el ámbito nacional estriba en que, aun siendo necesario ese reconocimiento constitucional y ese desarrollo legal, la realidad pluralista existe previamente, siendo, al parecer, necesario ordenarla (y subvencionarla para que cumpla sus cometidos). En el caso de la Integración europea es más bien al contrario: la regulación en el Derecho originario y, posteriormente, en el derivado, sirve para la creación «*ex novo*» de las agrupaciones políticas a escala europea, si bien hay que reconocer que las grandes familias políticas ya se habían estructurado transnacionalmente, aunque de manera incipiente, y desde luego esta dinámica también ejerció una influencia nada desdeñable en la inclusión del art. 138 A en el Tratado.

Volviendo a las elecciones al Parlamento Europeo, en éstas ha operado un inquietante handicap. Hay que tener en cuenta que en dichos procesos electorales el índice de abstención cada vez es más elevado. Se ha pasado de considerar, en su día, inaceptable el índice de participación de las primeras elecciones, que fue del 63% (lo que se entendió como un «ejercicio de aprendizaje»), a dar por buenas las cotas de participación en torno al 45% en las últimas dos convocatorias. La inexistencia de un procedimiento electoral uniforme, sin que haya sido operativo el mandato del viejo art. 138 del Tratado de Roma (actual art. 223 del Tratado de Funcionamiento –Lisboa–), la opción a la baja a partir de Niza, ante la imposibilidad de lograr un procedimiento uniforme, a fin de establecer, al menos, meras disposiciones comunes a todos los Estados miembros (antiguo art. 190 TCE, mandato que tampoco se ha hecho efectivo, a lo más una reforma cosmética en 2002 del Acta y Decisión de 1976), o el abandono de la idea de que pudieran configurarse listas transnacionales, generándose por el contrario, una corriente favorable a la configuración regional de las circunscripciones en los Estados descentralizados, sin duda influye de manera un tanto negativa, en la configuración de los Partidos Políticos a escala europea.

En definitiva, el dotar a los ciudadanos europeos de un sufragio con un doble voto, con un valor porcentual (que aumentaría progresivamente en cada legislatura) a la distribución de escaños reservados a las listas nacionales o transnacionales serviría para avanzar en el logro de una participación aceptable; pues, como dice HABERMAS⁶, «*las elecciones al Parlamento Europeo no son tanto elecciones europeas como un calidoscopio de imágenes que reflejan la situación de cada nación*». Existe sin duda, producto de estos procesos electorales nacionales de rango secundario, una percepción que en el Parlamento Europeo no se articula una mayoría parlamentaria determinante para establecer quien va a ser el protagonista de la dirección política en la Unión europea.

Sean cual sean las potencialidades o debilidades de la cuestión, lo que sí está claro, como afirmaba, en 1996, el eurodiputado TATSOS⁷, es que se «*deben aumentar*

⁶ HABERMAS, J., «Entrevista», *El Mundo*, 20 de junio de 2004, p. 24.

⁷ Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la situación constitucional de los Partidos Políticos Europeos, de 30 de octubre de 1996. PE A-0342/96.

las exigencias a la legitimación democrática de esa voluntad política. Esto significa que no solo hace falta una reforma de las instituciones, sino también una representación adecuada, una articulación realmente perceptible de las fuerzas sociales en el seno de estas instituciones... los partidos políticos históricos deben enfrentarse a la necesidad de que la voluntad política se organice a escala transnacional, si aspiran a algún tipo de trascendencia en el quehacer político y al reconocimiento de su legitimidad».

El origen de este arduo proceso de configuración legal a nivel comunitario se encuentra en el Informe de 30 de octubre de 1996 de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. Su objetivo no era establecer un sistema de partidos políticos europeos a través de un acto legislativo, sino superar esa agrupación incipiente de federaciones europeas de partidos políticos nacionales⁸. De este modo, las nuevas estructuras deberían: a) pronunciarse en los temas de política comunitaria y estar representados en el Parlamento Europeo. b) aspirar a tal representación; c) estar organizada de forma que exprese la voluntad política de los ciudadanos de la Unión y no ser una mera estructura de apoyo a una campaña electoral o a un grupo parlamentario y, a tal efecto, d) que ejerza su actividad en al menos un tercio de los Estados de la Unión Europea⁹.

Ya en este Informe se observa una preocupación por introducir mecanismos de control material a las futuras formaciones políticas europeas, así, el punto 11º determina que deberán «respetar en su programa y en su actividad práctica los principios fundamentales consagrados en el Tratado de la Unión relativos a la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho; o en su punto 12º se dice expresamente que «la libertad de acción de los partidos políticos no incluye el derecho de luchar contra los fundamentos democráticos de la formación de la voluntad política».

No obstante, en este proceso del debate el problema sustancial consistía en articular el necesario fundamento jurídico ante el silencio del art. 138 A del Tratado, para poder desarrollar mediante el derecho derivado las prescripciones del mismo. Bien es verdad que el poder del Parlamento Europeo es limitado desde la perspectiva de su autoorganización interna a fin de poder proceder a subvencionar las futuras formaciones europeas. Este ha sido un problema histórico y los modos y métodos articulados en su día han dado lugar a conflictos jurisdiccionales¹⁰. Como se dice en el

⁸⁸ Así la Declaración nº 11 relativa al artículo 191 aneja al Acta Final del Tratado de Niza prohibía la financiación directa o indirecta a través de la previa financiación comunitaria de los partidos europeos. Esta prohibición de financiación cruzada se completa con la prohibición de financiación mediante la prestación de servicios por parte de los grupos políticos a menos que se pague por ello de manera constatable y documentada mediante facturas.

⁹ Id. apdo. 9 de la Exposición de Motivos.

¹⁰ Véase, por paradigmática, la conocida Sentencia del TJCE (*Los Verdes-Partido Ecologista c. Parlamento Europeo*) de 23 de abril de 1986, relativa a las subvenciones y a las formaciones políticas con representación en el Parlamento Europeo de cara a la realización de campañas de información previas a las elecciones europeas.

Informe «el derecho del Parlamento Europeo a establecer su propio reglamento interno sólo le confiere un fundamento legítimo para una actividad parlamentaria, pero no para las actividades bastante más amplias de un Partido Político Europeo», pues la tendencia actual, desde el momento en que las grandes familias europeas convierten a sus federaciones europeas en partidos políticos a escala europea y rebasan su actual condición federativa, que ha estado dedicada esencialmente al trabajo parlamentario, las soluciones de financiación articuladas resultan ya insuficientes, basándose única y exclusivamente en el art. 142 TCE (Maastricht) (punto 15°).

La ausencia de una referencia en el art. 138 A, como hemos dicho, acerca de cuál debe de ser el acto legislativo aplicable a la definición del estatuto jurídico de los partidos políticos europeos, obligaba a conectar otros fundamentos jurídicos con el art. 138 A, siendo la solución menos problemática (frente a otras, como el art. 8E –capacidad para completar los principios relativos a la ciudadanía– o el art. 100 TCE –una interpretación un tanto extensiva del mercado interior a la libre configuración territorial de los partidos políticos–) la del art. 235 TCE, polémico y controvertido en todo el proceso de Integración Europea, en relación al espinoso debate acerca de la inexistencia de competencias de autoatribución de la Unión Europea y de las «habilitaciones competenciales en blanco»¹¹. Esta solución fue puesta en cuestión por una minoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales, pues consideraban desproporcionada la utilización de una cláusula tan excepcional cuando el Tratado solo alude con prudencia a la acción de partidos políticos a «escala europea» y no se refiere a la existencia de «partidos políticos europeos» (punto 24°).

En todo caso, esta laguna del art. 138 A intentó ser paliada en la Conferencia Intergubernamental de 1996 que dio lugar al Tratado de Amsterdam. Así, la propuesta Italo-austriaca, apoyada por el Parlamento Europeo, incluía esta cuestión, mediante la inclusión de un art. 8G, en la parte dedicada a la ciudadanía, del TCE¹², impregnado de democracia militante¹³, y donde se consideraba que lo más adecuado es que los «grupos a nivel europeo» fueran creados de conformidad con las disposiciones legales de un Estado o de la Comunidad» (apdo. 3°). De este modo, ante la ausencia de fundamento jurídico comunitario y de remisión a una determinada categoría normativa o procedimiento decisorio a nivel de la Comunidad, cabía la conformación de un Partido Político Europeo a través de los sistemas establecidos para la constitución de partidos políticos en el ámbito nacional. No obstante, los resultados de la «CIG-Amsterdam» fueron frustrantes en el sentido de que no se logró la inclusión de esta propuesta, además de que el nuevo art. 191 no introduce ningún cambio en positivo, de-

¹¹ Actualmente en el art. 352 del Tratado de Lisboa. Ver al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 30 de junio de 2009 relativa a la ratificación del Tratado de Lisboa, punto 325 y ss.

¹² Arts. 17 a 22 del TCE (Amsterdam).

¹³ Art. 8 G.2: «... y se basen en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y en el imperio de la ley. Dichos partidos contribuirán por medios democráticos a la formación de una conciencia europea...».

biendo esperarse a la reforma de Niza, como hemos apuntado, para que el derecho derivado en esta materia pueda articularse a través del procedimiento de codecisión¹⁴.

III. EL REGLAMENTO (CE) 2004/2003, DE 4 DE NOVIEMBRE QUE REGULA EL ESTATUTO Y FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A ESCALA EUROPEA

En las propuestas que el Parlamento Europeo realizó, mediante la Resolución de 7 de febrero de 2001, de cara a la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Niza¹⁵, el Parlamento Europeo propuso que se estableciera en el art. 191 el compromiso de adopción en un plazo sumario de dos meses a partir de la entrada en vigor del Tratado, mediante el procedimiento de codecisión, de los requisitos para el reconocimiento, el estatuto y las modalidades de financiación comunitaria de los partidos políticos europeos. Igualmente hay que reseñar la propuesta, un tanto militante, del Parlamento Europeo en el sentido de que el art. 191 recogiera expresamente la posibilidad de suspender un partido político europeo que no respetara los principios democráticos y los derechos fundamentales, mediante un procedimiento ante el Tribunal de Justicia a instancia de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo y del Consejo y de suspenderle su financiación mediante codecisión del Parlamento Europeo y del Consejo.

Esta propuesta no prosperó y hay que esperar al desarrollo del art. 191 para constatar el sesgo militante en la regulación de los partidos políticos a escala europea. Así, la propuesta de la Comisión de 19 de febrero de 2003¹⁶, establecía un poder de verificación en manos del Parlamento Europeo acerca del grado de respeto de los partidos con los principios de la libertad y la democracia. Esta cuestión ha originado un agrio debate en el seno del Parlamento Europeo. Ya, en el inicio del procedimiento codecisorio, el propio Parlamento apuntó el grave inconveniente que podía significar para la formación de partidos políticos de nuevo cuño y, en todo caso, el poder de verificación no debería estar en manos del propio Parlamento sino que dicha competencia debería estar en manos del Tribunal de Justicia, y las Instituciones comunitarias las legitimadas para instar al órgano jurisdiccional la iniciación del procedimiento de supresión de un partido político europeo¹⁷.

¹⁴ O, como dice el Tratado de Lisboa, a través de reglamentos aprobados por el procedimiento legislativo ordinario (art. 224 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). El Tratado actualmente en vigor escinde el viejo art. 191, de tal modo que su primer párrafo se integra en el art. 10.4 del Tratado de la Unión Europea y su segundo párrafo en el antedicho art. 224. del Tratado de Funcionamiento.

¹⁵ DOCE C 40, de 7.2.2001, pp. 409 y ss., apdo. 8.

¹⁶ COM (2003) 77. Que sustituye a la propuesta de 13 de febrero de 2001 (COM (2000) 898 final), enmarcada dentro de las disposiciones de Amsterdam.

¹⁷ Sin que quedara claro si ésta era una potestad de todas y cada una de las tres grandes Instituciones mediante una acción individual o a través de una acción combinada de todas ellas. Ver: Documento de Trabajo sobre la propuesta de reglamento del Parlamento y del Consejo sobre el estatuto y financia-

No obstante, esta cuestión planteaba problemas instrumentales, pues, en realidad, en todo este proceso no ha existido la intención de regular, mediante el derecho derivado, un verdadero estatuto de los partidos sino solo medidas de financiación. Así se hace difícilmente compatible la creación de cualquier procedimiento de suspensión, supresión o ilegalización, con efectos generales, con la propuesta de la Comisión de no reconocer a nivel comunitario una personalidad jurídica a las formaciones políticas europeas, debiendo lograrse ésta en el Estado miembro donde la formación se constituya y se registre. De este modo, el partido a escala europea estará sometido a las disposiciones nacionales en materia de partidos políticos o de derecho de asociación allí donde se registre y donde obtenga su personalidad jurídica¹⁸. Según la propuesta de la Comisión, el Parlamento solo tiene un deber de comprobación, pero, se trata hasta cierto punto de un procedimiento de admisión, un tanto «sui géneris», ya que un registro en sede parlamentaria de los estatutos y programas de los partidos políticos no puede generar efectos jurídicos directos más allá de la financiación, si es que es condición inexcusable, pues, como decimos, no existe un estatuto europeo autónomo¹⁹.

Este poder de verificación material del Parlamento Europeo ha sido puesto en cuestión. En primer lugar, es un tanto endogámico el que el Parlamento haga la norma mediante codecisión y la ejecute al mismo tiempo²⁰, de tal modo que son los propios parlamentarios los que determinan el grado de aceptación de los partidos políticos europeos cuya vocación es tener grupo parlamentario o diputados en la eurocámara, siendo éste un elemento esencial de la financiación²¹. En el proceso de elaboración del Reglamento se discutió entre la propuesta de la Comisión que establecía que la financiación había de concederse únicamente a los partidos «que sean lo bastante representativos» y las enmiendas parlamentarias, cuyo criterio era el tener «un grado suficiente de representatividad política». Si el proyecto original de la Comisión impedía la utilización de las subvenciones para la financiación de las cam-

ción de los partidos políticos europeos de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo (Ponente: Jo Leinen) de 6 de marzo de 2003. DT/48199ES.doc, p. 3.

¹⁸ Así, el art. 5 de la propuesta de la Comisión determina que los partidos políticos que deseen acogerse a los beneficios de la financiación deberán establecer su sede en un Estado miembro y fundar ahí su personalidad jurídica.

¹⁹ Aunque el art. 1 del Reglamento 2004/2003 mantiene la expresión «estatuto», la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo planteó sin éxito una enmienda de supresión. Ver: Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales, PE 323.576 A5-0170/2003.

²⁰ Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo de 29 de marzo de 2004, en la que se establecen las normas de ejecución del Reglamento nº 2004/2003, donde en su art. 2 dispone que «el Parlamento Europeo publicará cada año, antes del final del primer semestre, una convocatoria de propuesta con vistas a la concesión de la subvención para la financiación de los partidos o fundaciones». Ver: Convocatoria de subvenciones para los partidos políticos a escala europea del Parlamento Europeo. DOCE C 164 de 24.6.2010, p. 12.

²¹ Este era el sentido de la Declaración nº 11 aneja al Tratado de Niza, por la cual se establecía «que las disposiciones relativas a la financiación de los partidos políticos a escala europea deben aplicarse sobre una misma base, a todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento Europeo».

pañías nacionales, la representatividad solo era originaria a efectos de constitución del partido europeo (art. 3.b) del reglamento²²) pero no sería un elemento determinante para su continuidad siendo la representación en la eurocámara la determinante. Se utilice el dinero o no para lograr representación nacional o regional, es sintomático el que, finalmente, el criterio adoptado sea el que establece el art. 10 del Reglamento 2004/2003, donde el 85% del crédito disponible se repartirá entre aquellos partidos «que tengan diputados al (sic) Parlamento Europeo, en proporción al número de diputados».

El que recaiga la responsabilidad de la financiación sobre el propio Parlamento ha sido muy criticado. En primer lugar, puede existir la tentación, como afirma el Eurodiputado Sacrédeus, que la Eurocámara garantice solo la financiación de sus «propias familias políticas europeas», siendo una construcción de «arriba a abajo» y «antiliberal»²³. Así, frente a la regulación establecida en el reglamento (art. 4) relativa a la solicitud de un partido político de financiación al Parlamento Europeo, el cual deberá adoptar una decisión en un plazo de tres meses, la minoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales presentó una enmienda, que no prosperó, en el sentido de que la solicitud se presentara ante la Comisión Europea, siendo ésta la competente en decidir, teniendo en cuenta el preceptivo dictamen del Parlamento Europeo²⁴.

En lo referente al control material programático de los partidos políticos europeos, la reglamentación comunitaria apuesta, como hemos dicho, por el sistema de protección militante de la democracia, y ya hemos avanzado anteriormente algunas cuestiones. Con el fin de concretar aún más esta polémica cuestión, decir que el art. 3 en su apartado c) determina, dentro de las condiciones exigibles al partido o coalición de partidos políticos, que éstos deben de «respetar, en particular en su programa y en sus actividades los principios en los que se basa la Unión Europea: la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como el Estado de Derecho»²⁵. Sin duda esta disposición establece un control material y finalista sobre estas futuras organizaciones, quedando fuera de su consideración opciones, más allá de que sean proyectos ilusorios o reales, que no se corres-

²² Estar representado en, al menos, una cuarta parte de los Estados miembros por miembros del Parlamento Europeo o en los parlamentos nacionales o regionales, o en las asambleas regionales, o bien haber obtenido, en al menos, la cuarta parte de los Estados miembros, el tres por ciento de los votos emitidos en cada uno de dichos Estados en las últimas elecciones al Parlamento Europeo», por lo que se prima una exigua representación en el Parlamento Europeo a una consolidada representación parlamentaria nacional o territorial.

²³ Intervención del eurodiputado Corbett en el debate plenario sobre el Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales.. En www.europarl.europa.eu

²⁴ Enmienda del Eurodiputado Georges Berthu. Ver: PE 323.576 cit.

²⁵ Exigencia que se contiene en la Convocatoria de propuestas para subvenciones del parlamento Europeo citada por nosotros y que es extensible a las fundaciones políticas a escala europea (ver arts. 2.2. b) y 2.6.g) de ambas convocatorias para 2010, citada por nosotros («criterios de elegibilidad» y «justificantes que se han de presentar»).

pondan con la idea de la integración europea, partidos con ideologías totalitarias o partidos que alteren el principio de preeminencia del derecho al plantear sistema multijurídico basados en la confesión religiosa, al margen de que sus actividades sean pacíficas o presenten un alto grado de amenaza; primando los objetivos a las acciones presuntamente liberticidas o encuadrables en la cláusula del abuso de derecho, por lo que el grado de elasticidad de la tolerancia pluralista está un tanto constreñido en esta disposición.

Así (art. 4) es condición inexcusable para beneficiarse de una financiación, entre otros requisitos, la presentación del programa y estatutos, pues éste o éstos se supone que son desconocidos por el Parlamento Europeo, dado que la inscripción registral no se hace en sede comunitaria, insistiendo en que cualquier alteración programática deberá comunicarse al Parlamento Europeo (art. 4.3). De este modo se impone una práctica de verificación permanente, como expresamente se establece en el art. 5.1. Para ello, se verificará, por mayoría de sus miembros, y a petición de una cuarta parte de los mismos que representen, como mínimo a tres grupos políticos del Parlamento Europeo, que un determinado partido político a escala europea sigue cumpliendo dicha condición», previa audiencia a los representantes de la formación política concernida y previa petición de dictamen a un comité de personalidades independientes²⁶, compuesto por tres miembros nombrados respectivamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. El Parlamento Europeo (art. 210.3 del Reglamento Interno –julio de 2010–) decide por mayoría de los votos emitidos sobre la propuesta de decisión (de que respeta o ha dejado de respetar los principios materiales).

Curiosamente, el apartado tercero del art. 5 incita a confusión, pues si el Parlamento Europeo comprueba que han dejado de cumplirse las condiciones, el partido político a escala europea de que se trate «ha perdido por ello esa calidad» y, por lo tanto quedará excluido de la financiación. Es decir, estamos ante una especie de ilegalización tácita que conlleva aparejada la retirada de subvenciones, lo que no deja de ser anacrónico en un Reglamento que remite a la competencia nacional la creación del partido y la adquisición de personalidad jurídica, regulándose a nivel comunitario única y exclusivamente la financiación. La idea, por el contrario, de que la Eurocámara solo tiene capacidad para retirar única y exclusivamente financiación, parece deducirse de su propio Reglamento Interno, pues una vez producida una verificación donde se constate la falta de respeto a los principios enunciados, la Mesa del Parlamento es competente para ejecutar dicha verificación excluyendo a dicho

²⁶ Según el art. 210.3 del Reglamento Interno (julio 2010) el Presidente del Parlamento Europeo representa a la Institución en dicho Comité. La práctica del recurso a «comités de sabios» es tradicional en el Parlamento Europeo, ya se utilizó en el caso de los escándalos de corrupción de la «Comisión Santer» a fin de evitar la puesta en marcha del mecanismo de censura parlamentaria, e, igualmente, en el seno del Consejo, en relación a las sanciones a Austria, vinculadas a los mecanismos de defensa de la democracia del Tratado, también se puso en marcha el procedimiento de dictamen de sabios o personalidades relevantes.

partido de la financiación, sin que se haga referencia alguna a «la pérdida de calidad» (art. 209.6).

Esta idea militante de control finalista fue criticada en el transcurso de los debates en el seno de la Institución parlamentaria, principalmente por las pequeñas formaciones políticas más radicales y por los euroescépticos²⁷. Así, para el Eurodiputado PASCUA estas disposiciones contienen «una medida liberticida que es tanto o más chocante cuanto que concede margen a la arbitrariedad ¿cómo se puede creer –se pregunta el parlamentario– que la verificación, por parte del parlamento, del estatuto, del programa y de las actividades de un partido político se efectuará con objetividad?». Para el Eurodiputado CLAÉYS se pretende «desde arriba uniformizar a los partidos políticos existentes, limarles las aristas y extirparlos de sus tradiciones nacionales». Para BERTHU «el sistema propuesto puede conducir a un control político de los partidos, cuyas referencias jurídicas son sumamente vagas y que es indigno de una sociedad libre». Para el comunista griego KORAKAS, con esta normativa «se refuerzan las configuraciones políticas oportunistas que frenan la radicalización de la conciencia, la búsqueda de polos de expresión y acción combativos, entrapando a los pueblos en respuestas indoloras para el sistema». Finalmente, para el Eurodiputado conservador británico, HANNAN «este Reglamento introduce un peligroso principio de discriminación política. Discrimina claramente a algunos partidos a causa de sus convicciones y de modo encubierto a todos los partidos que se consideren principalmente de ámbito nacional y que se muestran reacios a formar bloques transeuropeos».

Esta disconformidad de fondo a nivel político se tradujo en la interposición de contenciosos ante la jurisdicción comunitaria. En el propio debate hubo insinuaciones en este sentido, como BONDE, con la intención de reunir una coalición para llevar dicha cuestión ante el Tribunal de Justicia. Los siete diputados de la Lista Emma Bonino expresaron su desacuerdo con el proyecto de Reglamento y enviaron una carta al Presidente de la Comisión en este sentido. Otros, como RIBEIRO E CASTRO y BERTHU, apoyaban la idea de devolver el texto en comisión, conforme al art. 130 bis del Reglamento, puesto que se habían presentado unas setenta y cinco enmiendas, es decir, bastante más del límite de cincuenta²⁸. Finalmente esta petición no se tuvo en cuenta y el 19 de junio de 2003 se procedió a la votación de la propuesta de Reglamento, con una mayoría de votos a favor.

Con el Reglamento aprobado algunos eurodiputados y partidos políticos tomaron finalmente la iniciativa de interponer un recurso en el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas solicitando la anulación del Reglamento (CE)

²⁷ Sesiones de 18 y 19 de junio de 2003, en web cit.

²⁸ Según el art. 130 bis del Reglamento del Parlamento Europeo: «Cuando se hubieren presentado más de cincuenta enmiendas a un informe para su examen en el Pleno, el Presidente podrá pedir a la comisión competente para el fondo, tras consultar con su Presidente, que se reúna para examinarlas. No se someterá a votación en el Pleno, ninguna enmienda que no obtenga en esta fase los votos favorables de una décima parte de los miembros de la comisión como mínimo» (art. derogado en la última reforma reglamentaria).

nº 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. Es el caso de los asuntos *Bonde y otros* (Parlamento Europeo y Consejo); *Front National y otros* (Parlamento Europeo y Consejo); *Emma Bonino y otros* (Parlamento Europeo y Consejo). Los motivos y principales alegaciones son similares en los tres asuntos.

En el asunto *Front National y otros* (Parlamento Europeo y Consejo, de 13 de enero de 2004²⁹), las partes demandantes invocan motivos idénticos a los invocados por las demandantes en el asunto *Jens Peter Bonde y otros* (Parlamento y Consejo de 15 de enero de 2004)³⁰. Los demandantes, en ambos casos, alegan en apoyo de su recurso que «el Reglamento impugnado infringe el art. 191 CE, por cuanto el reconocimiento de las alianzas de partidos políticos (nacionales) como partidos políticos europeos no fomenta la integración en la Unión Europea ni la formación de una conciencia europea ni la expresión de la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Alegan, además, que viola la Declaración nº 11 relativa al art. 191 CE, anexa al Acta Final del Tratado de Niza, puesto que implica una transferencia prohibida de competencias a la Unión Europea, y no ofrece las debidas garantías de que los fondos concedidos no se utilizarán para financiar las actividades de los partidos políticos nacionales y discrimina a los partidos políticos pequeños y minoritarios. Alegan también que el Reglamento impugnado infringe los arts. 5 CE, 189 CE y 202 CE al atribuir al Parlamento Europeo poder de decisión y competencias de ejecución³¹».

Por otra parte, añaden además que el Reglamento vulnera una serie de derechos fundamentales, en concreto el principio de no discriminación, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, y la libertad de expresión. Los demandantes consideran vulnerados estos derechos al contemplar la exigencia de respaldar incondicionalmente los principios europeos como condición *sine qua non* para obtener financiación. Estaría también supuestamente vulnerada la libertad de asociación porque el Reglamento, que prevé umbrales de representación para poder acceder a la financiación, excluye a los partidos minoritarios y a los partidos políticos nacionales independientes.

Los demandantes consideran asimismo que el Reglamento vulnera una serie de principios básicos del Derecho de la Unión Europea. En primer lugar, el principio de igualdad de trato, al discriminar como hemos mencionado a las minorías y a los partidos políticos independientes. En segundo lugar, el principio de democracia, bajo el cual alegan que se trata de forma diferente a los miembros del Parlamento Europeo según sean o no miembros de partidos europeos. Las partes demandantes al no estar reconocidos como partido político a escala europea se ven excluidos de financiación a través del presupuesto general de la Unión, a pesar de formar parte del Parlamento

²⁹ Asunto T-17/04.

³⁰ Asunto T-13/04.

³¹ Principales alegaciones del recurso interpuesto el 15 de enero de 2004 por *Jens Peter Bonde y otros* c/ Parlamento Europeo y Consejo, T-13/04.

Europeo como resultado de unas elecciones libres y democráticas³². Por último, el principio del Estado de Derecho, por cuanto el Parlamento Europeo ha adoptado el Reglamento impugnado con competencias acumuladas como colegislador y también como ejecutor.

Los demandantes del Front National alegan, por otro lado, que el Reglamento impugnado vulnera la Ley francesa nº 95-65, de 19 de enero de 1995, sobre la financiación de los partidos políticos. Se prohíbe, en esta ley, la financiación por parte de las personas jurídicas a los partidos políticos, mientras que el Reglamento impugnado no contiene una prohibición en este sentido³³, con lo que se permitiría escapar a la prohibición francesa.

En el caso Emma Bonino, se planteó el problema de la legitimación de una lista electoral a los efectos de equipararse a partido político nacional o que reuniera los requisitos necesarios para obtener el estatuto de partido político a escala europea. El Tribunal de Primera Instancia consideró que el grupo de referencia a la hora de determinar las personas afectadas eran las formaciones políticas de dicha lista, individualmente concernidas, no reflejando la lista ninguna cualidad propia que le permita ser considerado demandante individual. En el caso de que los diputados tuvieran la calidad de demandantes privilegiados, el problema que se planteaba es que el Reglamento se dirige a partidos o coaliciones de partidos, siendo muy complicado el reconocimiento de los diputados como demandantes individuales, no siendo, tampoco un elemento determinante el que éstos hayan participado en las negociaciones y votaciones del Reglamento recurrido. Esta tesis es la mantenida por el Tribunal de Primera Instancia al considerar que «si bien es cierto que la afectación individual debe interpretarse a la luz del principio de tutela judicial efectiva, tal interpretación no puede conducir a ignorar este requisito expresamente previsto en el Tratado sin sobrepasar las competencias, previstas que éste atribuye a los órganos jurisdiccionales comunitarios» (punto 70 del Auto del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 2005).

Bien es verdad que esta afectación individual es difícil de sostener, pues el Reglamento no es completo en sí mismo, sin que para su cumplimiento sea precisa medida alguna de ejecución por los Estados miembros y que no deje ningún margen de apreciación a las Instituciones encargadas de su aplicación, como plantean los recurrentes. El Reglamento, como dice el Auto, es lo suficientemente general y abstracto, de tal manera que impide entender una legitimación por afectación individual. El Reglamento, como dice el Tribunal, puede establecer discriminaciones que pueden aplicarse a un número indeterminado de formaciones políticas actualmente y en el futuro, es decir, las disposiciones reglamentarias pueden aplicarse indistintamente a toda formación política que esté comprendida en el ámbito de aplicación del citado

³² Alegaciones también incluidas en el Asunto Emma Bonino y otros c/ Parlamento Europeo y Consejo de 6 de febrero de 2004, T-40/04.

³³ Art. 6 apdo c) del Reglamento (CE) nº 2004/2003 dice que se aceptarían donaciones inferiores a 12000 euros por año y por donante, «efectuadas por personas físicas o personas jurídicas distintas de las empresas contempladas en el tercer guión y sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo».

Reglamento (punto 68), por lo que la afectación del Reglamento son todas las formaciones políticas y no un círculo cerrado de personas. En este sentido, es difícil que el objeto del recurso y la legitimación se compadezca con lo prescrito en el entonces art. 230 TCE (actual art. 263 TFUE –Lisboa–). Este Auto del Tribunal de Primera Instancia, junto con otros dos de misma fecha referidos a los otros dos asuntos citados, declaró la inadmisibilidad de todos los recursos.

Únicamente recurrirá en casación el Front National, el 19 de septiembre de 2005³⁴, siendo desestimado dicho recurso en casación por el Tribunal de Justicia, mediante Auto, el 13 de julio de 2006.

IV. LAS MODIFICACIONES REALIZADAS POR EL REGLAMENTO (CE) Nº 1524/2007, DE 18 DE DICIEMBRE: LAS LLAMADAS «FUNDACIONES POLÍTICAS A ESCALA EUROPEA»

Con la entrada en vigor del novedoso Reglamento (CE) 2004/2003, el Parlamento Europeo y los propios partidos políticos a escala europea constataron la necesidad razonable de aportar cambios con el fin de ajustar más el Reglamento a la realidad de dichos partidos. Es en 2007 cuando se modifica el Reglamento inicial con cambios que afectan directamente a tres puntos esenciales.

En primer lugar, la financiación de las campañas electorales a escala europea. Con el fin de contribuir a superar, el llamado, y siempre discutido y discutible, déficit democrático, se pretende dar un impulso a los partidos políticos a escala europea con la posibilidad de utilizar la financiación para las campañas electorales europeas. Supone un paso más hacia su consolidación, puesto que su reconocimiento tiene que ir unido a su participación activa en las elecciones europeas. ¿Cómo sino podrían estos partidos contribuir a la formación de la conciencia europea y expresar la voluntad política de los ciudadanos?³⁵ Así pues, desde 2007 se permite a los partidos políticos a escala europea utilizar los créditos recibidos con cargo al presupuesto general de la Unión Europea para financiar campañas en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo. El límite: queda totalmente prohibido utilizar la financiación recibida para directa o indirectamente sufragar los gastos de partidos políticos nacionales, sus candidatos o gastos de campaña para referendos y elecciones que no sean las europeas.

No obstante, si estudiamos el Reglamento (CE) 2004/2003³⁶ podemos llegar a la conclusión de que sí es posible que un partido a escala europea pueda complementar

³⁴ Asunto C-338/05 P.

³⁵ El fundamento jurídico de la financiación se establece en el art. 191 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Niza).

³⁶ El art. 8, apdo 3 del Reglamento modificado habla de «elecciones al Parlamento Europeo, en las que (los partidos políticos a escala europea) participan según se establece en el artículo 3, apartado 1, letra d)». No se dice que el partido deba presentarse a las elecciones con candidatos propios, sino que deben hacerlo los partidos miembros que pertenecen a él o, deben haber manifestado su intención de hacerlo.

las campañas de los partidos nacionales si tienen relación con las elecciones al Parlamento Europeo. Es más, en ningún momento el Reglamento dice que los partidos políticos a escala europea deban presentarse a las elecciones con candidatos propios, sino que en realidad lo hacen los partidos miembros que pertenecen a él. Y estos partidos miembros no son otra cosa que partidos nacionales de los Estados miembros. Esto puede crear cierta distorsión del objetivo inicialmente previsto y hacer que, en la práctica, las ayudas destinadas a los partidos a escala europea sean gestionadas por los grandes partidos nacionales.

En segundo lugar, en lo concerniente a la independencia en la gestión de los partidos políticos a escala europea, a la luz de la experiencia adquirida desde el Reglamento de 2003, y de las preocupaciones que los partidos políticos a escala europea han manifestado, el segundo objetivo de esta reforma es la adaptación de las disposiciones financieras que rigen la financiación de los partidos políticos a escala europea, a las necesidades concretas de los partidos políticos en relación con la utilización de créditos. Se trata de dos excepciones respecto a la norma de inexistencia de lucro establecida en el art. 109 del Reglamento Financiero³⁷.

La primera consiste en que se permite a los partidos políticos a escala europea la transferibilidad de hasta el 25 % del ingreso total anual de un ejercicio al primer trimestre del siguiente. Esta medida favorece mayor flexibilidad para la gestión de los gastos en la transición de un ejercicio a otro, pudiendo responder mejor a un cambio de contingencias políticas.

Antes de la reforma, las prioridades políticas de los partidos quedaban inicialmente fijadas (más bien bloqueadas) desde la obtención de financiación, ya que se prohibía cualquier modificación durante el año y quedaban a expensas de no poder reaccionar frente a un cambio de circunstancias políticas³⁸. Con esta medida se da mayor independencia a los partidos en su gestión.

La segunda, siguiendo esta línea de mayor independencia y flexibilidad, consiste en la posibilidad de constituir reservas financieras con recursos propios durante varios años. Se trata de mejorar las condiciones para que los partidos puedan realizar una planificación financiera a largo plazo. Esta medida fue igualmente calificada por la Comisión de Asuntos Constitucionales como excepción a la «prohibición de obtención de beneficios». La interpretación que se hace de la norma es que si la subvención no puede dar lugar a la obtención de beneficios al final del ejercicio, no es el caso aplicable a los recursos propios procedentes de donaciones, o de cuotas de afiliación de partidos asociados o de miembros del partido.

³⁷Art. 109.2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002. Es una excepción a la denominada «prohibición de obtención de beneficios» del artículo 109 del Reglamento financiero que, señala que al final de un ejercicio presupuestario no debe quedar nada de ninguna subvención asignada a ninguna entidad susceptible de recibirla.

³⁸Resolución del Parlamento Europeo sobre los partidos políticos europeos (2005/2224(INI)) letra T, en DOUE de 1.12.2006 C292E/129.

Ambas medidas contribuyen a dar a los partidos políticos a escala europea autonomía en la gestión y libertad para cambiar o variar sus prioridades políticas, prioridades que imagino figuran de alguna manera en sus programas y sus discursos, para las que inicialmente se les subvencionó y se les votó, siempre y cuando toda modificación se comunique al Parlamento.

En tercer lugar, en relación al fomento de las «fundaciones políticas a escala europea», ésta es la gran novedad de las modificaciones de 2007, y permite, sin duda alguna la posibilidad de financiar con fondos del Parlamento Europeo a las fundaciones políticas. Aparece en el Reglamento modificado la definición de lo que vienen a ser las «fundaciones políticas a escala europea» así como las condiciones que han de cumplir para obtener financiación. Se trata de una forma de fomentar las fundaciones políticas europeas con el fin de completar la tarea de información y de formación política de los partidos políticos a escala europea.

La existencia de fundaciones políticas en varios Estados miembros es una realidad, sin embargo faltaba un marco reglamentario y un estatuto financiero para la formación de fundaciones afines a las familias políticas a escala europea. Puesto que estas fundaciones políticas se encuentran ligadas a los partidos políticos a escala europea, el Reglamento modificado obliga a que presenten su solicitud de financiación únicamente a través del partido político a escala europea al que estén afiliadas. La justificación de esta medida puede quizá encontrarse, un tanto forzadamente, de nuevo, en el art. 191 del Tratado de Niza, que reconoce a los partidos políticos a escala europea como un factor fundamental para la formación de la conciencia europea, para la integración de la Unión, y para que los ciudadanos de la Unión puedan expresar su voluntad política³⁹. Esta es la base que permite la financiación pública de los partidos, y no menciona a las fundaciones. Quizá por eso se pretende unir los procedimientos relativos a las fundaciones de los relativos a los partidos, bajo el mismo fundamento jurídico, para justificar su financiación.

³⁹ Ver intervención de Manuel LOBO ANTUNES, Presidente en ejercicio del Consejo en la sesión plenaria del Parlamento Europeo de 13 de noviembre de 2007, en web. cit.. Hay un empeño manifiesto en todo el proceso de adopción de no separar demasiado la naturaleza de los Partidos Políticos a Escala Europea de las Fundaciones, así, para Margot WALLSTRÖM, Vicepresidenta de la Comisión, en su intervención en la sesión plenaria referida, *«las actividades de los partidos políticos europeos, junto a la creación de las fundaciones políticas europeas, forman parte de la creación de una esfera pública europea real, en la que distintas opiniones puedan presentar retos mutuos y los ciudadanos puedan entender mejor los retos que están en juego y realizar elecciones documentadas. El debate político y la controversia política forman parte de la democracia y confiamos en que esto también contribuya a incrementar la participación en las elecciones al Parlamento Europeo»*. Más crítico fue el Eurodiputado Andreas MÖLZER al considerar que *«es muy poco probable que los partidos europeos y sus fundaciones asociadas estimulen la euforia de la población de la UE, pero si consiguen mejorar el debate a escala europea, así como la comunicación con los ciudadanos, y representar además los intereses de éstos, al menos habremos logrado algo»*; calificada esta iniciativa de reforma del Reglamento de 2003, por el Eurodiputado HELMER, como mera propaganda en la que se destinan las *«contribuciones fiscales de los ciudadanos reticentes a un proyecto europeo al que cada vez se muestran más preocupados»*.

No obstante, aunque ésta es la solución finalmente adoptada en el Reglamento de 2007 que comentamos, el COREPER II, en su sesión de 17 de octubre de 2007 consideró conveniente redoblar en dos reglamentos a fin de adecuar la regulación a los fundamentos jurídicos más pertinentes. Un Reglamento basado en el art. 279 TCE (Niza) para el Reglamento financiero (lo que obliga a consultar al Tribunal de Cuentas) y el resto acogido a otro Reglamento sobre la base del art. 191 TCE (Niza), alejándose esta propuesta de la hoja de ruta del Parlamento y de la Comisión, pues sin duda, el desdoblamiento daría lugar a una pérdida de transparencia en la que se fundamenta la simplificación normativa.

Sin embargo, deberá existir una clara distinción entre las funciones y las áreas de intervención de los partidos⁴⁰. Ambas acciones, de partidos y fundaciones, han de ser complementarias y en ningún caso solaparse. Este es el peligro que acecha, que se creen subterfugios y que «las fundaciones se conviertan en un nuevo vehículo de propaganda»⁴¹. Es más, para garantizar la separación entre fundación y partido, la Comisión de Control Presupuestario ya pidió a la Comisión de Asuntos Constitucionales que incorporara en su informe⁴² una serie de enmiendas entre las cuales una de ellas, solicitaba que el art. 4.4 (Reglamento (CE) n° 2004/2003) separara los procedimientos de solicitud de financiación de una fundación política a escala europea con el partido político a escala europea con el que mantiene relaciones de filiación⁴³. Enmienda que a la vista de las modificaciones no se recogió.

Si vemos los cambios introducidos en el Reglamento de un modo positivo nos queda esperar que las fundaciones políticas a escala europea, complementen los objetivos del partido, participando en el debate sobre cuestiones de política pública europea y organizando actividades asociadas, puedan mejorar el debate político, incrementar la participación ciudadana especialmente en las elecciones al Parlamento Europeo, y en definitiva mejorar la vida democrática de la Unión. Optimistas y un poco angelicales y, sin embargo, un tanto cautos; las modificaciones realizadas continúan creando falsas expectativas respecto a la creación de un auténtico estatuto para los partidos políticos a escala europea. El Reglamento (CE) n° 2004/2003 «relativo al

⁴⁰ Como expresaba un tanto amargamente, el Eurodiputado Jens-Peter BONDE, al referirse a las discriminaciones habidas en la financiación de los Partidos Políticos a escala europea, éstas son ayudas gestionadas por los miembros de los grandes partidos nacionales, lo que choca frontalmente con la creencia en «partidos vivos, con afiliados directos y cuotas de afiliación voluntarias», de manera, como decía el parlamentario, que se pueda gestionar posteriormente la ayuda pública que el electorado considere razonable y que no resulte discriminatoria, ya que actualmente apenas se cuenta con el apoyo del electorado para que se puedan ejercer nuevas presiones sobre el bolsillo del ciudadano (intervención en la sesión plenaria de 13 de noviembre de 2007, pág. web cit.).

⁴¹ Como afirmaba el eurodiputado Esko SEPPÄNEN en los debates previos a la votación de la modificación del Reglamento.

⁴² Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea (COM(2007)0364-C6-0202/2007-2007/0130(COD)) A6-0412/2007

⁴³ Id. Enmienda 3 art. 1, Punto 3; art. 4. 4 (Reglamento (CE) n° 2004/2003).

estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea», sigue centrándose en definir las reglas financieras sin dotar a los partidos políticos a escala europea de un estatuto jurídico común. ¿Habrán que esperar otra reforma que verdaderamente desarrolle plataformas políticas a escala europea y promueva la política transnacional? Puede que la espera sea larga y solo la financiación sea un hecho. No obstante el gran banco de pruebas de esta cuestión serán las elecciones al Parlamento Europeo de 2014.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Alguien dijo en el Parlamento Europeo⁴⁴, contestando a un colega: «¿donde están estos partidos políticos europeos? ¿Usted los conoce? ¿Podemos inscribirnos en uno de estos partidos políticos europeos de los que hablamos? En mi país yo puedo adherirme a mis partidos nacionales, usted se puede adherir a sus partidos nacionales, a los Verdes franceses. Podemos inscribirnos en el partido radical transnacional, algunos diputados están inscritos en él, pero no podemos inscribirnos en esos llamados partidos políticos europeos que van a recibir un montón de dinero para, justamente, las reuniones de las amalgamas de los partidos políticos europeos... ¿hay algún militante en estos partidos?». Habiendo pasado ya siete años de esta intervención parlamentaria, podría ser ésta una buena y cómoda conclusión. No obstante, avanzaremos algunas conclusiones, las cuales se nos antojan un tanto provisionales.

No está en absoluto clarificada la relación entre grupos parlamentarios de la Eurocámara, las confederaciones de partidos nacionales, los partidos nacionales y los partidos políticos a escala europea. Si bien es verdad que con el Reglamento nº 2004/2003 se pretende acabar con la actividad tuteladota y de «comadrona» de los grupos parlamentarios en la conformación de partidos políticos a escala europea, la construcción de éstos parece realizarse de arriba a abajo y no desde la espontaneidad de los procesos sociales que generen formaciones políticas a escala europea. En realidad, el problema radica en que no se ha configurado un auténtico estatuto para las formaciones políticas europeas, sino un mero sistema de financiación.

Esta apreciación se sustenta además en el carácter endogámico de los procesos tendentes a la financiación de los partidos políticos a escala europea. El Parlamento Europeo es codecisor en la adopción del Reglamento, y son las mayorías parlamentarias las que se configuran como sanedrines del proceso cuando hubiera sido más correcta la participación de la Comisión de las Comunidades en el reparto de fondos.

La regulación en 2007 de las fundaciones a escala europea puede complicar aún más la cuestión e inducir a sospechas de que importa más una financiación con criterios de flexibilidad a las grandes familias pro-europeas que al interés por generar un

⁴⁴ Intervención del Eurodiputado francés DELL'ALBA, en la sesión plenaria de 18 de junio de 2003. Web cit.

pluralismo democrático a escala europea. No se entiende cómo se puede regular esta nueva figura sin haberse consolidado un entramado de partidos europeos.

El Reglamento en cuestión instituye un claro sistema de democracia militante, es decir un control finalista de las futuras formaciones políticas europeas; no quedando claro que ese control implique la extinción de la formación cuando se presume que ésta mantiene un programa contrario a los principios materiales de la Unión Europea o que solamente (que no es poco) signifique la ausencia de financiación. En este sentido es preocupante, enlazando con el anterior razonamiento, que no intervenga en estos procesos de alguna manera la jurisdicción comunitaria.

Es difícil pensar que en el marco de la profundización de la ciudadanía europea, los partidos políticos a escala europea, puedan ser instrumentos adecuados que coadyuven a una mayor legitimación del Parlamento Europeo, y que minoren el desinterés de los ciudadanos por las elecciones europeas. El problema radica en la propia estructuración de los procesos electorales de ámbito nacional y en la ausencia de listas transnacionales; pero esta última conclusión pertenece a otra historia.

* * *

RESUMEN: De acuerdo con el Tratado, la Unión Europea ha regulado en el Reglamento (CE) 2004/2003, de 4 de noviembre, el estatuto y financiación de los partidos políticos a escala europea. La normativa comunitaria determina un control programático de carácter «militante» o finalista. Todavía existe un confucionismo entre Partido Político a escala europea y Grupos Políticos del Parlamento Europeo. La Reforma del Reglamento en 2007 tampoco clarifica esta cuestión, regulando principalmente la relación entre Partido político a escala europea y Fundaciones políticas europeas.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía europea – Control programático – Familias políticas – Fundaciones políticas a escala europea – Grupos políticos del Parlamento europeo – Partido político a escala europea.

ABSTRACT: According to the Treaty, the European Union has defined in Regulation (EC) 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003, the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. Community law determines a «militant» or finalist programmatic control. There is still confusion between Political parties at European level and European Parliament's political groups. Reform of Regulation in 2007 does not clarify the question, mainly by regulating the relationship between political parties at European level and European political foundations.

KEY WORDS: European citizenship – Programmatic control – Political families – Political foundations at European level – European Parliament's political groups – Political parties at European level.