

## NOTAS



# LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS FUNDACIONES EN EL ÁMBITO EUROPEO

Análisis a la luz del Reglamento (UE, EURATOM)  
nº 1141/2014 del Parlamento europeo y del Consejo  
de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto  
y la financiación de los partidos políticos europeos  
y las fundaciones políticas europeas

VLAD CONSTANTINESCO

*Catedrático emérito de Derecho Público  
Universidad de Estrasburgo*

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La existencia de los partidos políticos europeos.
- III. La financiación de los partidos políticos europeos.

## I. INTRODUCCION

El artículo 10 del Tratado de la Unión Europea encabeza su título II consagrado a los «principios democráticos». Su apartado 1 estipula:

«El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa»

Y merced al apartado 4:

«Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión».

Si la democracia representativa presupone elecciones, éstas —si son abiertas y competitivas— presuponen la existencia de partidos políticos. Ahora bien,

como se sabe, el ritmo de la vida política sigue, en Europa, determinado por las elecciones nacionales, como lo demostró recientemente el resultado de las elecciones legislativas en Grecia. Las fronteras nacionales siguen separando la vida política de los diversos pueblos de Europa, cada país tiene por razones históricas y culturales su propio sistema de partidos políticos que se adecúa a su vez a la peculiaridad de su estructura y sistema político.

Aunque la Unión europea sea una «entidad política» o al menos una forma de «poder público» —cuya exacta definición está aún por determinar— todavía no constituye —a nuestro juicio— lo que los sociólogos llaman un «espacio político» o un «espacio público»<sup>1</sup>. Por eso, el fenómeno partidario (los partidos políticos) sigue desarrollándose de un modo preferente en el nivel nacional. Sin embargo, cada cinco años, tienen lugar las elecciones al Parlamento europeo, ocasión de acceder por un tiempo a algo que se parece a un espacio político europeo, aun cuando estas elecciones sean más una adición de elecciones nacionales que una verdadera elección europea.

El artículo 10 TUE llama a la existencia los «partidos políticos a escala europea» y el art. 224 TFUE<sup>2</sup> prevé el procedimiento según el cual esos partidos recibirán un estatuto:

«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».

¿De qué se trata exactamente? El estatuto tiene dos funciones principales: —otorgar un marco jurídico europeo a esos partidos, sometiéndoles a reglas comunes y permitiendo entonces una financiación europea—, y, al mismo tiempo, dar luz a verdaderas entes políticas europeas que recibirán la doble y difícil misión de «contribuir a formar la conciencia política europea», y de «expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión». Dos misiones u objetivos distintos: el primero formulado en términos muy generales y poco definidos: ¿qué es exactamente y qué recubre la *conciencia política europea*? Además, ¿son estos partidos políticos los únicos responsables del desarrollo de esta conciencia política europea?<sup>3</sup> El segundo objetivo está vinculado a las elecciones al Parlamento europeo por los ciudadanos

1 Según JEAN-MARC BESSE, que evoca a JÜRGEN HABERMAS « (...) la notion d'espace public désigne un aspect de l'expérience politique et sociale moderne qui est tout à fait particulier : c'est un espace collectif ou pluriel de l'expérience de soi, des autres, et de l'environnement en général; cete space n'est pas économique ou fonctionnel, mais politique, voire moral et culturel (puis quel'on y débat des valeurs dans tous les domaines) ; cet espace politique n'est pas celui de l'Etat (ou de l'administration) ; c'est un espace non identitaire, non fusionnel, et quid'ailleurs n'est pas complètement administré ou contrôlé, un espace informel, en d'autres termes » (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00191977/document>).

2 Antiguo artículo 191, párrafo segundo, TCE.

3 También las Fundaciones europeas se van a beneficiar de un estatuto y de fondos europeos.

europ<sup>4</sup>, como si estas elecciones se desarrollasen en un verdadero espacio electoral europeo único, y no —como ocurre en realidad— en 28 circunscripciones electorales distintas y separadas, con bastante poca comunicación entre ellas<sup>5</sup>.

El Reglamento (CE) n°2004/2003 del Parlamento europeo y del Consejo del 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y a la financiación de los partidos políticos a escala europea, fue el primer texto que desarrolló el art. 224 TFUE<sup>6</sup>. La resolución del Parlamento europeo del 6 de abril de 2011 sobre la aplicación del Reglamento de 2003<sup>7</sup> formuló una serie de observaciones y de propuestas tomadas en cuenta por la Comisión en su propuesta de nuevo reglamento. El Reglamento de 2003 fue finalmente derogado y sustituido por el Reglamento n° 1141/2014 del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014<sup>8</sup>. Las profundas modificaciones que conlleva el nuevo reglamento justifican la presente nota. Cabe destacar que la propuesta de reglamento fue objeto de dictámenes por parte del Comité de regiones, del Comité económico y social, y por fin del Tribunal de cuentas<sup>9</sup>, antes de ser sometido, en el seno del Parlamento europeo, a la comisión parlamentaria de presupuestos<sup>10</sup>, a la comisión de asuntos jurídicos<sup>11</sup>

4 Es interesante observar la semántica del tratado de Lisboa. El art. 14§ 2 T UE dispone: «El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión». Esta formulación contrasta con la anterior, donde el Parlamento europeo era compuesto por los representantes de los pueblos de los Estados miembros. La idea subyacente podría ser que de ahora en adelante, el conjunto de los ciudadanos europeos constituye un «cuerpo político europeo», un «pueblo europeo», más allá de los pueblos de cada Estado miembro, y que no se confunde con la simple adición de los ciudadanos nacionales. La ciudadanía europea sería el vector que permite unir a los nacionales de los Estados miembros en un conjunto que anticipa la aparición del pueblo o del cuerpo político europeo. Ver, por ejemplo las observaciones de JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES: La meta aun no alcanzada: el poder constituyente, en el capítulo 5: El Parlamento europeo, del tomo III del Tratado de Derecho y Políticas de la Unión europea: Sistema institucional y procedimientos decisivos (José M<sup>a</sup> Beneyto Pérez (director), Jerónimo Mañllo Gonzalez-Orus, Belén Becerril Atienza (coordinadores), Madrid Aranzadi Thomson Reuters, 2011, p. 247, espec. p. 297 s.

5 Como ya se observó, la vida política sigue desarrollándose en el marco privilegiado del espacio político nacional. Así se explica que las elecciones europeas siguen siendo, ante todo, elecciones nacionales. Los «partidos políticos a escala europea» se manifiestan más bien antes o después del momento electoral.

6 Sobre este reglamento, ver nuestro artículo: Les partis politiques au niveau européen: vers un comblement du déficit démocratique ? l'apport du Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, in A. EPINEY, M. HAAG, A. HEINEMANN (Hrsg.) : Die Herausforderung von Grenzen — Le défi des frontières — Challenging Boundaries. Festschrift für Roland Bieber, Baden Baden Nomos Verlag, 2007, p. 95.

7 DO n° C 67 del 7 de marzo 2013, p. 1.

8 DO n° L 317 del 4.11.2014, p. 1.

9 Destacamos de este Dictamen 1/2013 algunas informaciones interesantes: fundaciones y partidos europeos no son órganos establecidos por la Unión en el sentido del art. 287. 1 T FUE, y en consecuencia, no están sometidos al examen del Tribunal de cuentas. Pero como están financiados por el presupuesto de la Unión, el Tribunal podrá auditarlos y examinar su contabilidad como visitar sus locales.

10 La opinión de la comisión y las propuestas de enmiendas se encuentran en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-500.600+02+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>

11 La opinión de la comisión y las propuestas de enmiendas se encuentran en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-500.627+02+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>

siguiendo después el procedimiento de codecisión. No tenemos espacio para verificar en detalle en qué medida las autoridades legislativas tomaron en cuenta las recomendaciones de estos diversos órganos.

El nuevo reglamento perfecciona el estatuto anterior de las fundaciones y partidos europeos, les otorga capacidad para recibir financiación europea. El nuevo reglamento impone tanto a las fundaciones como a los partidos europeos solicitar de una «Alta autoridad» —nueva estructura— una inscripción en un registro<sup>12</sup>, permitiendo verificar así que cumplen con las condiciones requeridas y que pueden adquirir personalidad jurídica europea.

En la exposición de motivos del reglamento se reafirma la vocación de estos partidos<sup>13</sup> que cobran la calidad nueva de «partidos políticos europeos» (y no solamente, como en el tratado, de «partidos políticos a escala europea»):

«4. Unos partidos políticos europeos verdaderamente transnacionales y sus fundaciones políticas europeas afiliadas tienen un papel clave que desempeñar en la articulación de la voz de los ciudadanos a escala europea colmando el vacío entre la política en el plano nacional y en el plano de la Unión.

5. Los partidos políticos europeos y sus fundaciones políticas europeas afiliadas deben ser alentados y asistidos en sus esfuerzos por establecer un fuerte vínculo entre la sociedad civil europea y las instituciones de la Unión, especialmente el Parlamento Europeo».

Los términos empleados evidencian el carácter voluntarista del reglamento, y quizá incluso su carácter 'ortopédico': se trata, en efecto, y en virtud de la norma, no tanto de regular entidades preexistentes, sino de ayudar a darles luz, a fabricarlas; la norma es el instrumento que permitirá a estos partidos políticos europeos —mediante su estatuto jurídico— acceder a una realidad de hecho.

Además, para ejercer sus misiones, el reglamento precisa —con más detalle que el texto anterior— la posibilidad, para los partidos europeos y las fundaciones, de beneficiarse de financiación europea, mediante el presupuesto general de la Unión europea. Pero las modalidades del reglamento de 2003 han sido cambiadas y el control *a priori* de antes se substituye por un control *a posteriori*.

## II. LA EXISTENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

El reglamento define, según la técnica legislativa generalmente utilizada por las instituciones de la Unión europea —y que se corresponde más a la tradición

12 Art. 15.1 del reglamento: «Un partido político europeo o una fundación política europea adquirirán la personalidad jurídica europea en la fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la decisión de la Autoridad de registrarla o registrarla, con arreglo al artículo 9».

13 Y también de las fundaciones que les están vinculadas.

anglo-americana de redacción de textos normativos— cada uno de los términos que se van a usar. Así, el «*partido político*» se define como:

«una asociación de ciudadanos que persigue objetivos políticos, y que está reconocida por, o establecida en conformidad con, el ordenamiento jurídico de al menos un Estado miembro» (art. 2.1 del reglamento).

El «*partido político europeo*» es la:

«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' establecida en el artículo 6, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Reglamento».

La noción de «coalición» no figuraba en el reglamento de 2004. Pero está claro que al nivel de la Unión, solo coaliciones de formaciones políticas nacionales pueden pretender adquirir la calidad de partido político europeo.

El reglamento no fija solo condiciones de forma sino que además añade unas condiciones de fondo en su art. 3.1:

«1. Una coalición de partidos políticos tendrá derecho a solicitar su registro como partido político europeo siempre que cumpla los siguientes requisitos:

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 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, a saber, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías;

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, y

e) no debe tener ánimo de lucro».

La coalición debe tener una mínima presencia efectiva en el ámbito europeo: sus miembros deben estar presentes en al menos 7 Estados miembros, como diputados en el mismo Parlamento europeo, en parlamentos nacionales o en asam-

bleas regionales; o bien haber obtenido en, al menos, 7 Estados miembros un mínimo del 3% de los votos emitidos en las elecciones europeas.

Estos requisitos parecen justos y razonables. Lo que se persigue es asegurar que estas coaliciones tengan verdaderamente una dimensión europea, dimensión formulada en los términos realistas y generosos de un cuarto de los Estados miembros. Sensus contrario, una coalición, presente en 7 Estados que cumple con el requisito del 3% de los votos emitidos, puede estar ausente en tres cuartos de los Estados miembros, sin que esto le impida cobrar la calidad de partido político europeo.

Parece normal que el reglamento estipule que las coaliciones deben respetar los principios y los valores del art. 2 TUE; quizá es la carga menos importante que les impone, pero nos parece mejor que lo diga. Idéntico juicio nos merece el que imponga a las coaliciones que no tengan ánimo de lucro.

Nótese la penúltima condición: la coalición o sus miembros deben manifestar su intención de participar a las elecciones europeas. Esta exigencia se dirige a las coaliciones que todavía no forman parte del Parlamento europeo.

Los estatutos de las coaliciones cumplirán con la ley del país donde tendrán su sede, e incluirán también las reglas detalladas que se encuentran en el art. 4 del reglamento, bajo el título 'Gobernanza de los partidos políticos europeos'<sup>14</sup>.

¿Cuáles son estos partidos europeos reconocidos<sup>15</sup> en virtud del nuevo reglamento y del anterior. En total, 15 partidos fueron reconocidos como «partido político a escala europea», y cobran hoy calidad de «partido político europeo».

Por orden alfabético encontramos: 1) Alianza de los conservadores y reformistas europeos, 2) Alianza de liberales y demócratas por un partido europeo, 3) Alianza europea por la libertad, 4) Alianza de los demócratas independientes en Europa, 5) 'EU Democrats', 6) Movimiento Político Cristiano Europeo, 7) Partido Democrático Europeo, 8) 'European Free Alliance', 9) Partido Verde Europeo, 10) Partido de la Alianza de los Liberales y de los Demócratas por Europa (ALDE), 11) Partido Popular Europeo (PPE), 12) Partido Socialista Europeo (PSE), 13) Partido de la Izquierda Europea, 14) Alianza Europea de Movimientos Nacionales, 15) Movimiento por la Europa de las Libertades y de la Democracia. La Alianza para la Europa de las naciones (AEN) dejó en 2009 de tener esa calidad<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Disposiciones análogas podemos encontrar para las fundaciones europeas vinculadas a partidos europeos el art. 5 del reglamento.

<sup>15</sup> He aquí la lista de las fundaciones que benefician de fondos europeos: Centre Maurits Coppieters, Centre for European Studies, European Christian Political Foundation, Europa Osservatorio Sulle Politiche dell'Unione, European Foundation for Freedom, Forum libéral européen, Fondation Politique Européenne Pour La Democratie, Foundation for EU Democracy, Fondation européenne d'études progressistes, Green European Foundation, Institute of European Democrats, New Direction — Foundation for European Reform (ND), Organization for European Interstate cooperation, Transform Europe, Fondation pour l'Europe des libertés et de la démocratie (datos disponibles sobre el sitio del Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu>).

<sup>16</sup> «L'Alliance pour l'Europe des Nations (AEN) était le nom d'un parti politique européen, fondé en 2002 et reconnu jusqu'en 2009, de sensibilité euroceptrique. Ses membres siégeaient au Parlement européen au sein du groupe Union pour l'Europe des nations. La plupart des membres d'AEN se sont inscrits aux



En esta larga lista figuran numerosas formaciones políticas conocidas, que tienen su equivalente en los distintos grupos políticos que forman el Parlamento europeo como, por ejemplo: la Alianza de los conservadores y reformistas europeos (= ECR)<sup>17</sup>, el PPE, el PSE, la ALDE o la Izquierda Europea (GUE<sup>18</sup>). Otros parecen menos conocidos, sea en el nivel del Parlamento europeo —donde aparentemente no tienen representación, sea en el nivel de los Estados miembros. Así, por ejemplo, el Movimiento político cristiano europeo<sup>19</sup>, amplia federación de unos veinte partidos nacionales, que solo tiene una presencia muy escasa en el Parlamento europeo. Por lo demás, ciertos partidos a nivel europeo han dejado de existir, como la Alianza para la Europa de las Naciones (AEN).

Se puede fácilmente constatar cómo el número de «partidos políticos europeos» (15) llega a ser casi al doble del de los «grupos políticos» en el Parlamento europeo (8). Se impone de este modo la distinción entre partido político europeo y grupo político en el Parlamento europeo. No hay que olvidar que los grupos políticos en el Parlamento europeo participaron en el proceso decisional que llevo al reglamento.

En esta institución, en efecto, las estructuras activas son los «grupos políticos», y no los «partidos políticos»<sup>20</sup>. El «grupo político» encuentra su definición en el art. 32. 1 del Reglamento interno del Parlamento europeo<sup>21</sup>. La formación de los grupos políticos está sometida a condiciones fijadas por el reglamento interno, tendentes a evitar que un grupo pueda estar compuesto únicamente por eurodiputados de un solo país. He aquí la explicación de la dificultad —aún no resuelta— del *Front National* francés, que con sus 24 escaños no llegó, hasta hoy, a formar un grupo político porque se quedó sin encontrar suficiente apoyo de for-

groupes CRE et ELD après les élections de juin 2009 et faute de membres en nombre suffisant, le statut de parti politique européen lui a été retiré en 2009-2010» (Wikipedia).

17 Ese partido tiene su grupo político que consta de 71 eurodiputados.

18 Acronimo en francés de GUE = Gauche Unie Européenne.

19 Se puede leer esta presentación en el sitio web: <http://elections-en-europe.net/partis-politiques/mouvement-politique-chretien-europeen-ecpm/>: « Le Mouvement politique chrétien européen (ECPM) est un parti politique européen regroupant vingt partis.

Politiques nationaux de tendance démocrate-chrétienne et socialement conservatrice. Le Mouvement politique chrétien européen a été fondé en novembre 2002. Si le Mouvement politique chrétien européen (ECPM) compte un nombre de partis politiques membres relativement élevé, il ne compte que peu d'élus européens, nationaux ou locaux. Les trois seuls députés européens de l'ECPM siègent au sein du groupe de l'Alliance des conservateurs et réformistes européens ». Leer también lo que dice el sitio propio del Movimiento político cristiano europeo: <http://www.ecpm.info/>

20 Según la FONDAPOL (= Fondation pour l'innovation politique) existen 16 «partidos políticos a escala europea», mientras solo 7 «grupos políticos» se comparten los escaños del PE. En el seno de un mismo grupo político pueden coexistir eurodiputados perteneciendo a varios partidos políticos (Cf.: <http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/2013/03/Coup-doeil-sur-les-partiseurop%C3%A9ens-Fondation-pour-l-innovation-politique.pdf>).

21 «Los diputados podrán organizarse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas». Cada eurodiputado pertenece a un grupo político (o forma parte del grupo de los no inscritos) y a la comisión parlamentaria de su elección. También puede formar parte de delegaciones interparlamentarias (art. 212 del R.I.).

maciones de otros países con la misma línea política que le permitieran alcanzar la cifra exigida.

Los grupos políticos gozan, merced al Reglamento interno, de una serie de prerrogativas en el trabajo parlamentario: participación proporcional al número de escaños en las distintas comisiones parlamentarias, ejercicio de las funciones de presidente, vice-presidente, ponentes, a la escala tanto del pleno como de las distintas comisiones, etc...

Como notó hace algún tiempo Rudolf HRBECK, los grupos políticos no son ajenos a la aparición de los partidos políticos europeos:

« Il y a long temps que les dirigeants des grands partis politiques des pays de la Communauté ont compris qu'une coopération plus étroite que celle des « internationales » traditionnelles était souhaitable avec leurs homologues européens. C'est pour quoi les responsables des trois grands courants, démocrates-chrétiens, libéraux et socialistes, ont, il y a plusieurs années, créé à l'intérieur de leur association internationale respective, une union regroupant les partis des pays de la Communauté. Ces unions ont en suite donné naissance aux trois fédérations suivantes: l'«*Union des partis socialistes de la Communauté européenne*» (avril 1974), la «*Fédération des partis libéraux et démocrates de la Communauté*» (mars 1976) et le «*Parti populaire européen*», fédération des partis démocrates-chrétiens (avril 1976).

Non seulement les trois fédérations sont étroitement liées aux groupes correspondants du Parlement européen, mais ces groupes ont fortement contribué à leur fondation »<sup>22</sup>.

Con la «Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones europeas» el Reglamento crea un nuevo órgano (art. 6), que gozará de personalidad jurídica y de independencia. La Autoridad estará dirigida por un Director nombrado por un periodo de 5 años, tendrá la responsabilidad del registro de fundaciones y partidos así como el control de las dos entidades, también el poder de sancionar según las disposiciones del reglamento. Esta autoridad estará asesorada por un 'Comité de personalidades independientes' compuesto por seis miembros, de los que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión nombrarán cada uno a dos miembros (art. 11). Según el art. 11.3 este Comité tendrá funciones casi jurisdiccionales, manifestadas a través de un dictamen cuya naturaleza jurídica y cuyas posibilidades de impugnación quedan abiertas;

«A solicitud de la Autoridad, el Comité emitirá un dictamen sobre cualquier posible violación manifiesta y grave de los valores en los que se basa la Unión Europea, tal y como prevé el artículo 3, apartado 1, letra c), y apartado 2, letra c), cometida por un partido político europeo o una fundación política europea. A tal efecto,

<sup>22</sup> « L'organisation des partis politiques à l'échelle européenne : des difficultés à surmonter » dans 30 jours d'Europe (octobre 1978) ([http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/ef3913e3-6740-4ad8-b766-06a6bcb46f30/publishable\\_fr.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/ef3913e3-6740-4ad8-b766-06a6bcb46f30/publishable_fr.pdf)).

el Comité podrá solicitar cualquier documento o prueba a la Autoridad, al Parlamento Europeo, al partido político europeo o a la fundación política europea de que se trate, a otros partidos políticos, fundaciones políticas u otras partes interesadas, y podrá solicitar oír a sus representantes.

En sus dictámenes, el Comité tendrá plenamente en cuenta el derecho fundamental de libertad de asociación y la necesidad de asegurar el pluralismo de los partidos políticos en Europa.

Los dictámenes del Comité se harán públicos sin demora.»

El nuevo reglamento se caracteriza por la voluntad de sus autores de perfeccionar el previo texto para introducir más control y más transparencia, conforme al paradigma de la buena y moderna gobernanza. Se manifiesta esta voluntad en el carácter muy preciso de sus disposiciones (41 largos artículos, muy detallados), y en la compleja arquitectura institucional que prevén.

Si el tratado considera que los partidos europeos tienen la responsabilidad de «formar la conciencia política europea y (de) expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión», también hay que dotar a tales fundaciones y partidos europeos de los medios necesarios. Ganar sufragios y promover la conciencia europea necesita fondos, especialmente en periodos electorales. Es este el segundo objetivo del nuevo reglamento: permitir que partidos y fundaciones puedan beneficiarse de fondos financieros inscritos en el presupuesto general de la Unión europea, una ayuda pública al nivel europeo comparable a las subvenciones públicas que los partidos políticos nacionales suelen recibir en los Estados miembros.

### III. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

Fundaciones y partidos europeos, una vez reconocidos como tales por la Alta autoridad, van a poder beneficiarse de créditos inscritos en el presupuesto general de la Unión europea. Las sumas otorgadas en el presupuesto de 2015 están lejos de ser modestas, como veremos. Cada fundación o partido tiene, para poder beneficiarse de los créditos europeos, que financiarse con otros recursos a una altura de 15% de su propio presupuesto.

Según el reglamento, las otras fuentes de financiación se limitan expresamente a donaciones procedentes de personas físicas o jurídicas (con un máximo de 18.000 €, por año y por donante). Tampoco pueden las fundaciones y los partidos europeos aceptar donaciones anónimas, donaciones procedentes de grupos políticos europeos, donaciones de una autoridad pública de un país miembro o tercero, o de cualquier empresa de estos países sobre las cuales los poderes públicos pudiesen:

«(...) ejercer directamente o indirectamente una influencia dominante en razón de su propiedad, su participación financiera o las normas que por las que estos se rijan 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, letra d).

Se prohíbe que las sumas afectadas a los partidos europeos sirvan para financiar partidos nacionales, así lo establece el art. 22.1 del reglamento:

«(...) la financiación de partidos políticos a escala europea con cargo al presupuesto general de la Unión Europea o procedente de cualquier otra fuente no podrá utilizarse para la financiación directa o indirecta de otros partidos políticos y en particular de partidos o candidatos nacionales. Dichos partidos políticos o candidatos nacionales continuarán sujetos a normas nacionales».

Fundación y partido se comprometen en publicar cada año el total de sus ingresos y gastos, así como a declarar todas sus fuentes de financiación.

Hay que señalar que si una fundación o un partido no respetase el marco jurídico que le impone el reglamento, la Alta autoridad dispone de un poder de sanción: el largo art. 27 detalla con precisión todas las posibilidades de responder a un incumplimiento.

Según el art. 18. 1 del reglamento:

«Para obtener financiación con cargo al presupuesto general de la Unión Europea, un partido político europeo o una fundación política europea que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 17, apartados 1 y 2, deberá presentar una solicitud al Parlamento Europeo tras la convocatoria de contribuciones o propuestas».

En su solicitud, la fundación o el partido tendrán que presentar su programa de trabajo anual o su plan de acción.

El art. 19. 1 del reglamento dispone:

«Los créditos disponibles para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas que se hayan concedido en forma de contribuciones o subvenciones de conformidad con el artículo 18 se distribuirán anualmente de la siguiente manera: — un 15 % se distribuirá en partes iguales entre los partidos políticos europeos beneficiarios, — 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 clave de distribución se utilizará para conceder financiación a las fundaciones políticas europeas, sobre la base de su afiliación a un partido político europeo».

La igualdad aritmética y la proporcional se combinan aquí, dando una ventaja a los partidos que tengan representación en el Parlamento europeo.

También se establece en el art. 21. 1 que la financiación de partidos políticos europeos con cargo al presupuesto general de la Unión Europea no podrá utilizarse para financiar campañas realizadas por éstos en el contexto de las elecciones al

Parlamento Europeo en las que dichos partidos o sus miembros participen. En efecto, como el apartado 2 del mismo art. 21.1 lo menciona refiriéndose al Acta del 20 septiembre 1976, los gastos relativos a las elecciones europeas son regidos por las disposiciones del derecho nacional. Lo que confirma que estas elecciones son en primer lugar elecciones nacionales, cada Estado continúa usando su propio sistema electoral, mientras no se haya establecido un procedimiento uniforme, o de acuerdo con principios comunes —pedido por el art. 223 T FUE<sup>23</sup>.

El art. 23 del reglamento opta por un control *a posteriori* del uso de las contribuciones. Las fundaciones y partidos europeos deben comunicar a la Alta autoridad, y al Parlamento en un plazo de 6 meses después del final del ejercicio financiero, sus estados financieros y sus notas adjuntas donde figuran ingresos y gastos, activo y pasivo, así como un informe de auditoría externa, también la lista de sus donantes.

Los responsables del control sobre el cumplimiento por fundaciones y partidos europeos con las obligaciones derivadas del reglamento son la Alta autoridad, el Parlamento y los Estados miembros (art. 24).

Para tener una idea de las sumas en juego, se puede consultar el presupuesto de 2015, adoptado por el mismo Parlamento europeo el 17 diciembre 2014<sup>24</sup> donde, en el capítulo consagrado al Parlamento, se encuentran dos líneas presupuestarias siguientes:

Línea presupuestaria 402: Contribuciones a favor de los partidos políticos europeos: 28 350 084 €.

Línea presupuestaria 403: Contribuciones a favor de las fundaciones políticas europeas: 13 668 000 €.

Sumando, son en total 42 018 084 € que irán en 2015 a los partidos y a las fundaciones europeas para «contribuir a favorecer la conciencia europea» y a «expresar la voluntad de los ciudadanos europeos».

Unos pueden pensar que se trata de mucho dinero, otros relativizaran, comparando esas cifras con las del volumen total del presupuesto para 2015: en total,

23 El art. 223.1. T FUE esta claro: «El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.» Según la información del Parlamento europeo, el Consejo solo se puso de acuerdo sobre algunos puntos: «el sistema electoral uniforme será el sistema proporcional de listas o de voto único transferible (especificidad irlandesa); el voto podrá ser preferencial; podrán mantenerse las distintas circunscripciones (nacionales o regionales) siempre que no afecte a la proporcionalidad del voto. Más adelante, deberán fijarse circunscripciones regionales en los Estados miembros de más de 20 millones de habitantes; el límite mínimo para participar en el reparto de escaños será el 5% de los sufragios expresados» ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/ep\\_electoral\\_procedure\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ep_electoral_procedure_es.htm)). Mucho queda todavía por hacer si se quiere llegar a principios comunes (meta fijada en el tratado de Ámsterdam) mientras que el objetivo fijado en el tratado de Maastricht (el procedimiento uniforme) poca suerte tendrá de realizarse.

24 I, p. 66.

se prevé destinar 145.320 millones de euros a compromisos y 141.210 millones para pagos en 2015. Otros minimizaran, recordando que el total de este presupuesto apenas representa un 1% de la riqueza total de la Unión europea.

También se puede pensar que se trata de una inversión más bien modesta si se la considera en función de sus objetivos: se necesitaron siglos para ver aparecer en nuestros espacios políticos nacionales el fenómeno de los partidos políticos, estructurando la opinión pública, y facilitando el voto de los ciudadanos participando en el proceso democrático por el cual los electores deciden de quienes les van a representar y quienes les van a gobernar.

En la Unión europea, todavía estamos bien lejos de haber creado un espacio político común, (¡sin hablar de un cuerpo político común!). Sin embargo, las últimas elecciones europeas han demostrado cómo el voto de los ciudadanos europeos llegó, gracias a una interpretación *in favorem* del tratado en el seno del Consejo europeo, a influir sobre el nombramiento del presidente de la Comisión. Sin una estructura política de la opinión pública debida precisamente a la acción de los partidos europeos —que queda, claro está, por mejorar— tal efecto de las elecciones europeas no hubiera sido posible.

El reglamento de 2014 facilitará seguramente la pedagogía sobre temas europeos. Una pedagogía cuya necesidad aumenta si se la compara con la verdadera ‘desinformación’ en materias europeas procedente de los gobiernos nacionales y de la prensa en general —salvo algunas notables excepciones. Si para un número creciente de ciudadanos, Europa es el problema y no la solución, se puede medir el ámbito de lo que aún falta para concientizarles.

\*\*\*

Como ya decía Robert Schuman, en su célebre Declaración del 9 de mayo 1950: «*Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.*» De esto se trata aquí: la financiación europea —‘realización concreta’— al servicio de una ‘solidaridad de hecho’; la ayuda financiera de la Unión debería favorecer el nacimiento y las actividades de fundaciones y partidos europeos deberían ser capaces de instruir e iluminar una opinión pública para que poco a poco, esta opinión —todavía segmentada en compartimentos nacionales bastante herméticos—, sea más sensible a los desafíos europeos.

Como es bien conocido, en los últimos años las opiniones públicas nacionales han manifestado reacciones de indiferencia, de criticismo, a veces incluso de hostilidad hacia las instituciones europeas y muchas de sus políticas<sup>25</sup>. Basta recordar

25 La hostilidad hacia la construcción europea la ha acompañado a medida que esta se desarrollaba. Ver, por ejemplo: Birte Wassenberg/Frédéric Clavert/Philippe Hamman (dir.): *Contrel'Europe? Anti-euro-péisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne de 1945 à nos jours* (Volume I): les concepts, Stuttgart, Franz Steiner Verlag 2010; Maria Ginar/Martial Libera (dir.): *Contrel'Europe? An-*

el resultado de las elecciones europeas de 2014. Queda entonces saber si el esfuerzo normativo demostrado en el reglamento de 2014 estará a la altura de los retos impuestos por este nuevo déficit democrático<sup>26</sup> que un número creciente de personas reprocha a la Unión.

Tomando en cuenta la extraordinaria diversidad de nuestras culturas y costumbres políticas, y el rechazo de los gobiernos de los Estados miembros a dotar a la Unión de los medios y la capacidad, mientras aumentan sus responsabilidades tanto internas como externas, se puede pensar que el método de los «pequeños pasos» aun tiene su utilidad y su porvenir en la Unión europea. Todo esto puede servir igualmente para promover nuestra pertenencia a otra escala política distinta a la del Estado, y todo ello mediante la puesta en marcha de un estatuto renovado de las fundaciones y partidos europeos.

\*\*\*

*TITLE: European political parties and European foundations in the light of regulation (EU/EURATOM) n° 1141/2014 adopted by the European Parliament and the Council, 22<sup>th</sup> of October 2014, about the status and the financing of European foundations and European political parties*

*ABSTRACT: The European Parliament and the Council had already adopted, in 2003, a regulation on the foundations and political parties at European scale, as was requested by art. 191T EC. The new regulation aims to fill the gaps of the former text, establishing a High Authority able to keep a record and verify the registration of European foundations and political parties, making them eligible to a financing listed in the general budget of the European Union. The new text, in much detail, should allow better transparency regarding the use of the financial contributions from the European Union. But, at the end of the day, are this new status and this financing sufficient to give life to these European foundations and political parties so as to increase the European citizens' awareness and wish to express their will, that is to ensure political representation at the level of the European Union, this new political area?*

*RESUMEN: El Parlamento europeo y el Consejo ya adoptaron, en 2003, un reglamento sobre fundaciones y partidos políticos a la escala europea, como lo requería el art. 191 §2 T CE. El nuevo reglamento procura colmar algunas de las lagunas del texto precedente, instituyendo una Alta autoridad capacitada para llevar un registro, controlar la inscripción de fundaciones y partidos europeos, permitiendo una financiación inscrita al presupuesto general de la Unión europea. El texto del nuevo reglamento, muy detallado, permitirá una mejor transparencia en el uso de las contribuciones financieras de la Unión. ¿Por tanto, bastarán el estatuto y la financiación europea para dar vida a estas fundaciones partidos y a estos partidos políticos llamados a concientizar los ciudadanos europeos y a expresar su voluntad, es decir a asegurar una representación política al nivel de la Unión europea, nuevo espacio político?*

ti-européisme, euroscepticisme et alter-européismedans la constructioneuropéenne de 1945 à nos jours (Volume II): Acteursinstitutionnels, milieuxpolitiques et sociétécivile, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2013.

26 Este déficit parece nuevo en comparación con su primera forma —el informe del eurodiputado Toussaint, de 1988 (Doc. A2-0276/87, DO n° C 187 del 18.7.1988, p. 229.) fue el primer texto a usar el sintagma de 'déficit democrático'—. Se trataba entonces de reivindicar más poderes para el Parlamento europeo. Las sucesivas revisiones de los tratados constitutivos han de un modo espectacular ampliado los poderes de esta institución, y sin embargo, la participación en las elecciones europeas sufre una baja continua: esta situación paradójica demuestra que hoy día, el 'déficit democrático' tiene otras dimensiones, y requiere otras explicaciones.

KEY WORDS: *European Foundations, European political parties, High Authority, Financing, political representation at European Union level.*

PALABRAS CLAVE: *Fundaciones europeas, partidos políticos europeos, Alta autoridad, Financiación, representación política al nivel de la Unión europea.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.12.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015