

TESIS DOCTORAL
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad de Málaga
Facultad de Derecho

**EL POTENCIAL DEL SISTEMA
REPRESENTATIVO EUROPEO**

**EL EUROPARTIDO EN EL MARCO DEL
PARLAMENTO EUROPEO**

Autora: Isabella M. Lo Presti

Director de tesis: Dr. Ángel Rodríguez (Universidad de Málaga)


En cotutela con la Università degli Studi di Palermo, bajo la dirección de la Dra. Laura Lorello

2018



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

AUTOR: Isabella Maria Lo Presti

 <http://orcid.org/0000-0003-1742-4419>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es





**Director de la Escuela de Doctorado
UMA**

Málaga, 05 de febrero de 2018

Ángel Rodríguez-Vergara Díaz, Catedrático de Derecho
Constitucional de la Universidad de Málaga,

CERTIFICA:

Que **Isabella Maria Lo Presti** ha realizado, en el área de
Derecho Constitucional de la UMA, en régimen de cotutela con la
Università degli Studi di Palermo (UNIPA), bajo mi supervisión y,
conjuntamente, bajo la supervisión de la profesora Dra. Laura
Lorello, ordinaria di *Diritto Costituzionale* de la UNIPA, el trabajo
de investigación correspondiente a su tesis doctoral titulado:

**«El potencial del sistema representativo europeo. El
Europartido en el marco del Parlamento europeo».**

Y que, una vez revisado el trabajo, estimo que puede ser
presentado para su defensa ante el Tribunal que ha de juzgarlo.

Y para que conste a los efectos oportunos, autorizo la
presentación de esta tesis en la Universidad de Málaga, a 5 de
febrero de 2018.

RODRIGUEZ
VERGARA DIAZ
ANGEL JACINTO -
24904018D

Firmado digitalmente por
RODRIGUEZ VERGARA DIAZ
ANGEL JACINTO - 24904018D
Fecha: 2018.02.05 21:17:26
+01'00'

(Dr. Ángel Rodríguez)



A Michele,
por ser el ejemplo de cómo enfrentarse a los retos de la vida
y por empujarme a no rendirme nunca.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

AGRADECIMIENTOS

Quizás no sea exagerado afirmar que ninguna parte de este trabajo ha sido tan difícil como la redacción de estas palabras de agradecimiento. En mi caso, la realización de este doctorado supuso el comienzo de una experiencia única, no solamente académica, sino de vida. Frente a todas las renunciaciones y los sacrificios que conlleva el vivir lejos de casa, mi estancia doctoral en Málaga me ha aportado un bagaje de conocimientos, amistades, experiencias y retos que me han enriquecido como investigadora y a la vez como persona.

De ahí que mis primeras palabras de agradecimiento no puedan sino dirigirse a la persona que ha permitido que este camino pudiese cumplirse, mi director de tesis, el Dr. Ángel Rodríguez, por brindarme la posibilidad de realizar mi plan de vida inicial. Le agradezco muy sinceramente su incansable apoyo, tanto intelectual como material, su paciencia y disponibilidad, y sobre todo la serenidad que incluso en los momentos más difíciles me ha transmitido.

Esta tesis pudo beneficiarse también de la dirección de la Dra. Laura Lorello, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Palermo, donde se realizó mi estancia de cotutela; a ella agradezco la continua supervisión de mi actividad como investigadora y el gran apoyo personal que desde lejos siempre supo brindarme.

Mis palabras de agradecimiento también van dirigidas a las preciosas amistades que han enriquecido estos años. A Gaspar y Pablo, compañeros del Área de Derecho Constitucional, con los que he compartido las dudas y incertidumbres que un joven investigador padece y a la vez las risas, bromas y charlas que nos han convertidos en amigos. Asimismo, cómo no nombrar a Marta y Carmen que han hecho posible que estando en Málaga nunca echase en falta mis amistades más cercanas. Y por último, a todos los compañeros del Aula de Investigación Novel, con los que he vivido momentos muy amenos y felices.

Agradezco inconmensurablemente a mis padres, por el regalo más grande que puede ofrecerse a un hijo: el apoyo moral y material para realizar sus proyectos; y a mi

hermano Vincenzo que en muchas ocasiones ha olvidado ser el «más pequeño» para ayudarme a superar los obstáculos con la sabiduría de un hermano mayor.

Finalmente, dedico esta tesis a Michele porque él es la persona que más se ha sacrificado para permitirme realizar este logro, todo el tiempo incasablemente a mi lado.

Este último año ha sido a nivel personal uno de los más duros de mi vida y si he logrado llegar a este punto se lo debo a todas y cada una de las personas que he nombrado.

Per sempre vi sarò riconoscente.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	13
INTRODUCCIÓN	15

CAPÍTULO I

EL EUROPARTIDO Y SU HÁBITAT INSTITUCIONAL

LAS PROBLEMÁTICAS DEL ESTUDIO DE LA FORMA DE GOBIERNO EUROPEA

EN LA DELINEACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE LA UNIÓN

INTRODUCCIÓN	23
1. PARLAMENTO EUROPEO, PARLAMENTARISMO MULTINIVEL Y SISTEMA DE PARTIDOS: CONCEPTOS PERMEABLES Y EN CONTINUA EVOLUCIÓN	25
1.1. Clasificar la forma de gobierno de la Unión europea. Un debate inacabado	25
1.1.1. <i>La cualificación de la Unión europea como «compound republic». Intentos de comparación y nuevas conceptualizaciones.....</i>	<i>28</i>
1.1.2. <i>Parlamentarismo multinivel: el camino hacia un sistema euro-nacional</i>	<i>32</i>
2. EL PARLAMENTO EUROPEO: UNA ASAMBLEA CUESTIONADA	37
2.1. Las múltiples caras del déficit democrático europeo. Algunas matizaciones	37
2.1.1. <i>Demos europeo: el grande ausente</i>	<i>39</i>
2.1.2. <i>Las elecciones europeas como «second order election»</i>	<i>41</i>
3. LA PARLAMENTARIZACIÓN DEL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN	44
3.1. El paulatino proceso de <i>empowerment</i> del Parlamento europeo	44
3.1.1. <i>Los poderes del Parlamento europeo en la vida de la Comisión. El nombramiento de los Comisarios</i>	<i>46</i>
3.1.2. <i>Los poderes de control del PE: naturaleza de la moción de censura</i>	<i>50</i>
4. LA UNIÓN EUROPEA COMO DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. CRISIS DEL MODELO CLÁSICO Y NUEVOS PROTAGONISTAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	53
4.1. Consideraciones preliminares sobre el principio representativo. Ambivalencia de la representación en un sistema multinivel	53
4.1.1. <i>Los protagonistas del proceso representativo en la Unión. Consideraciones acerca del artículo 10 TUE</i>	<i>54</i>
5. EL SISTEMA DE PARTIDOS DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTE GRANDE DESCONOCIDO	57
5.1. <i>Categorical challenges</i> en el estudio del Europartido	57
5.1.1. <i>El Europartido: primeras consideraciones acerca del papel funcional de cada actor político</i>	<i>58</i>
6. CONSIDERACIONES FINALES	61

CAPÍTULO II

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: VÉRTICES DEL EUROPARTIDO

INTRODUCCIÓN	65
1. LA CENTRALIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO EUROPEO	66
1.1. Breve excursus histórico y génesis de los grupos parlamentarios europeos	66
1.2. El carácter facultativo de la afiliación y los criterios reglamentarios de constitución de los grupos políticos	67
1.2.1. <i>El requisito de las afinidades políticas: de norma programática a disposición reglamentaria vinculante</i>	69
1.2.2. <i>El umbral numérico y el carácter transnacional de los grupos parlamentarios a lo largo de las legislaturas</i>	73
2. BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS DIPUTADOS <i>UTI SINGULI</i>	75
2.1. Las prerrogativas parlamentarias: disciplina y jurisprudencia acerca de las inmunidades de los diputados europeos	75
2.2. Incompatibilidades y código de conducta. Medidas de transparencia y sanciones	78
2.3. Facultades y poderes del diputado: una disciplina limitativa de las acciones individuales	81
2.4. Diputados No Inscritos: una disciplina contestada	82
2.4.1. <i>Un enfoque pragmático: identidad de los No Inscritos y efectos del régimen normativo diferenciado</i>	85
3. LA DISCIPLINA INTERNA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS EN LA ACTUAL LEGISLATURA. ANÁLISIS DE LA FUENTE REGLAMENTARIA Y ESTATUTARIA	88
3.1. Ausencia de un modelo estatuario y relación jerárquica entre fuentes	88
3.2. Procedimientos disciplinarios en los estatutos de los grupos políticos. La exclusión del parlamentario en las hipótesis de responsabilidad	91
4. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS. ¿ENTIDADES AMORFAS?	93
4.1. El intento comparativo y las peculiaridades del sistema políticos-parlamentario de la Unión	93
4.1.1. <i>Las tesis organicista: los grupos parlamentarios como órganos del PE</i>	94
4.1.2. <i>Grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos. Una posible tergiversación jurídica</i>	95
4.1.2. <i>Grupos políticos: ¿sujetos privados o entidades complejas?</i>	96
5. GRUPOCENTRISMO: MODELO ESTRUCTURAL Y PREMISA DE UNA POLÍTICA TRANSNACIONAL	97
5.1. El camino hacia la potenciación de la lógica grupocéntrica	97
5.1.1. <i>El proceso de institucionalización de los grupos políticos. Nuevos índices de medida</i>	98
5.1.2. <i>El nivel de inclusión de los grupos parlamentarios en la actual legislatura</i>	100

5.1.3. Número de los grupos políticos: un sistema parlamentario moderadamente pluripartidista	102
5.2. La gran coalición entre los índices del proceso de institucionalización de los grupos políticos	104
6. LOS INTERGRUPOS ENTRE LUCES Y SOBRAS. DISCIPLINA Y FUNCIONES.....	106
6.1. La (escasa) disciplina de los intergrupos.....	106
6.2. Fenómenos asociativos cercanos a los intergrupos: <i>cross-party intergroups</i> y <i>Meps-forum</i>	109
7. CONSIDERACIONES FINALES	112

CAPÍTULO III

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD POLÍTICA

INTRODUCCIÓN	113
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS	115
1.1. Las etapas del proceso de institucionalización de los partidos políticos europeos	115
1.2. Primera fase: de las federaciones políticas transnacionales a los partidos políticos a escala europea	116
1.3. El largo camino hacia el artículo 138A entre novedades y expectativas fracasadas	118
1.3.1. <i>El Informe Tsatsos: una mirada hacia el futuro</i>	122
1.3.2. <i>Un nuevo paso hacia adelante: el Tratado de Niza</i>	123
2. UN ESTATUTO PARA LOS PARTIDOS EUROPEOS: EL REGLAMENTO (CE) NÚM. 2004/2003	124
2.1. Los partidos a escala europea y su régimen financiero	124
2.2. La primera reforma del Reglamento. Nacen las fundaciones políticas europeas	128
2.2.1. <i>Las fundaciones políticas europeas. El reglamento constitutivo y su impacto en el sistema partidista de la UE</i>	129
2.2.2. <i>Identikit de las fundaciones políticas activas. Primeras conclusiones</i>	132
3. EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA HISTÓRICA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS. EL RECONOCIMIENTO DE UN EUROPEAN LEGAL STATUS	135
3.1. El reglamento núm. 1141/2014 y sus deudas con el Informe Giannakou	135
3.2. La nueva disciplina de los partidos europeos: de la propuesta de la Comisión al texto final del Reglamento núm. 1141/2014	137
3.3. El cambio de denominación	138
3.4. El nuevo registro de los partidos políticos y las fundaciones de la UE	139
3.5. Primeras aplicaciones del Registro	141
3.6. El control del Registro: la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas	144
3.6.1. <i>El procedimiento de inscripción y la baja registral</i>	144
3.7. Adquisición y pérdida de la personalidad jurídica europea	148

4. EL PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS	150
4.1. Democracia interna y externa en el nuevo reglamento. Algunas premisas	150
4.2. Democracia interna: la normativa reglamentaria	153
4.3. Democracia interna: la normativa estatutaria	154
a) <i>Afiliación al partido</i>	156
b) <i>Suspensión y exclusión de los miembros</i>	161
c) <i>Algunas breves reflexiones acerca de las previsiones estatutarias sobre la democracia paritaria</i>	163
4.4. El fenómeno del <i>lobbying</i> europeo.....	165
4.4.1. <i>Lobbies, grupos de interés y grupos de presión. Matizaciones terminológicas</i>	166
4.4.2. <i>La disciplina de los lobbies europeos. EL camino hacia una acción institucional conjunta</i>	168
4.4.3. <i>El registro de Transparencia en la disciplina actual: ámbito de aplicación y resultados</i>	171
4.4.4. <i>El nuevo registro y las novedades en materia de lobbying europeo</i>	174
5. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS	175
5.1. El nuevo sistema de financiación con cargo al presupuesto comunitario	175
5.2. Limitaciones, prohibiciones y controles sobre la financiación de la política europea ..	178
5.3. Las fuentes de financiación privada de los partidos políticos europeos en la disciplina estatutaria	181
6. NUEVAS PROPUESTAS PARA EL ESTATUTO Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y FUNDACIONES EUROPEAS	183
6.1. La reforma del Reglamento núm. 1141/2014 de cara a las futuras elecciones. Un guión ya visto	183
7. CONSIDERACIONES FINALES	185

CAPÍTULO IV

UN NUEVO MODELO DE EUROPARTIDO.LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERPARTIDISTAS EUROPEAS

INTRODUCCIÓN	187
1. LA EUROPEIZACIÓN COMO FENÓMENO COMPLEJO Y MULTINIVEL	188
1.1. Delimitación del marco conceptual	188
1.2. Análisis de un caso específico de europeización: los sistemas partidistas en los PECO ..	190
1.2.1. <i>El proceso de adhesión el caso búlgaro</i>	193
2. UNA MIRADA GLOBAL. LA LEGITIMACIÓN Y OTROS EFECTOS VENTAJOSOS DE LA MEMBERSHIP EUROPEA	196
2.1. El efecto legitimador como mínimo común denominador	196
2.2. La adhesión y la problemática de la exclusividad nacional	198

2.2.1. <i>Exclusividad nacional y duración de la membership</i>	201
3. LA EUROPEIZACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS FEDERACIONES	
EUROPEAS	203
3.1. El «dilema de la representatividad trasnacional» y el efecto fortificador de los partidos nacionales	203
3.2. La reglamentación estatutaria de la «fuerza política» como requisito básico de la membresía	205
4. FEDERACIONES EUROPEAS, PARTIDOS MIEMBROS Y GRUPOS DEL PE: VIEJOS TÓPICOS, NUEVAS CONSIDERACIONES	208
4.1. Partidos políticos europeos y grupos políticos del PE. Algunas matizaciones	208
4.2. La juridificación del nexo partidos europeos-grupos parlamentarios	210
4.2.1. <i>Efectos de la institucionalización del vínculo partidos europeos-grupos parlamentarios</i>	212
4.2.2. <i>Vínculos organizativos internos entre grupo políticos, federación europea y delegados nacionales</i>	216
4.3. Análisis de los datos y primeras conclusiones	218
5. EL EUROPARTIDO COMO SISTEMA TRIANGULAR: PROPUESTAS DE CAMBIOS	222
5.1. Una integración estructurada y permanente	222
5.2. Reparto de las funciones representativas y presentación de nuevas tesis	225
6. CONSIDERACIONES FINALES	228
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	231
SINTESI (EN ITALIANO)	243
CONCLUSIONI (EN ITALIANO)	258
BIBLIOGRAFÍA	262



ABREVIATURAS

ACRE	Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos
ASD Europe	AeroSpace and Defence Industries Association of Europe
ALDE	Partido de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa
ALDE	Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa
ALE	Alianza Libre Europea
APPF	Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas
Art.	Artículo
BSP	Partido Socialista Búlgaro
COSAC	Conferencia de los Órganos especializados en Asuntos Europeos
DOUE	Diario Oficial de la Unión europea
ECPM	Movimiento Político Cristiano Europeo
EFDD	Europa de la Libertad y de la Democracia Directa
ERA	European Radical Alliance
EUCD	Unión Europea de los Demócratas Cristianos
FI	Forza Italia
GCRE	Conservadores y Reformistas Europeos
GUE-NGL	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
IDC	Internacional Demócrata Cristiana
IE	Partido de la Izquierda Europea
KKE	Partido Comunista Griego
Leg.	Legislatura
M5S	Movimiento 5 Estrellas
MENL	Movimiento Europa de las Naciones y de las Libertades
Nuevo PSI	Nuevo Partido Socialista Italiano
PDE	Partido Demócrata Europeo

PE	Parlamento europeo
PP	Partido Popular
PES	Partido de los Socialistas europeos
PPE	Partido Popular Europeo
Prot.	Protocolo
PVE	Partido Verde Europeo
Reg.	Reglamento
Reg. Fin.	Reglamento Financiero
S&D	Grupo de Alianza Progresista de los Socialistas y demócratas
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad europea
TCFA	Tribunal constitucional Federal Alemán
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
V-ALE	Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea
R.o.I.	Rules governing the establishment of intergroups
SLD	Alianza de la Izquierda Democrática
SDS	Unión de Fuerzas Democráticas
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente tesis doctoral no corresponde al tema que inicialmente integraba el proyecto de investigación elaborado a comienzos de este recorrido; de hecho, animados por la perspectiva de la inminente aprobación de un nuevo reglamento sobre los partidos políticos europeos y las respectivas fundaciones políticas, que prometía introducir profundas novedades al respecto, nuestro intento originario consistía en la elaboración de un estudio sobre el estatus jurídico de estos sujetos y la aplicación a este marco de los estándares de democracia interna y externa aplicables a nivel europeo.

Sin embargo, desde el principio destacaban dos circunstancias que obstaculizaron el intento originario: por un lado, en la doctrina, la casi totalidad de las contribuciones sobre los partidos políticos europeos coincidían en calificar a estos actores políticos como meras agregaciones partidistas, sin una identidad propia y sustancialmente irrelevantes a nivel tanto jurídico como político; por el otro, se solía contraponer las carencias estructurales de los partidos europeos al protagonismo de sus *alter ego* nacionales y de los grupos políticos del Parlamento europeo, considerados el eje del sistema representativo transnacional.

A la luz de estos datos, resultaba imprescindible preguntarse acerca de las relaciones entre estos tres sujetos políticos- partidos políticos europeos, grupos parlamentarios y partidos nacionales- al fin de investigar si fuese posible «construir» un modelo de sistema institucionalizado que ayudase a colocar a cada actor en su sitio, en función del papel desempeñado a nivel supranacional. Más específicamente, la hipótesis inicial que nos atrevemos a plantear estriba en la idea de que las características de los actores políticos mencionados y la manera de articular sus relaciones correspondan a la forma de ser del sistema institucional de la UE. Dicho con otras palabras, debido a las notorias peculiaridades de la forma de gobierno europea, el sistema de partidos y sus unidades constitutivas responderían a unas características únicas, fieles a la arquitectura *sui generis* del entramado institucional.

La situación descrita, a su vez, planteaba un importante dilema metodológico-conceptual, es decir, la transferibilidad al nivel europeo de categorías jurídicas clásicas como «partido político», «forma de gobierno», «sistema de partido»; es evidente que, dependiendo de la solución adoptada, varían tanto las herramientas metodológicas a utilizar como los resultados finales de la investigación. A este propósito, si la creación *ex novo* de modelos conceptuales contruidos a medida de la realidad europea supone un esfuerzo titánico y necesita el coordinamiento hacia esta dirección de la entera comunidad científica, el estudio descriptivo-deductivo de los sujetos objeto de nuestro análisis puede constituir un válido punto de partida.

Pues bien, cabe decir que la presente investigación debe mucho a la teorización, elaborada por Bardi y pormenorizada por Calossi, de un sistema europeo de partidos triangular, verticalizado por los grupos políticos del PE y basado en las conexiones entre éstos y los partidos políticos europeos y nacionales. Partiendo de este modelo, se ha intentado verificar cómo el antedicho sistema ha cambiado a la luz de las reformas institucionales y normativas entradas en vigor en la última década; de hecho, a pesar de los importantes avances que en este entorno se han cumplido, sigue faltando una delimitación actualizada de conceptos claves, frecuentemente traslados de las teorías estatales al nivel europeo.

Por lo tanto, la presente investigación pivota alrededor del concepto de Europartido, término con el cual en este trabajo se indicará el conjunto de las interacciones entre tres organizaciones políticas, infra y extra parlamentarias: los partidos políticos europeos, los partidos políticos nacionales y los grupos del PE; como se verá más adelante, desde un punto de vista global, el Europartido puede a la vez entenderse como un sistema- aún embrionario- de partidos, a pesar de no integrar las tradicionales características que se suelen atribuir a los sistemas de partidos (entre estas el carácter competitivo de sus partes constituyentes). Se ha decidido circunscribir nuestra observación a la arena parlamentaria, debido a la estrecha conexión entre la evolución del PE y el sistema objeto de nuestro estudio; en efecto, primando un enfoque *parlamentocéntrico*, se demostrará cómo en el nivel de estructuración del Parlamento europeo un papel fundamental ha sido desempeñado por los mismos actores políticos. Por otra parte, el desarrollo de dicha institución se ha transformado en avances estructurales para los actores políticos considerados, según una relación que podría calificarse como «sinalagmática».



El objetivo principal de la investigación es el de arrojar luz sobre la identidad de los actores políticos europeos que forman parte del Europartido y las relaciones que a lo largo del paulatino proceso de integración se han radicado en un *network* multinivel. Cabe matizar que en el intento de lograr esta meta, se ha asumido como principio base de nuestra investigación la separación entre la consideración estatal de «partido político» y de «sistema de partidos», por un lado, y las correspondientes categorizaciones europeas, por otro.

Para acometer esta tarea, se ha procedido al análisis de las principales fuentes normativas y, en especial, de los datos inherentes a la legislatura en curso. Cabe destacar que con la entrada en vigor del *Registro de los Partidos políticos europeos y de las Fundaciones políticas*- que se remonta al mes de enero de 2017- los estatutos internos de ambos sujetos resultan ahora accesibles y públicos mientras que, antes de esta fecha, solo podían consultarse aquellos datos que el partido o la fundación colgaba libremente en su página web. Sin embargo, ninguna obligación de publicidad sigue existiendo para los grupos políticos. Merece la pena subrayar estas consideraciones en cuanto que para nuestro estudio dichas circunstancias han implicado en algunos casos una minuciosa labor de investigación «virtual» para localizar la documentación de interés, operación que no siempre ha producido los resultados esperados y que tuvo que repetirse para cada uno de los partidos objeto de análisis. Por otra parte, una ayuda determinante en esta búsqueda ha sido proporcionada por la *Unidad de Solicitudes de Información de los Ciudadanos del Parlamento Europeo* (Ask EP) y por todos los dossiers publicados por *VoteWatchEurope*, *think tank* independiente, involucrado en la recopilación de datos inherentes a la actividad del Parlamento europeo; todo lo anterior demuestra el grado de accesibilidad general a la información sobre los actores políticos mencionados.

Ahora bien, en lo que respecta al contenido de la tesis, ésta se ha estructurado en cuatro capítulos. El primer capítulo se dedica a la delimitación del marco institucional que constituye el escenario de fondo del Europartido y que nos permite enuclear las características propias del sistema parlamentario de la UE que nos ayudan a comprender la manera de ser de los sujetos políticos analizados. Esbozadas las principales tesis sobre la cuestión de la forma de gobierno europea, central será prestar atención a su carácter multinivel y compuesto, según las más recientes teorías que clasifican el parlamentarismo europeo como un nuevo sistema representativo «euro-nacional».

Partiendo de esta premisa, y a la luz del enfoque institucional que se ha adoptado, se delinearán las primeras consideraciones acerca del sistema europeo de partidos teorizado por Bardi y Calossi que a su vez traen inspiración de la notoria distinción elaborada por Katz y Mair entre *party on the ground*, *party on the central office* y *party in public office*. La transposición a nivel europeo de estos tres perfiles permite realizar un primer reparto de competencias entre los actores partes del Europartido: la relación directa con la sociedad civil es mantenida por los partidos nacionales que, por lo tanto, corresponden a la categoría del *party on the ground*; el partido *on the central office* es la federación supranacional y extraparlamentaria, que coordina y reúne los partidos provenientes de los distintos Estados miembros; y por último, el nivel institucional es representado por los grupos parlamentarios presentes en el Parlamento europeo que, consecuentemente, constituyen el equivalente a nivel europeo del *party in public office*. De este modo se articula la hipótesis central de este trabajo que se pone a prueba en los siguientes capítulos, es decir, la idea de un Europartido articulado en varios niveles, en el cual cada actor político constituye el puente de conexión con el nivel sucesivo.

En el segundo capítulo se aborda el tema de los grupos políticos del PE. Como se explicará en su momento, la elección de comenzar por estas agrupaciones depende del alto grado de desarrollo institucional logrado por los grupos políticos transnacionales, principalmente por las razones de carácter histórico-genético que se analizarán. El estudio de los grupos políticos se dividirá en dos partes: en la primera, se llevará a cabo un análisis de los principales elementos que constituyen el estatuto jurídico de los grupos políticos, dedicando algunas breves consideraciones al régimen que el Reglamento interno del PE reserva a los diputados *uti singuli* y a los europarlamentarios que decidan no afiliarse a ningún grupo político. En cambio, en la segunda parte del capítulo, se evaluará el grado de institucionalización logrado por los grupos parlamentarios y se intentará explicar, desde una perspectiva institucional, el fenómeno del grupocentrismo que, como se verá, caracteriza la organización interna de la asamblea parlamentaria europea. En esta parte, se hará especial hincapié en algunos índices, utilizados en las Ciencias políticas y adaptados a nuestra área de estudio, como el nivel de inclusión de los grupos parlamentarios en la última legislatura, el grado de fragmentación de la arena parlamentaria a lo largo de la historia, y por último, el impacto de la «gran coalición» entre PPE y S&D en la estructuración interna del PE. De

las características que se destacarán dependerán numerosos aspectos de las relaciones con los otros protagonistas del Europartido.

Por último, en los párrafos conclusivos se afronta brevemente el tema de los intergrupos parlamentarios y de las demás formaciones transversales, es decir, *cross-party intergroups* y *MEPs-forum*. Si los intergrupos formalmente reconocidos al principio de cada legislatura constituyen una importante herramienta de trabajo, principalmente para las Comisiones permanentes, las organizaciones no oficiales anteriormente mencionadas siguen planteando numerosas dudas acerca de la transparencia de las actividades llevadas a cabo por los diputados que toman parte en éstas; de ahí, la frecuente equiparación de estas formaciones a los lobbies¹.

A los partidos políticos europeos se dedica el tercer capítulo que, en una primera parte, trata el excursus histórico de las federaciones políticas europeas y, en segundo lugar, aborda la temática del actual estatuto jurídico dibujado por el Reglamento n. 1141/2014, entrado en vigor en el mes de enero de 2017. Cabe señalar que en este estudio, y de especial modo en el presente capítulo, la terminología utilizada para aludir a los que actualmente la normativa europea llama «partidos políticos europeos» será variada e indiferenciada, incluyendo referencias a la denominación más antigua- federaciones políticas europeas- y al nombre que hasta la última reforma se les atribuía, es decir, «partidos políticos a nivel europeo». De hecho, a pesar de la tesis mayoritaria según la cual la nueva denominación parece más apropiada por el carácter propiamente europeo de estos sujetos, estamos convencidos de que las otras etiquetas mencionadas siguen indicando dos características fundamentales de estos sujetos: el carácter confederativo y la dimensión supranacional.

En efecto, el análisis de las principales fases del proceso de institucionalización y normativización de los partidos políticos europeos ha permitido confutar algunos tópicos doctrinales inherentes a la naturaleza de estos sujetos, aún catalogados como meras agregaciones de partidos nacionales y oscurecidos por el protagonismo de los grupos parlamentarios del PE. En el capítulo en cuestión se analizan los cambios producidos por la entrada en vigor de la antedicha reforma que, introduciendo un sistema de inscripción registral, por un lado, limita el reconocimiento de la personalidad

¹ Se señala que el tema de los intergrupos y de las demás organizaciones políticas que suelen compararse a éstos, es decir, lobbies y fundaciones políticas europeas ha sido objeto de la siguiente contribución: LO PRESTI, Isabella, (2016), «Fundaciones políticas europeas, intergrupos y lobbies: un sistema de “satélites políticos” poco conocido», *Revista de las Cortes Generales*, núm. triple 97-98-99, págs. 187-217.

jurídica de derecho europeo exclusivamente a los partidos que integrarán los requisitos individuados por el Reglamento; por otro lado, como se verá, las nuevas obligaciones exigidas a los partidos políticos reconocidos como «europeos» han tenido el efecto de sistematizar el panorama de las formaciones políticas infra y extra parlamentarias, ahora perfectamente especular: hasta el momento han solicitado y obtenido el registro tantos partidos cuantos son los grupos parlamentarios constituidos en el seno del PE. Las mismas novedades involucrarán a las federaciones políticas europeas que, a partir de 2007, constituyen más que un apoyo logístico para los partidos europeos; como se verá, junto con los intergrupos parlamentarios y los lobbies europeos, a pesar del escaso interés que suelen generar, estas organizaciones actúan como actores políticos «satélites» del Europartido. Y es precisamente a los lobbies europeos a los que se dedican algunas consideraciones. La puesta en marcha de un registro para los lobbies, aunque todavía no obligatorio, contribuye a aumentar el nivel de transparencia del proceso decisonal europeo.

Finalmente, en la última parte del capítulo, se aborda el tema de la financiación pública y privada de los partidos políticos europeos. Como se verá, la disciplina en cuestión, y las últimas reformas adoptadas, pretenden garantizar que los recursos a cargo del presupuesto europeo se asignen a los partidos políticos que demuestren una verdadera «ambición europea» y que puedan presumir de un genuino apoyo electoral.

Por último, en el cuarto capítulo se aporta una visión de conjunto del Europartido, objetivo central del presente estudio. Coherentemente con los principios basilares de la teoría general de sistemas, además del análisis de sus partes constituyentes, un sistema debe abarcarse desde una perspectiva global que tenga en cuenta las relaciones entre éstas. En esta fase, el análisis de los documentos internos de los partidos políticos europeos y de los grupos parlamentarios ha permitido destacar el funcionamiento de un mecanismo circular de sintetización de los pluralismos particulares: las previsiones estatutarias acerca de las reglas de adhesión al partido europeo y de la consecuente afiliación al grupo político han evidenciado la existencia en la casi totalidad de los casos analizados de un vínculo *institucional* entre las diferentes formaciones políticas involucradas. Como se verá, las interrelaciones individuadas se han calificado de *ontológicas* y *funcionales*: sin los partidos nacionales, las federaciones políticas europeas no existirían y a la vez, sin éstas, los grupos políticos no podrían realizar aquella labor de sintetización del los pluralismos políticos estatales que, en cambio, los

partidos europeos han llevado a cabo sobre todo en los casos de hiperfragmentación de la arena partidista. Por lo tanto, el Europartido representaría en sí mismo un sistema complejo y como tal se basaría en el enredado mecanismo de las relaciones entre «todo» y «partes del todo».

Pues bien, adelantando solo parcialmente algunas de las consideraciones finales, puede decirse que el modelo inicial ha sido reelaborado sustituyendo la imagen triangular de Europartido por una figura circular que mejor evidencia el carácter mutable y «líquido» de las interrelaciones infra-partidistas. Cabe destacar que, en nuestras intenciones, el presente trabajo representa un primer paso hacia la elaboración de un estudio más completo del entero sistema político de la Unión. Creemos que, contrariamente a la lectura mayoritaria, el sistema partidista de la UE presenta un nivel de desarrollo tal que contiene las premisas para que se siga investigando sobre el tema. En estas consideraciones se basa el título de la tesis con el que quisimos expresar toda nuestra confianza en el futuro del proyecto europeo².

² Todos los datos recopilados y expuestos en la presente tesis doctoral están actualizados a febrero de 2018.



CAPÍTULO I
EL EUROPARTIDO Y SU HÁBITAT INSTITUCIONAL.
LAS PROBLEMÁTICAS DEL ESTUDIO DE LA FORMA DE GOBIERNO EUROPEA EN
LA DELINEACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE LA UNIÓN

INTRODUCCIÓN

La tesis según la cual cada sistema de partidos se conforma miméticamente a la fisionomía de la forma de gobierno de un ordenamiento constitucional representa el punto de partida del presente estudio sobre el Europartido. Dicho enfoque, tradicionalmente etiquetado por las Ciencias políticas como «institucional», resulta un válido instrumento metodológico para la verificación de la tesis central de este trabajo, es decir, que las características del sistema europeo de partidos- entre todas, por ejemplo, su dimensión multinivel- responden fielmente a la arquitectura del sistema institucional de la Unión.

No se trata de una relación de condicionamiento unidireccional; al contrario, el mismo sistema de partidos, así como articulado a nivel europeo, ha podido determinar modificaciones en la estructuración de la forma de gobierno de la Unión según un «rapporto di condizionamento reciproco»³. Consecuentemente, para la demostración de este teorema será necesario comenzar aclarando cómo es posible clasificar el entramado institucional de la Unión y en qué manera las categorizaciones clásicas pueden ser utilizadas, para luego pasar a analizar la fisionomía del sistema europeo de partidos⁴. Se

³ BIN, Roberto, PITRUZZELLA, Giovanni, (2014), *Diritto costituzionale*, Torino, G. Giappichelli, pág. 147.

⁴ Cabe destacar, desde ahora, que la locución «sistema europeo de partidos políticos» se utiliza voluntariamente en vez de «sistema de partidos políticos europeos» debido al hecho que el adjetivo

adelanta que, según la hipótesis central de este trabajo, la locución «sistema de partidos» será indistintamente substituida con el término «Europartido» que, como se explicará, indica el sistema reticular y multinivel, constituido por tres pilares fundamentales: los partidos políticos nacionales, las federaciones transnacionales europeas y los grupos parlamentarios del Parlamento europeo (en adelante, PE).

El tratamiento de estas temáticas pivotará alrededor de un interrogante que sigue siendo central en los debates científicos en materia, o sea, la transferibilidad a nivel europeo de conceptos basales de la Ciencia constitucional como «forma de gobierno», «sistema parlamentario» y «principio de separación entre poderes». A este propósito, es aún borrosa en la comunidad científica la cuestión de cómo manejar las categorías conceptuales de derivación estatal, si en el sentido «de acentuar el perfil de identidad» o «aquello de diferencia»⁵; y a este interrogante, añadimos otros: si se elige la segunda opción, ¿cómo deberán evaluarse estas diferencias? ¿Acaso serán deficiencias sistemáticas por corregir?

Debido a las peculiaridades del modelo europeo, la posibilidad de dejarse llevar por un análisis comparativo, utilizando como parámetro de referencia categorías jurídicas consolidadas respecto a la general teoría del Estado, conlleva el riesgo de llegar a resultados alterados. Es evidente que en un análisis comparativo la falta de correspondencia con el modelo utilizado como marco de referencia podría conducir a la constatación de carencias estructurales que, en realidad, no son otra cosa que peculiaridades del sistema europeo. Emblemático a este respecto es el debate doctrinal alrededor de la clasificación de la forma de gobierno de la Unión como parlamentaria o de la aplicabilidad al contexto europeo del tradicional principio de división de poderes en su estructura tripartita.

En resumidas cuentas, nos encontramos ante lo que puede considerarse el dilema metodológico-conceptual con el cual deben enfrentarse los estudiosos europeos hoy en día y que, según Pinon, presenta tres posibles soluciones: «la primera opción, que manifiesta todos sus límites, consiste en operar una transferencia pura y simple de conceptos, categorías, de clasificaciones, desde el ordenamiento constitucional clásico

«europeo» califica la estructuración de las relaciones entre los actores políticos considerados y no los partidos del sistema político de la Unión.

⁵ IBRIDO, Renato, (2015), «Oltre le “forme di governo”. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell’Unione europea», *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, núm. 1, pág. 4.

hacia el ordenamiento jurídico europeo»; la segunda solución «consistiría en estirar conceptos existentes en dirección a la realidad comunitaria» y presenta el inconveniente de basarse enteramente en la técnica del desdoblamiento semántico que mal se concilia con la necesidad de certidumbre y coherencia del Derecho; finalmente, quedaría la opción más innovadora y sin duda preferible en términos de nuevos logros teóricos-científicos, es decir, la creación «*ex nihilo* de nuevos modelos doctrinales totalmente independientes del instrumental categorial de la tradición constitucional estatal»⁶.

Encaminarse en esta última dirección supondría la realización de un esfuerzo titánico por parte de la entera comunidad científica que, en cambio, resulta aún dividida acerca de la naturaleza del ordenamiento comunitario y consecuentemente de las «lentes» con las cuales analizar la dimensión constitucional europea. A la luz de las anteriores observaciones, conscientes del hecho que el observador del proceso de integración europea no puede hacer *tabula rasa* del bagaje cultural que lo califica como jurista, proponemos un estudio descriptivo-deductivos del sistema europeo de partidos políticos en el cual el recurso a categorías de derivación estatal tendrá en cuenta la naturaleza híbrida del ordenamiento europeo.

1. PARLAMENTO EUROPEO, PARLAMENTARISMO MULTINIVEL Y SISTEMA DE PARTIDOS: CONCEPTOS PERMEABLES Y EN CONTINUA EVOLUCIÓN

1.1. Clasificar la forma de gobierno de la Unión europea. Un debate inacabado

Si representa una exageración la afirmación según la cual el eje del parlamentarismo como forma de gobierno estriba en el principio del «parlamento soberano», poco adaptable incluso a los propios ordenamientos nacionales, bien se comprende que el peculiar entramado institucional europeo mal se concilia con las teorías clásicas sobre sistemas parlamentarios y tipologías de parlamentarismo. Como adelantado, el tratamiento del tema del parlamentarismo europeo se enmarca en el contexto de un amplio debate doctrinal coincidente con la transferibilidad al nivel europeo de esquemas teóricos elaborados por el derecho constitucional estatal. Entre estos esquemas teóricos la categoría «forma de gobierno» adquiere sin duda un lugar privilegiado. En este sentido, la doctrina científica suele dividirse en dos bandos: por un lado, el frente de los escépticos hacía la proyección del concepto de forma de gobierno a nivel supraestatal y

⁶ PINON, Stéphane, (2010), «El Derecho constitucional europeo: ¿una disciplina autónoma?», *Revista de Derecho constitucional europeo*, núm. 13, enero-junio, pág. 280.

precisamente europeo, según los cuales los modelos institucionales clásicos responderían a la fisonomía del Estado-Nación y por lo tanto no encajarían en una realidad distinta⁷ y, por otro lado, aquellos que admiten el recurso a la tradicional taxonomía elaborada en la materia y que han experimentado en sus estudios los instrumentos propios de la comparación entre ordenamientos. En este panorama tan variado, es posible destacar cierta homogeneidad entre las distintas posiciones doctrinales sobre la cuestión «forma de gobierno europea»: todas adoptan como punto de partida el interrogante sobre la configurabilidad o menos de un parlamentarismo europeo; más específicamente, los intentos investigativos analizados se centran en la verificación de la adaptabilidad a las relaciones entre legislativo y ejecutivo europeo de la clásica fórmula de *accountability* entre mayoría parlamentaria y gobierno nacional.

En este sentido, pueden identificarse dos posiciones mayoritarias: según un primer grupo de estudiosos, la relación de confianza que subsistiría entre Ejecutivo europeo y Parlamento es, respecto a la tradicional mecánica institucional, «imperfecta»⁸ pero existente, de manera que sería posible reconocer en el sistema europeo algunos de los rasgos de la democracia parlamentaria y la configuración de un modelo alternativo al clásico, denominado «casi-parlamentarismo» o «semi-parlamentarismo»⁹. No obstante,

⁷ Consideradas las criticidades de las principales tesis clasificatorias sobre la forma de gobierno europea, no puede desconocerse que es interesante la propuesta de Ibrido de mirar más allá de dicha categoría conceptual para empezar a razonar en términos de «estructuras organizativas constitucionales». En esta manera se privilegiaría el carácter dinámico y en continua evolución del sistema institucional-político de la Unión que, en cambio, el concepto «forma de gobierno» no consigue transmitir. En efecto, la locución «estructura organizativa» remanda a la idea de algo mutable que cambia con el cambiar de los esquemas organizativos considerados y se aleja mucho del significado de «forma» que coincide con la «manera de estar» de un determinado sujeto. Ibrido explica que el estudio de las estructuras organizativas constitucionales permitiría hacer hincapié precisamente en el carácter constitucional del sistema, y no solamente en lo que concierne a la *governance*; en IBRIDO, Renato, *op. cit.*, pág. 15.

⁸ Se trata de la tesis que ha ganado terreno a la luz del nuevo mecanismo de nombramiento del Presidente de la Comisión que, por el momento, sigue siendo una simple convención constitucional: como se verá más adelante, en base a la previsión del artículo 17, par. 1, TUE, el Consejo europeo a la hora de indicar al mismo Parlamento el nominativo para este cargo tendrá en cuenta el resultado de las elecciones, indicando- supuestamente- el candidato a su tiempo propuesto por el partido ganador. Partidario de la tesis según la cual la introducción de una relación entre resultados electorales y nombramiento del Presidente del Ejecutivo europeo es un claro signo de la parlamentarización del sistema institucional de la Unión es el profesor CURTI GIANNINO, Carlo, (28 de mayo de 2014), «Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura», *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, págs. 7-8, recuperado de <http://www.federalismi.it/>; el autor, pese a matizar el carácter formalmente programático de la previsión del artículo 17, par.7, TUE subraya como en el caso en que el Consejo europeo propusiese un candidato *outsider* con mucha probabilidad el PE lo rechazaría, por lo menos en su primer votación.

⁹ Entre los estudiosos partidarios de esta tesis HIX, Simon, (2008), *What's wrong with the Europe Union and how to fix it*, Cambridge, Polity Press, pág. 155 y ss.; MAGNETTE, Paul, (1999), *L'Union européenne: un regime semi-parlementaire*, en P. DELWIT, J.M. DE WAELE, P. MAGNETTE, *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Editions Complexe, pág. 25 y ss.

hay otra posición contraria que niega esta relación. Las principales objeciones provienen de la constatación del hecho de que la ausencia en el ámbito europeo de una estricta división de poderes entre las instituciones comunitarias no permitiría delimitar el análisis de la relación entre ejecutivo y legislativo al solo binomio Comisión-Parlamento europeo. Esto se debe a que la función ejecutiva encontraría otros titulares en el panorama institucional de la Unión, como el Consejo europeo y su Presidente, libres de cualquier forma de responsabilidad respecto a la Asamblea parlamentaria. Por tanto, sería un error afirmar la existencia de una forma- aun peculiar- de parlamentarismo en el seno de la Unión.

Las antedichas objeciones están en la base de la tesis doctrinal que reconoce en la forma de gobierno europea las características propias del modelo presidencial norteamericano¹⁰. Según los partidarios de esta teoría, el vínculo electoral y parlamentario construido entre la institución representativa europea y el Presidente de la Comisión no constituiría una relación verdaderamente institucional y destacaría, más bien, bajo el perfil de la representación política. En cambio, dada la existencia en el ámbito europeo del principio de separación (estricta) entre poderes, propio de la democracia americana, sería más acertado asociar el sistema de gobernanza europeo al modelo de *compound republic* estadounidense¹¹. Debido al creciente interés que esta teoría ha suscitado en los últimos años en el debate académico, se considera oportuno dedicar algunas breves reflexiones acerca de la Unión europea como democracia compuesta.

¹⁰ En este sentido, MAIR, Peter, THOMASSEN, Jacques, (2010), «Political representation and government in the European Union», *Journal of European Public Policy*, enero, pág. 13; véase también MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, (2014), «Reflexiones sobre el proceso federativo de Europa y el camino de la Unión política. Ante las elecciones al VIII Parlamento de la Unión (2014-2019)», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 33, págs.151-166, en el cual el autor, conformemente a esta tesis afirma: «no parece que la nueva legislatura tienda a seguir el ejemplo de la mayor parte de los parlamentos nacionales (...). La tendencia parlamentaria europea tiende a seguir más bien el modelo parlamentario del Congreso norteamericano, donde la autonomía de sus cámaras es una constante tanto en lo que se refiere a su disciplina de voto hacia el partido como en sus parcelas propias de control del Ejecutivo». El profesor Martínez Cuadrado menciona brevemente la relación entre sistema constitucional y partidos en la cual nos detendremos en los párrafos conclusivos de este capítulo, siendo suficiente destacar por el momento que, según la lectura propuesta, la separación de poderes y la ausencia de un gobierno de partidos serían elementos interrelacionados.

¹¹ La expresión *compound republic* ha sido acuñada por J. Madison, uno de los padres constituyentes americanos, en la colección de artículos y ensayos «El Federalista», también conocida como «The federalist papers», escritos por A. Hamilton, J. Jay y J. Madison. Debe señalarse que en el contexto de este trabajo se hablará indistintamente de *compound republic* y de *compound democracy* aunque en la teoría de Madison los conceptos de democracia y república poseen una identidad conceptual distinta.

1.1.1. La cualificación de la Unión europea como «compound republic». Intentos de comparación y nuevas conceptualizaciones

La teoría que se basa en la asimilación de la Unión europea (en adelante, UE) a la realidad institucional estadounidense tiene sus raíces en los estudios de política comparada desarrollados en las últimas décadas que, en contraposición a los primeros acercamientos internacionalistas¹², han contribuido a plantear una visión de la UE no más etiquetada como «caso excepcional», sino más bien como ordenamiento jurídico simplemente peculiar y perfectamente analizable a través de las herramientas propias de la comparación¹³. De esta manera, a partir de los años noventa, se daba inicio a un proceso de *normalization of european studies* que se concretaba en la proliferación de numerosos estudios sobre las afinidades entre el sistema comunitario y americano; más específicamente, estos autores expresaban la posibilidad de reconducir el primero al modelo de *compound democracy* que, como es notorio, encuentra su identidad ideológica e institucional en los Estados Unidos¹⁴.

El intento de proceder a una comparación entre las dos realidades partiría de la consideración de la complejidad del proceso de constitucionalización de ambos los

¹² El cambio de perspectiva puede individuarse en la transición de las Comunidades europeas a la Unión europea, percibida como una nueva entidad, inspirada a mecanismos organizativos diferentes de aquellos propiamente intergubernamentales típicos de las organizaciones internacionales. Sin embargo, cabe destacar que la lectura internacionalista ha vuelto a estar en auge en la doctrina científica de cara a la crisis económica y a las reformas normativas consecuentemente adoptadas. En este sentido MATIA PORTILLA, Francisco Javier, (2003), «Parlamento europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión europea», *Revista de Estudios políticos (Nueva época)*, núm. 119, enero-marzo, pág. 193, según el cual la legitimidad de la organización europea reposaría «en los gobiernos de los Estados que la sustentan»; conforme DE VERGOTTINI, Giuseppe, (2009), «Forma di governo dell'Unione europea», *Norme e idee, Istituto della Enciclopedia Treccani*, pág. 319 y ss., que reconoce el carácter confederativo de la Unión, típico de las organizaciones internacionales. Una posición intermedia es aquella asumida por PORRAS RAMÍREZ, José María, (2012), «La arquitectura institucional de la Unión europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa», *Revista de Estudios políticos (nueva época)*, núm. 156, abril-junio, pág. 128, según el cual la UE habría trascendido a los confines del Derecho internacional casi desde el principio, merced a su actitud hacia la integración, adquiriendo un peculiar estatus jurídico-político «a caballo entre el Derecho internacional y el Derecho constitucional, que presenta al tiempo tanto elementos organizativos confederales como federales».

¹³ En el ámbito del proceso de *normalization of UE studies* representa una obra maestra el trabajo de HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn (2012), *Sistema político de la Unión europea*, Madrid, MacGraw-Hill/Interamericana de España.

¹⁴ Una contribución fundamental en este sentido ha sido proporcionada por la estudiosa estadounidense Emily Kreppel que ha centrado su análisis principalmente en la institución parlamentaria europea para aplicar a esta las teorías elaboradas sobre el Congreso americano y, como se habrá modo de ver, una producción copiosa sobre la temática de la *compound republic* ha sido firmada por Fabbrini. Se reenvía a las notas siguientes la indicación de las principales obras en materia.

ordenamientos considerados; como bien explica Fabbrini, en ambos casos, exigencia primaria de los constituyentes ha sido la búsqueda de un mecanismo de articulación del poder que pudiese satisfacer un doble resultado: agregar Estados e individuos y crear un sistema político-institucional según formas no tradicionales de legitimación del poder¹⁵. Axioma del modelo de *compound democracy* es la estricta separación entre poderes: a nivel territorial, según la dimensión multinivel que caracteriza estos ordenamientos, a nivel interno, según una división de la titularidad de las funciones constitucionales entre instituciones independientes¹⁶.

En la arquitectura constitucional americana dicha organización entre poderes se traduce en un sistema institucional anti-jerárquico, potenciado por mecanismos de *checks and balances*. En cuanto al contexto institucional europeo, los rasgos que confirmarían su pertenencia al modelo de la democracia compuesta se concretan, entre otros, en la ausencia de un único sujeto ostentador de la soberanía y en la previsión de un sistema de articulación horizontal y vertical de poderes¹⁷. La falta de un gobierno políticamente responsable al frente del Parlamento se explicaría, por lo tanto, como corolario de una organización de funciones constitucionales estrictamente separadas. Es precisamente en relación a este punto sobre el que se erigen las principales objeciones relativas a la validez de la tesis comparativa tratada. No puede asumirse que el principio de estricta separación de poderes, típico de la *compound republic*, pertenezca también a la UE; esto se debe a que en el complejo entramado institucional europeo se asiste tanto a una superposición de atribuciones en una sola institución como a una fragmentación de una misma función constitucional entre más de una institución.

Piénsese en la función ejecutiva que por su articulación ha evocado en el imaginario común la figura mitológica de un monstruo bicéfalo por ser ejercida por el Consejo europeo y la Comisión; asimismo el poder legislativo encuentra su titular en el Parlamento europeo y en el Consejo, recordando la organización bicameral de ciertos

¹⁵ FABBRINI, Sergio, SICURELLI, Daniela, (2004), «The Federalization of the EU, the US and “Compound Republic” Theory: The Convention Debate», *Regional and Federal Studies*, págs. 239-240.

¹⁶ Según Fabbrini la independencia de las instituciones se asegura por la celebración de tornadas electorales distintas y temporalmente separadas, además que por la expresión de intereses diferentes por parte de cada institución: el Parlamento europeo como expresión de las instancias de los ciudadanos europeos, la Comisión como representante de intereses supranacionales y el Consejo de la UE como expresión de los electorados nacionales; véase a este propósito FABBRINI, Sergio (2003), «A Single Western European Model? Differential Development and Constrained Convergence of Public Authority Organization in America and Europe», *Comparative Political Studies*, vol. 36, núm. 6, págs. 653-678.

¹⁷ FABBRINI, Sergio, (2004), «L’Unione europea come democrazia composita?», *Rivista italiana di Scienza politica*, núm. 1, págs. 13-42.

ordenamientos constitucionales nacionales¹⁸. A esto se añade la extrema variabilidad del grado de separación de poderes en razón de las áreas de competencia de la Unión y de las reglas que rigen la articulación vertical de funciones a nivel territorial. Estas peculiaridades que caracterizan la concreta aplicación del principio de división de poderes han determinado el planteamiento de no pocas dudas respecto a la conservación de un valor explicatorio del más genérico concepto de soberanía en el marco del proceso de integración europea. De ahí el intento, diferentemente teorizado en doctrina, de identificar nuevos principios que sirvan de explicación para el modelo de reparto competencial adoptado por la Unión.

En este sentido se mueven las tesis que conceptualizan el principio de competencia¹⁹ o el de cooperación²⁰, este último inspirado al tenor literal del artículo 13 TUE. Sin embargo, ninguno de los dos satisface el intento explicativo del que se hablaba, en cuanto a que, si bien es verdad que el reparto de competencias opera como criterio de legitimación exclusivamente a nivel vertical, el principio de la cooperación leal parece más bien servir como regla inspiradora de la acción de cada institución, no resolviéndose en un sistema de reparto de las funciones. Las mismas consideraciones son extrapolables de las propuestas doctrinales que remplazan el principio de la separación de poderes por el llamado «principio del equilibrio institucional» en cuanto éste último «solo implica que cada institución deba tener en cuenta (...) los poderes de las otras instituciones no arrogándose competencias que pertenezcan a estas en virtud de los Tratados»²¹. En cambio, el antedicho principio parece integrar otra cara del más

¹⁸ En este sentido DE VERGOTTINI, Giuseppe, *op. cit.*, pág. 319 y ss. que, partiendo de la premisa que el desarrollo institucional de la Unión europea responde a una lógica claramente estatal, reconoce en la doble articulación del poder legislativo entre Parlamento europeo y Consejo la forma «de un hipotético bicameralismo federal» en el cual «il Parlamento opererebbe come sede di rappresentanza degli interessi del popolo europeo e il Consiglio dei ministri delle istanze degli Stati membri»; y añade «l'embrione del bicameralismo federale sembra essere rafforzato dal diverso criterio di legittimazione delle due istituzioni coinvolte. I membri del Parlamento europeo sono infatti eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, con un mandato di cinque anni, mentre il Consiglio dei ministri è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro, abilitato a impegnare il governo che rappresenta». Igualmente, reconoce los rasgos del bicameralismo «de tipo federal» RIDOLA, Paolo, (2005), «La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión europea entre democracia representativa y democracia participativa», *Revista de Derecho Constitucional europeo*, núm. 3, enero-junio, pág. 33, en base a la circunstancia que tanto la función legislativa como la presupuestaria son ejercidas conjuntamente por el Parlamento y el Consejo.

¹⁹ GARCÍA GESTOSO, Noemi, (2003), «Algunas cuestiones sobre la soberanía en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho político*, núm. 57, pág. 167.

²⁰ AVBELJ, Matej, KOMÁREK, Jan, (2012), *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*, Oxford, Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law, pág. 383.

²¹ MELLADO PRADO, Pilar, (2010), *Las instituciones*, en LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, *Iniciación al Derecho de la Unión europea*, Madrid, Colex, pág. 38.

conocido sistema de *checks en balances* que consiente la limitación, al fin de mantener un equilibrio institucional, de los respectivos poderes.

En otra dirección, se posicionan las tesis que intentan remodelar el concepto de soberanía en manera más conforme al entramado institucional de la UE sin excluir su operatividad. Partidario de esta lectura es el profesor Porras Ramírez que, criticando una concepción demasiado «simplificada» del principio de la separación entre poderes, afirma que una vez garantizada la división básica entre «poder de gobierno» y «funciones judiciales», nada impide que se siga reconociendo el mecanismo de la separación competencial incluso a nivel europeo; en este marco su articulación no será como indica la tradición «tripartita», sino basada en cuatro funciones esenciales: de dirección política o de gobierno, legislativa, ejecutiva y judicial²².

A pesar del intento magistral de superar la atávica articulación tripartita, la tesis apenas esbozada no parece gozar de una autonomía conceptual propia respecto al clásico esquema trifuncional. Esto se debe principalmente a la coincidencia casi sustancial entre la función de dirección política y aquella ejecutiva que, en última estancia, corresponde al poder de concebir y programar políticas europeas en las distintas ramas del ordenamiento. Independientemente del número de poderes fundamentales, el carácter peculiar del modelo de distribución de competencias adoptado a nivel europeo parece responder más bien a lo que De Vergottini define «proceso de sedimentación», o sea, de acumulación paulatina de funciones en una misma institución a lo largo de las fases de integración constitucional marcadas por las distintas reformas²³.

A la luz de las anteriores consideraciones, pueden formularse dos conclusiones: el principio de separación entre poderes en el seno del sistema institucional europeo se

²² Para un análisis detallado de cada función, ver PORRAS RAMÍREZ, José María, *La arquitectura institucional...op.cit.*, págs. 143-160.

²³ El intento teórico es ulteriormente pormenorizado por el autor que asevera: «agli organi che sono emanazione degli Stati spettano funzioni di indirizzo politico dell'Unione. Il Consiglio europeo stabilisce le grandi opzioni. Il Consiglio dei ministri opera come organo di governo ed è compartecipe della funzione normativa (pomposamente definita legislativa). La Commissione, svincolata dagli Stati, è l'organo che ha la gestione corrente dell'Unione. Sulla base degli indirizzi del Consiglio europeo e dei trattati ha un importantissimo ruolo di iniziativa per mettere in moto l'attività di normazione, inoltre vigila sull'osservanza dei trattati e dispone della funzione amministrativa. Le funzioni di rappresentanza spettano ai Consigli per quanto riguarda gli interessi degli Stati membri, mentre spettano al Parlamento per quanto riguarda i cittadini dei Paesi europei. Quelle di controllo competono alla Corte e alle altre istanze giurisdizionali»; en DE VERGOTTINI, Giuseppe, *op. cit.*, pág. 33. En última instancia, según el autor, el sistema competencial a nivel europeo podría ser racionalizado en un esquema cuatripartido, comprendiente funciones de dirección, de representación, de control y administrativas.

aleja del modelo tradicional principalmente por responder a la complejidad de un sistema multinivel; sin embargo, no puede excluirse su operatividad siempre y cuando se considera realizado el fin que este principio persigue, o sea, la instauración de un sistema de frenos y contrapesos que asegure el equilibrio institucional citado. En segundo lugar, y volviendo a la cuestión de la clasificación de la UE como sistema compuesto, no cabe margen para deducir a nivel de la Unión un proyecto anti-jerárquico semejante al paradigma constitucional adoptado por los Padres constituyentes americanos. Estos se preocuparon por encontrar un remedio institucional al inconveniente democrático de la «tiranía de la mayoría», inconveniente que no constituye- y nunca ha constituido- un riesgo en el sistema institucional europeo.

Ambos perfiles considerados demuestran que estamos lejos de un proyecto de convergencia institucional entre la UE y los Estados Unidos²⁴. Esta conclusión no equivale a excluir automáticamente la tesis de la posible cualificación del sistema europeo como *species* del *genus* «democracia compuesta». En efecto, existen argumentos para poder etiquetar a la UE como *compound democracy*, siempre que se acepte su independización del parámetro comparativo estadounidense. Existen las bases para poder teorizar sobre un nuevo enfoque de estudio en el cual es la UE prototipo de un modelo de gobierno que, por un lado, puede definirse como parlamentario y, por otro, sigue presentando un grado de independencia entre poderes fundamentales típico de las experiencias constitucionales compuestas y multiniveles²⁵.

1.1.2. *Parlamentarismo multinivel: el camino hacia un sistema euro-nacional*

Partiendo de las conclusiones del párrafo anterior, es posible empezar a esbozar los lineamientos fundamentales del entramado institucional europeo que, con las debidas matizaciones, puede sustancialmente reconducirse al modelo de la democracia parlamentaria. Pese a las consideraciones acerca de un Ejecutivo bicéfalo y de la falta

²⁴ Respecto a la incapacidad de la lectura comparada de Fabbrini de resolver muchos problemas estructurales de la Unión como si fuesen simples errores de interpretación sistemática, interesante es la crítica de Guastafarro que considera aplicable al proceso de democratización europea la etiqueta de «compound polity» y no «democracy» en cuanto es aún en evolución el proceso de definición de la identidad institucional europea; véase GUASTAFERRO, Barbara, (10 de octubre de 2014), «La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale», *Forum di Quaderni Costituzionali*, , pág. 20 y ss.

²⁵ En este punto se sigue en gran medida a IBRIDO, Renato, *op.cit.*, pág. 19.

de un gobierno políticamente responsable frente a la Asamblea parlamentaria, no puede menospreciarse el paulatino camino hacia la parlamentarización del sistema analizado.

Se trata de un régimen parlamentario *sui generis* que, como es típico de las democracias compuestas, se articula en dos niveles: en sentido horizontal, según un equilibrio institucional entre Parlamento y Comisión que, con las debidas diferencias, puede reenviarse a la categoría de las democracias parlamentaristas; en sentido vertical, el parlamentarismo europeo engloba los sistemas parlamentarios nacionales de cada Estado miembro. A propósito de este último aspecto, entre las teorías que han intentado proponer nuevos escenarios conceptuales en los cuales encajar el «caso europeo», ha conseguido entre los estudiosos un éxito relevante la tesis que define el sistema parlamentario de la Unión «euro-nacional»²⁶ delineando la imagen de una grande asamblea representativa que admite como elementos estructurales los parlamentos nacionales.

Dicha tesis responde al constante refuerzo de los mecanismos de cooperación entre el Parlamento europeo y los parlamentos nacionales que, tras Lisboa, se incorporan de pleno derecho en el entramado institucional europeo para *contribuir activamente al buen funcionamiento de la Unión europea* (art. 12 TUE). Pese a la profundidad de las reformas llevadas a cabo con el Tratado de Lisboa, el proceso de parlamentarización multinivel del sistema europeo se remonta a los primeros años noventa²⁷. En efecto, las primeras intervenciones en este sentido se hallan en el Tratado de Maastricht que, con sus declaraciones anexas (n. 13 y 14), reguló la participación de las asambleas nacionales en los procesos decisivos comunitarios estableciendo mecanismos de información entre Parlamento europeo y parlamentos nacionales y entre los parlamentos nacionales y los gobiernos de los Estados miembros²⁸.

²⁶ MANZELLA, Andrea, LUPO, Nicola, (2014), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli editore. La misma visión es compartida por PORRAS RAMÍREZ, J. M., (2012), *La arquitectura institucional... op. cit.*, pág. 150, que conceptualiza la idea de un único Parlamento «euro-estatal» como «expresión compuesta de la democracia parlamentaria de la Unión».

²⁷ MANZELLA, Andrea, LUPO, Nicola, *op. cit.*, pág. 103; Lupo observa que el valor innovador de la disciplina dictada por Lisboa es principalmente simbólico.

²⁸ Es común, a este punto, encontrarse con la referencia «obligada» a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 12 de octubre de 1993, sentencia relativa a la ratificación del Tratado de Maastricht (BVerfGE. 89, 155), en la cual se habla de un sistema parlamentario de «vasos comunicantes» en el cual por cada poder quitado a los parlamentos nacionales debería corresponder un potenciamiento de las facultades reconocidas al PE.

Lamentablemente se trató de innovaciones que demostraron cierta debilidad intrínseca en los años inmediatamente siguientes, tanto que con el Tratado de Ámsterdam fue necesario recuperar el problema, insistiendo en el mecanismo de diálogo entre los gobiernos nacionales y sus respectivos parlamentos. Con este fin se procedía a la institucionalización de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC), cuyas reuniones se realizaban desde el 1989, pese a la absoluta falta de poder decisonal de dicho órgano. A ello obedece la formalización de la cooperación parlamentaria, actualmente prevista por la letra f) del artículo 12 TUE; en cambio, aunque su actividad contribuyó a alimentar el proyecto de instituir una segunda cámara parlamentaria de representación territorial, se prefirió optar por un sistema formalmente monocameral²⁹.

En lo relativo al aspecto normativo, la restructuración de las relaciones infraparlamentarias realizada por el Tratado de Lisboa comienza por el texto del artículo 12 TUE que, junto al *Protocolo núm. 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la UE*³⁰, anejo al mismo Tratado, delinea la estructura de la así llamada *interparliamentary coordination*³¹. A este propósito debe destacarse que en la sistemática normativa del Tratado la disposición sobre la participación de los parlamentos nacionales en la vida institucional de la Unión se coloca en el título dedicado a los principios democráticos: esta elección parece dejar de manifiesto el proyecto subyacentes a la reforma de insertar en el tejido democrático de la Unión otro canal de legitimación, más cercano a los ciudadanos, que asegure una forma de protección de las competencias nacionales.

Pues bien, el artículo 12 TUE reconoce a las cámaras parlamentarias estatales un papel activo en el «buen funcionamiento de la Unión» y se preocupa de ejemplificar en qué consiste dicha participación, indicando formas activas y pasivas de colaboración en la vida de la Unión: por un lado, los parlamentos nacionales «serán informados por las instituciones de la Unión de las solicitudes de adhesión a la Unión» y «recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos»; por el otro lado, de forma activa, «velarán por que se respete el principio de subsidiariedad», «participarán, en el marco

²⁹ MARTÍN PECIS, Ángel, (2002), «Los parlamentos nacionales en la futura Unión europea», *Revista de Derecho de la Unión europea*, núm. 3, IV semestre, pág. 413.

³⁰ PROTOCOLO (núm. 1) *sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, DOUE núm. 306 de 17 de diciembre de 2007.

³¹ Por un relato más detallado de la nueva fisonomía de sistema parlamentario europeo MANZELLA, Andrea, LUPO, Nicola, *op. cit.*, págs. 101-128.

del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio» y «en los procedimientos de revisión de los Tratados». Finalmente, se establece que «participarán en la cooperación interparlamentaria entre los parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea»³².

El cometido de los parlamentos nacionales, además de concretarse en los mecanismos de cooperación e información disciplinados por el protocolo citado, resulta seguramente potenciado por el sistema de *warning* incorporado en el Protocolo núm. 2, dedicado a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad³³. Se trata de un mecanismo de «alerta temprana»³⁴ que permite a los parlamentos nacionales, o a sus cámaras, controlar con carácter previo la conformidad de un acto legislativo comunitario al principio de subsidiariedad. De esta manera, se reconoce a las asambleas nacionales la posibilidad de denunciar la violación del antedicho principio a través de un dictamen motivado dirigido a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión que servirá a alertar tanto las demás asambleas nacionales como las instituciones europeas involucradas³⁵. Si este es el instrumento reconocido a cada parlamento, el carácter reticular del sistema parlamentario puesto en evidencia en las anteriores consideraciones destaca aun más respecto de los dos instrumentos colectivos proporcionados a las asambleas estatales, es decir, las comúnmente llamadas «tarjeta amarilla» y «tarjeta naranja».

Ambos procedimientos prevén la acción conjunta de una parte de los parlamentos estatales para inducir a la Comisión a reconsiderar una propuesta tildada de ser contraria

³² Cabe destacar que el catálogo de las facultades reconocidas a los parlamentos nacionales, estigmatizado en el artículo 12 TUE, no es completo y debe ser integrado por las previsiones previstas en otras disposiciones de los tratados o de derecho derivado, mientras las reglas procedurales de coordinación entre Parlamento europeo y Asambleas nacionales se detallan en el Reglamento interno del PE.

³³ PROTOCOLO (núm. 2) *sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, 12008E/PRO/02, DOUE n. 115 de 9 de mayo de 2008.

³⁴ El control efectuado por los parlamentos nacionales se califica de «temprano» respecto a la fase del procedimiento de adopción de actos legislativos en la cual se insiere y en contraposición a formas de control de subsidiariedad *a posteriori* disciplinadas por el mismo Protocolo núm. 2 (véase art. 8 Prot.).

³⁵ El tenor literal del artículo 6 Prot. núm. 2 que disciplina el mecanismo de alerta temprana es el siguiente: «Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas».

al principio de subsidiariedad. La diferencia entre los dos instrumentos estriba en las distintas mayorías requeridas y en el margen de maniobra que queda a la Comisión después de la activación de uno u otro mecanismo de alerta: la tarjeta amarilla puede ser presentada por una tercera parte de los parlamentos nacionales y en relación a las solas propuestas referidas al ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia; para la tarjeta naranja es suficiente la mayoría simple de las asambleas y si la Comisión desea seguir con su propuesta, en el primer caso puede perseverar simplemente justificando su decisión, mientras que en el segundo deberá transmitir sus motivaciones al Parlamento europeo y al Consejo para que efectúen un juicio sobre el asunto³⁶.

Finalmente, debe añadirse que en la disciplina apenas esbozada destaca un perfil profundamente innovador, es decir, la previsión según la cual «incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas» (art. 6); de esta manera se realiza la inclusión en el sistema parlamentario europeo de todos los niveles de representación territorial que existen en el seno de la Unión³⁷.

Las fuentes normativas rápidamente esbozadas delimitan un articulado sistema de cooperación interparlamentaria que no se reduce a simples mecanismos de diálogo, sino que asume un renovado valor en razón de los instrumentos de participación activa en la adopción de actos normativos. Las antedichas reformas alcanzan de este modo un doble resultado: por un lado, profundizan el proceso de parlamentarización territorial, integrando plenamente en el entramado institucional europeo las asambleas nacionales, incluso aquellas territoriales; por el otro, se crea un canal de acceso a los dos niveles políticos: «el Parlamento comunitario necesita de los parlamentos nacionales para poder influir también en las políticas reservadas a la competencia estatal. A su vez, los

³⁶ Para los requisitos procedurales de ambos los instrumentos se reenvía a los artículos 7 y ss. del Protocolo núm. 2.

³⁷ Para un análisis detallado sobre la concreta incorporación de los parlamentos nacionales en el procedimiento de alerta temprana, véase DE CASTRO RUANO, José Luis, (2012), «El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 99, septiembre, págs. 93-111. Como destacado por el autor, si bien es verdad que la inclusión de las asambleas regionales en el mecanismo de *early warning* «supone un paso más en la progresiva implicación de los actores regionales en el proceso de construcción europea», dependiendo de cómo los Estados regulen el sistema de transmisión de los actos legislativos al nivel regional, se corre el riesgo de anular este efecto, reduciendo este sistema a un «mecanismo meramente protocolario» de tramitación de documentos.

parlamentos nacionales necesitan del Parlamento comunitario para poder alcanzar el nivel de las políticas que se llevan a cabo pasando los confines estatales»³⁸.

2. EL PARLAMENTO EUROPEO: UNA ASAMBLEA CUESTIONADA

2.1. Las múltiples caras del déficit democrático europeo. Algunas matizaciones

Pasando al análisis del perfil horizontal del parlamentarismo europeo, central de este propósito es el papel que en el entramado institucional de la Unión concierne al PE. Es común encontrar en los principales escritos sobre dicha institución la matización por la que se trataría de una asamblea parlamentaria carente de las principales funciones que tradicionalmente los parlamentos desempeñan dentro de un ordenamiento constitucional estatal. En efecto, el PE no es el detentor absoluto del poder legislativo, no posee derecho de iniciativa legislativa³⁹, no se articula internamente según la clásica relación política mayoría-oposición y finalmente, según un tópico muy citado, los eurodiputados no son auténticos representantes de los ciudadanos europeos en cuanto no existe un verdadero *demos* europeo.

En sentido aun más radical, se ha llegado hasta el punto de comparar el Parlamento europeo con las asambleas medievales, subordinadas al Rey, por su papel minoritario «frente los poderes mayoritarios de los órganos ejecutivos comunitarios»⁴⁰; y basta con leer rápidamente las contribuciones sobre el déficit democrático de la UE para darse cuenta de que el eje de este fenómeno estriba en la supuesta debilidad de esta institución europea. Para satisfacer las exigencias de sistematización, puede afirmarse que la multitud de críticas que se hallan en la literatura científica sobre este tema pueden

³⁸ MANZELLA, Andrea, (2002), «Il parlamento federatore», *Quaderni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, núm. 1, pág. 45. En este sentido véase también ÁLVAREZ CONDE, Enrique, (2014), «Encuesta sobre la integración política de Europa (II)», *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, núm. 33, págs. 11-66, según el cual la participación de los parlamentos nacionales puede constituir una herramienta eficaz para el fortalecimiento de la opinión pública sobre asuntos europeos siendo éstos primariamente «auténticos constructores de opinión pública».

³⁹ Respecto a esta afirmación, es preciso señalar que, en un número limitado de casos, el Parlamento europeo puede encaminar con su iniciativa un procedimiento legislativo especial y se trata de los siguientes casos: podrá establecer mediante reglamento adoptados por propia iniciativa el Estatuto de sus miembros; podrá proponer un proyecto que establezca las condiciones electorales uniformes o los principios comunes para el sufragio directo de los eurodiputados; tendrá poder de iniciativa para adoptar las modalidades de ejercicio del derecho de investigación ex artículo 226 TFUE y finalmente podrá originar el procedimiento para la aprobación del estatuto del Defensor de Pueblo.

⁴⁰ CHOFRE SIRVENT, José, (2009), «El Parlamento europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11, enero-junio, pág. 368.

resumirse en dos tipos de objeciones: la falta de un poder representativo, incluso simplemente potencial, de la Asamblea parlamentaria europea y su reconocimiento como institución legislativa.

Los dos ámbitos de crítica se encuentran sintetizados en el emblemático pronunciamiento, notoriamente conocido como «sentencia Lisboa»⁴¹, dictada por el Tribunal Constitucional federal alemán, que sigue alimentando el debate doctrinal al igual que otras sentencias de la Corte de Karlsruhe. Como es notorio, tras declarar la compatibilidad del Tratado de Lisboa con la Ley Fundamental de Bonn, el Tribunal constitucional alemán aprovechó la ocasión para matizar algunas consideraciones acerca de la representatividad democrática del sistema parlamentario europeo, reiterando en muchos casos conceptos ya expuestos en las pasadas resoluciones. De este modo se tomó como punto de partida la premisa según la cual, en base al mandato recibido por el *demos*, las instituciones alemanas son responsables de velar sobre el respeto del principio democrático en seno a la UE y sobre la *conservación de la estructura nacional*.

A continuación, el Tribunal alemán criticaba la representatividad del PE por la supuesta violación del principio de igualdad de voto producida por el proceso electoral establecido para las elecciones europeas, así como reformado con el Tratado de Lisboa⁴², y acababa excluyendo la existencia de un *demos* europeo por representar⁴³. Pues bien, cabe destacar que el potencial destructivo poseído por la sentencia Lisboa respecto al proceso de profundización de la integración europea, preanunciado por el tam-tam de opiniones sobre el tema, ha sido marginado en los años siguientes. Esto se debe a la naturaleza sustancialmente política del fallo en cuestión, determinada por el

⁴¹ TCFA, de 30 de junio de 2009, sentencia relativa a la ratificación del Tratado de Lisboa (BVerfGE 123, 267), párrafos 1-421.

⁴² Véase el INFORME de la Comisión de Asuntos constitucionales del Parlamento europeo *sobre la composición del Parlamento europeo con vistas a las elecciones de 2014* (2012/2309(INI)), de 25 de febrero de 2013, ponentes: Roberto Gualtieri y Rafał Trzaskowski; en ello se estableció para el reparto de escaños parlamentarios entre los Estados miembros el principio de la proporcionalidad digresiva según el cual los eurodiputados de los países más poblados representan más ciudadanos de un eurodiputado proveniente de un país menos poblado; este sistema, creado con el intento de garantizar una adecuada representación de los Estados miembros más pequeños, sigue siendo criticado por generar desigualdades entre el valor del voto de los ciudadanos europeo. Debe, sin embargo, señalarse que se trata de un mecanismo transitorio que será revisado antes de las próximas elecciones de 2019.

⁴³ CAMISÓN YAGÜE, José Ángel, (2011), «La Sentencia del Bundesverfassungsgericht sobre el Tratado de Lisboa como “hoja de ruta constituyente” de la Unión europea», *Revista universitaria europea*, núm. 14, enero- junio, pág. 97; el autor subraya como en la sentencia se repita el concepto de *Staatenverbud* ya utilizado en pasado.

escenario en el cual estaba involucrada Alemania en aquel entonces⁴⁴. No obstante, no puede pasar desapercibido que la decisión tomada por el Tribunal constitucional alemán refleja las principales críticas en contra del carácter representativo del PE; dicha carencia dependería sustancialmente de dos factores: la naturaleza de las elecciones europeas y la ausencia de un verdadero *demos* europeo. Por razones de síntesis, debido al hecho de que sobre ambas temáticas no sería posible detenerse sin alejarnos del propósito directo de este trabajo, brevemente se citarán las consideraciones más frecuentes sobre ambos los perfiles citados.

2.1.1. *Demos europeo: el grande ausente*

Respecto al asunto de la existencia o no de una colectividad de ciudadanos europeos, unidos por un común sentido de pertenencia a una misma organización, según los partidarios de la *no-demos* tesis, no hay y no podrá haberse democracia real a nivel europeo en cuanto no existen las premisas culturales necesarias para la creación de un único pueblo⁴⁵. Diametralmente opuesta a la antedicha posición doctrinal es la tesis basada en la idea de que la identidad común a los ciudadanos de una Nación no es otra cosa que el resultado de un proceso de construcción artificial⁴⁶ y forzoso; por lo tanto, la falta de un Estado territorial y de los demás elementos tradicionalmente considerados prerequisites al nacimiento de una ciudadanía subjetiva no impiden que en la UE pueda construirse un símil estatus⁴⁷ siempre que se encuentre, como sugiere Balaguer Callejón, «un equilibrio entre las identidades nacionales, que seguirán existiendo en el futuro, y la identidad europea»⁴⁸.

⁴⁴ LEHMANN, Wilhem, (2010), *Democracia europea, identidad constitucional y soberanía: Repercusiones de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa en la doctrina constitucional europea*, Dirección general de Asuntos interiores, Departamento temático Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, European Parliament, Brussels, julio-2010, PE 425.618.

⁴⁵ En este sentido BIGLINO CAMPOS, Paloma, (2014), «Encuesta sobre la integración política europea (II)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, pág. 33, según la cual «el principio democrático difícilmente puede funcionar mientras no haya un solo pueblo europeo, porque solo a partir de entonces habrá un sujeto de soberanía capaz de marcar la dirección política de la Unión a través de elecciones democráticas».

⁴⁶ Sobre el carácter ficticio del concepto de un «*demos* constituyente europeo», véase RODRÍGUEZ, Ángel, (2004), «La “constitucionalización” de Europa», *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 22, págs. 367.

⁴⁷ MIRELLES SANGRO, Pedro Pablo, (2002), «Una nueva ciudadanía europea», *Revista de Derecho de la Unión europea*, núm. 3, IV semestre, pág. 73.

⁴⁸ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, (2013), «Encuesta sobre la construcción política de Europa (I)», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 32, pág. 50.

De todas formas, centrando la atención en la problemática inherente al potencial representativo del PE, el núcleo central de la cuestión parece más bien estar constituido por el asunto del «espacio público europeo»⁴⁹. A este propósito, en un interesante estudio monográfico sobre la crisis de las democracias representativas, el profesor Porras Nadales proyecta su personal definición del concepto jurídico de representación política como «proceso intercomunicativo basado en la transmisión de la voz de los ciudadanos sobre la esfera pública»⁵⁰ e indica tres circuitos de comunicación:

un circuito de información transmitida desde la sociedad hasta la esfera pública, generalmente a través de los procedimientos electorales; (...) un circuito de información acumulada y procesada dentro de la esfera gubernamental en forma de conocimiento útil, entendido como capacidad para decidir o para gobernar; (...) un flujo de información proyectado desde la esfera pública, generalmente en forma de mensajes, imágenes o valores de contenido simbólico, entendido como circuito de legitimación cuyos canales principales son los medios audiovisuales y la prensa escrita⁵¹.

Si seguimos este sendero, los tres foros de representación política en el marco de la Unión padecen todos de algunas carencias aunque, en lo que atañe directamente a la existencia de un *demos* europeo, la construcción de un espacio público de discusión política sobre asuntos europeos representa muy probablemente el circuito más subdesarrollado. En realidad, con referencia al flujo de información acerca de la UE sería más acertado hablar no tanto de subdesarrollo como de manipulación de este canal por parte de los políticos nacionales- y consecuentemente de los medios de comunicación- que, a lo largo del proceso de integración europea, han intentado despolitizar los asuntos europeos y aprovechar de la Unión para utilizarla como chivo expiatorio para eventuales responsabilidades políticas internas. En este sentido, el profesor Álvarez Conde destaca y denuncia una clara responsabilidad de los Estados miembros en la perpetuación de los problemas de legitimación que padece el sistema político europeo que seguirán existiendo «mientras los Estados no sean capaces de construir una Europa visible dentro de sus fronteras y en sus políticas»⁵².

⁴⁹ MIRALLES SANGRO, Pedro Pablo, *op. cit.*, pág. 73.

⁵⁰ PORRAS NADALES, Antonio Joaquín, (1996), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Editorial Tecnos, pág. 149.

⁵¹ *Ibidem*, pág. 150.

⁵² ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Encuesta sobre...op. cit.*, pág. 18; a este propósito cabe señalar la importancia de la «voluntad política» en la superación de estos obstáculos en el sentido que nos propone

Todo lo anterior conduce al punto de partida de la cuestión planteada: el problema del *demos* europeo en términos de representación política no depende tanto de la ausencia de un *background* histórico que una a los ciudadanos de los Estados miembros como de la creación de una verdadera conciencia política europea⁵³ que constituye el elemento faltante que más en estas décadas ha acabado afectando al funcionamiento de los circuitos representativos, incluso el electoral y decisonal. Para este objetivo no debe olvidarse que otro elemento fundamental en este proceso de construcción es la misma voluntad de los ciudadanos en participar como europeos en la vida política de la Unión; por el momento, «son los propios europeos el principal obstáculo para la creación de un sentimiento de identidad paneuropeo fuerte»⁵⁴.

2.1.2. *Las elecciones europeas como «second order election»*

Como señalado anteriormente, la segunda objeción acerca del potencial representativo del PE suele basarse en la clasificación de las elecciones europeas como *second order election* respecto a las votaciones internas, según la afortunada definición acuñada por Reif y Schmitt⁵⁵. La principal confirmación del carácter secundario de las elecciones europeas es frecuentemente revelada en el dato estadístico sobre la afluencia a las urnas para la elección del Parlamento europeo. La conciencia por parte de los ciudadanos europeos de la escasa importancia en términos de *output* políticos de su voto sería una de las causas del alto nivel de abstención en las elecciones europeas; además, siempre en el mismo sentido, según otra notoria calificación, las elecciones europeas se parecerían a las *mid-term elections* americanas ya que, dependiendo de la proximidad en términos temporales con las elecciones nacionales, serían utilizadas por los electores para sancionar al gobierno nacional, más que para elegir efectivamente a sus representantes en el PE.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, (2015), «El Parlamento europeo, legislador del Espacio de Justicia Penal de la UE», *Revista de Derecho político*, núm. 93, pág. 63.

⁵³ Son claras las referencias directas a la posición doctrinal de dos grandes pensadores contemporáneos, es decir, a Peter Häberle con su tesis sobre la construcción de un espacio público europeo y a Jürgen Habermas. Véase, por citar un ejemplo, HÄBERLE, Peter, (1998), «¿Existe un espacio publico europeo?», *revista de derecho Comunitario Europeo*, núm.3, págs. 113-136.

⁵⁴ PORRAS RAMÍREZ, José María, (2004), «El reto constitucional de la Unión europea en un contexto de crisis económica y financiera», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 11, núm. 1, enero-junio, pág. 197.

⁵⁵ REIF, Karlheinz, SCHMITT, Hermann (1980), «Nine Second-Order election; A conceptual framework the analysis of European Election Result», *European Journal of Political Research*, núm. 8, págs. 3-45.

En sentido parcialmente contrario a la doctrina mayoritaria se colocan los resultados recopilados a través del Eurobarómetro llevado a cabo en la proximidad de las últimas elecciones europeas de 2014: a la pregunta «for you personally what are the best ways of participating effectively in public life in the EU?», el 44% de los jóvenes entrevistados contestaba «participar en las elecciones europeas»⁵⁶. Siempre en este sentido, entre los resultados más recientes del Eurobarómetro de marzo de 2017, los europeos llamados a elegir entre variadas opciones para indicar «the best way of ensuring that your voice is heard by decision-makers in the UE», escogían el voto europeo como primera medida de participación democrática⁵⁷.

Este dato parece avalar la tesis que del fenómeno electoral europeo proponen Mair y Thomassen: puesto que las elecciones europeas deberían servir a seleccionar los representantes políticos de los electores, que dicha elección se asuma a nivel nacional más que a nivel europeo representa una circunstancia que no compromete el carácter transnacional de la votación, ya que en la mayoría de los casos las temáticas tratadas durante la campaña electoral «are subject to the intergovernmental rather than the supranational level of European decision-making. (...) Insofar as parties fail to offer a meaningful choice to the voters on these issues, it is therefore a *problem of representation at the national rather than the European level*»⁵⁸.

Pues bien, las antedichas observaciones acerca de la fuerte interdependencia entre el nivel electoral nacional y europeo, además de influir en la construcción de un sentimiento identitario que una a los ciudadanos de los Estados miembros, consienten llegar a la conclusión de que los problemas de representatividad del PE dependen principalmente- aunque no totalmente- de la transmisión al nivel parlamentario europeo de las problemáticas representativas de las que padecen los mismos Estados miembros⁵⁹. Como se ha observado anteriormente a propósito de las peculiaridades del sistema constitucional europeo, nos encontramos ante un ordenamiento compuesto, basado en un mecanismo de «vasos comunicantes» que permite un intercambio

⁵⁶ Los resultados del Eurobarómetro del mayo de 2014 son consultable en el siguiente pagina web, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00191b53ff/Eurobarometro.html>

⁵⁷ SPECIAL EUROBAROMETER of the Eurpean Parliament «two years until de 2019 european elections», Directorate General for Communication, published by EPRS, April 2017- PE 599.336.

⁵⁸ MAIR, Peter, THOMASSEN, Jacques, *op.cit.*, pág. 9.

⁵⁹ Acerca de la responsabilidad de los Estados miembros, véase LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, (2014), «El constitucionalismo europeo y la teoría constitucional de la integración europea», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, núm. 5, pág. 46.

continuo entre el nivel nacional y comunitario. Aceptando esta visión, incluso la problemática del déficit democrático adquiere una dimensión diferente en cuanto pasa de ser concebida como un componente ontológico del sistema institucional de la UE para ser un fenómeno interno a los Estados miembros: la crisis de deslegitimación en las cuales se encuentran involucradas desde hace tiempo las instituciones nacionales se ha trasladado a nivel europeo, aunque siga siendo principalmente una «questione di sovranità nazionale»⁶⁰.

Estas matizaciones deberían leerse conjuntamente a otra tesis que intenta proporcionar una lectura alternativa de las carencias representativas que se suelen imputar al Parlamento europeo y propone eliminar algunos preconceptos jurídicos sobre el asunto tratado. Se trata de la teoría que podría ser definida como *re-setting* según la cual sería necesario reformular los *estándares de evaluación* del sistema representativo europeo para poder correctamente examinar el asunto de la legitimación democrática de la Unión. Según este punto de vista, hasta el momento, la cuestión del déficit democrático ha sido examinada a través de la aplicación de estándares elaborados a partir de las experiencias estatales, principalmente parlamentarias y basadas en la regla de la mayoría. La transposición en el sistema europeo de estos índices de evaluación habría generado y alimentado las principales críticas *versus* el Parlamento europeo como asamblea representativa, según lo que Majone define «a misplaced analogy with national institution»⁶¹.

La costumbre de considerar un sistema *parlamentocéntrico* cualitativamente mejor de contextos institucionales basados en mecanismos no-mayoritarios justificaría muchas de las objeciones acerca del sistema institucional europeo. Sin embargo, según Majone, sería necesario operar una labor de *re-setting* que arrojaría nueva luz al estudio del sistema institucional europeo; como observa el autor, el abandono de estándares precisamente nacionales permitiría comprender que la adopción de un sistema estrictamente parlamentario acabaría socavando- y no potenciando- la legitimidad de la Unión debido al hecho que «las mayorías políticas fomentarán inevitablemente los

⁶⁰ MANZELLA, Andrea, LUPO, Nicola, *op. cit.*, pág. 6. En este sentido también KATZ, Richard, WELLES, Bernhard, (1999), *The European Parliament. The national parliaments and european integration*, Oxford, Oxford University Press, pág. 10.

⁶¹ MAJONE, Giandomenico, (2000), «The credibility Crisis of Community Regulation», *Journal of Common Market Studies*, pág. 6.

intereses de los que les apoyan en contra de los intereses de las minorías o de toda Europa»⁶².

En conclusión, de las antedichas tesis sigue destacando una imagen del sistema institucional europeo aún demasiado dependiente del patrón nacional y poco politizada. Como se ha visto, el asunto del déficit democrático acaba por absorber una multitud de problemáticas profundamente distintas, entre las que destacan la «crisis de credibilidad»⁶³ de las instituciones europeas, la escasa transparencia de los procesos decisorios, la lamentada ausencia de un debate político y la falta de información. Por otra parte, poco peso se reconoce a algunos cambios radicales que han caracterizado la actual legislatura y que a partir de la gran crisis griega y de otros acontecimientos importantes, como el Brexit, han producido una especie de *shock de conciencias* que en nuestra opinión acabará por reflejarse en términos de representatividad en el sistema político europeo.

3. LA PARLAMENTARIZACIÓN DEL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN

3.1. El paulatino proceso de *empowerment* del Parlamento europeo

Como se desprende de las anteriores consideraciones, ha sido habitual asociar conceptualmente el déficit democrático que padece la Unión a la idea de que buena parte de éste depende de un parlamento carente de poderes y representatividad. Sin embargo, frecuentemente se hace hincapié en el proceso de parlamentarización del sistema institucional de la Unión⁶⁴ con el cual se intentaría superar las carencias analizadas y que se concreta principalmente en dos aspectos: por un lado, la paulatina adquisición por parte del PE de una pieza más amplia de poderes legislativos, proceso que ha vivido su última etapa con el reconocimiento del papel de colegislador de la Asamblea europea en posición de paridad con el Consejo; por otro lado, reforma tras reforma, se ha llevado a cabo la racionalización normativa de la relación fiduciaria entre Parlamento y Comisión que ha otorgado al primero, además de los usuales poderes de

⁶² Estas son las conclusiones de Majone en las palabras de HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn, *op. cit.*, pág. 135.

⁶³ MAJONE, Giandomenico, *op. cit.*, págs. 273-302.

⁶⁴ En este sentido véase CUESTA LOPEZ, Victor, (2010), «The Lisbon Treaty's Provisions on democratic Principles: a legal framework for participatory democracy», *European Public Law*, núm. 1, pág. 129, según el cual «considering that the EP is the only directly legitimated European institutions, the Lisbon Treaty perseveres in the classic strategy of democratization through parlamentarization».

control, un papel determinante en el proceso de designación del presidente del Ejecutivo europeo y de los Comisarios.

A lo largo de las intervenciones normativas que han rediseñado el entramado institucional europeo destaca una evidente dialéctica interna entre la voluntad de inspirarse a modelos parlamentarios clásicos y el mantenimiento de mecanismos respondientes a lógicas intergubernamentales que se alejan de aquellos; de ahí, el esfuerzo reiterado por llevar a cabo reformas que aseguren la centralidad en el sistema europeo del rol de la Asamblea parlamentaria aunque estas intervenciones siguen siendo insuficientes respecto al objetivo que se desearía cumplir.

Ahora bien, en el panorama de las posiciones doctrinales en favor del reconocimiento de un proceso de *empowerment* jurídico del PE se encuentran distintos autores, principalmente de la escuela anglosajona dirigida por Simon Hix y de aquella italiana, impulsada por Manzella y Lupo. En estas tesis las motivaciones que conducen a calificar el Parlamento europeo como «one of the most powerful elected assemblies in the world»⁶⁵ parten de la consideración del camino vivido por esta institución que ha pasado de ser una mera cámara consultiva a obtener importantes funciones constitucionales. A este propósito se suele recordar las luchas para la introducción del sufragio directo, el cambio de denominación de «asamblea» a «parlamento» y la transformación del procedimiento legislativo de codecisión en procedimiento ordinario.

En lo que se refiere al aspecto normativo, el Título III del Tratado sobre la Unión europea, dedicado a las instituciones, comienza por la individualización de éstas y la determinación de los principios que rigen su actuación, delineando la imagen de la que podría considerarse la forma de gobierno de la Unión. No parece casual que el Parlamento europeo se ubique en una posición prioritaria, respecto a las demás instituciones (art. 14 TUE), así como se preveía en el texto constitucional finalmente no adoptado. Como advierte Ridola: «ello no quiere decir que el Parlamento sea *aún* configurable como el órgano vértice del marco institucional»⁶⁶; no obstante, el dato formal en este caso no debe subestimarse, reflejando una particular atención en la disposición inherente al PE que, además de insertarse en abertura de la disciplina de las instituciones europeas, ha visto modificado el contenido definitorio de «Parlamento

⁶⁵ Partidarios de esta tesis, ampliamente desarrollada, son HIX, Simon, NOURY, Abdul G., ROLAND, Gérard, (2007), *Democratic politics in the European Parliament*, New York, Cambridge University Press.

⁶⁶ RIDOLA, Paolo, *op. cit.*, pág. 34.

«europeo» que ya no es «órgano de representación de los *pueblos de los varios Estados miembros*» (antiguo art. 189 TCE) sino, más bien, «de los ciudadanos de la Unión europea»⁶⁷.

En el camino hacia la adquisición por parte del Parlamento europeo de un mayor peso en el marco del contexto jurídico-constitucional de la Unión, un momento determinante supuso la aprobación del Tratado de Lisboa. Sin pretensión de plenitud, entre las novedades más sobresalientes destaca la generalización del procedimiento legislativo de codecisión, que pasa a convertirse en la forma ordinaria de producción de actos normativos; la previsión de la plena participación del Parlamento en el procedimiento presupuestario, sin alguna distinción en orden a los gastos; el refuerzo del poder de control sobre los actos delegados y de ejecución, en posición de igualdad con el Consejo. Por último, entre las nuevas potestades otorgadas al Parlamento destaca el poder de iniciativa en los procedimientos de revisión de los Tratados y de aprobación de las solicitudes de adhesión a la Unión por parte de nuevos Estados.

De manera que, como sobresale de los logros apenas mencionados, destaca una doble dirección en el proceso de *empowerment* del Parlamento europeo que se ha desarrollado tanto hacia una casi total equiparación al Consejo en el ejercicio de la función legislativa como hacia la racionalización normativa de la relación fiduciaria entre Parlamento y Comisión que se examinará a continuación.

3.1.1. Los poderes del Parlamento europeo en la vida de la Comisión. El nombramiento de los Comisarios

En lo que se refiere a la designación de los Comisarios, mientras en el pasado se había comparado la posición de los Gobiernos estatales con la de un colegio electoral operante según la regla del consenso, con el Tratado de Ámsterdam se introdujeron dos importantes novedades para el proceso de potenciación del rol del Parlamento europeo: se establecía que, respecto a la simple consulta, era necesario ahora que el PE aprobase la designación de los candidatos a la presidencia de la Comisión indicados por los Estados miembros (antiguo art. 214.2 TCE) y se exigía a los gobiernos que el nombramiento de los Comisarios se llevase a cabo con el común acuerdo del designado

⁶⁷ No es necesario detenerse en las críticas que la antecedente formulación había alimentado con respecto a la representatividad de esta institución; véase a este propósito ALLUÉ BUIZA, Alfredo, (2014), «Déficit parlamentario y representación política en la Unión europea», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, págs. 327-240.

Presidente. Consecuentemente, aunque con las reformas citadas se reforzaba el vínculo entre Presidente y Comisarios, era evidente que la relación entre la Asamblea parlamentaria y el llamado Ejecutivo europeo seguía siendo de «confianza difusa, ajena al signo político del arco parlamentario europeo»⁶⁸.

Fue necesario esperar a las reformas introducidas con el Tratado de Lisboa para que la relación entre las dos instituciones se politizase: por primera vez, en efecto, se exige que el Consejo europeo «tenga en cuenta el resultado de las elecciones» en la proposición del candidato a Presidente de la Comisión⁶⁹. En la disposición que regula este procedimiento se establece, además, que entre el Consejo y el Parlamento se lleven a cabo «consultas apropiadas», tras la proposición del sujeto candidato a la presidencia y a este propósito, el artículo 117 del Reglamento interno del Parlamento europeo aclara que, después de la indicación del nombre propuesto por el Consejo, el Presidente de la Asamblea parlamentaria procederá a invitar delante del pleno, con la participación del Consejo, al candidato para que pueda exponer su programa político.

Pues bien, la primera Comisión «Lisboa» es la que fue nombrada a raíz de las elecciones al PE de 2014, presidida por Jean-Claude Juncker. A la luz de las novedades introducidas por la versión consolidada de los tratados, la antedicha Comisión firmó, con anticipo de un año sobre la celebración de las elecciones, la comunicación *Preparación de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014: intensificación de su desarrollo democrático y eficiente*⁷⁰, dirigida al Parlamento europeo, a la cual siguió la *Resolución de la asamblea parlamentaria del 4 de julio de 2013 sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones*⁷¹: más específicamente, este último documento impartía indicaciones prácticas a los partidos políticos europeos acerca de la celebración de la campaña para la elección del Presidente de la Comisión.

De este modo, conforme a las directivas contenidas en las anteriores resoluciones, de cara a las inminentes elecciones, presentaban sus candidaturas Martin Schulz por el

⁶⁸ MELLADO PRADO, Pilar, *op. cit.*, pág.76.

⁶⁹ El procedimiento de nombramiento es descrito por el art. 17.7 que dispone: «teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento».

⁷⁰ COM (2013) 126 final.

⁷¹ P7_TA(2013)0323,

Partido Socialista Europeo (en adelante, PES), Jean-Claude Juncker por parte del partido Partido Popular Europeo (PPE), Guy Verhofstadt por Partido de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (ALDE) y Alexis Tsipras por los partidos europeos miembros del Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL). En cuanto al Partido de los Verdes Europeos (PVE), en coherencia con el principio de igualdad de género respetado en los cargos internos de la confederación, el PVE indicó dos nombres para la Presidencia de la Comisión: los de José Bové y Franziska Keller⁷². Como destaca de los datos mencionados, pese a las indicaciones proporcionadas en las antedichas «guías», no todas las familias políticas europeas se preocuparon de indicar su propio candidato, tratándose, en cualquier caso, de una opción meramente facultativa; si a esto se añade que el mecanismo de nombramiento descrito por el artículo 17.7 TUE no reconoce ninguna obligación prescriptiva en capo al Consejo- que podría incluso llegar a proponer un *outsider* sin tener en cuenta los candidatos indicados por los partidos políticos europeos- bien se comprende como la institucionalización de este procedimiento podría ser obstaculizada primariamente por parte de los mismos partidos políticos.

Tampoco puede considerarse suficiente el precedente constituido por las pasadas elecciones del 2014 en cuanto, tratándose del primer (y único) caso que se ha respetado fielmente el procedimiento parlamentario de nombramiento de la Comisión, no puede excluirse que en otro momento el Consejo pueda alejarse de las indicaciones parlamentarias, sin por ello incurrir en alguna irregularidad procesal. Desde este punto de vista, la celebración de las consultas entre el Consejo y la Asamblea parlamentaria se reduciría a una mera formalidad. Por otro lado, las últimas intervenciones del Parlamento pueden, en cierta medida, ser interpretadas como un «forzado», destinado a potenciar- más allá de lo previsto por la reforma- las facultades que les se otorgan en el nombramiento de este cargo⁷³.

En este sentido, la recién *Resolución sobre la reforma de la ley electoral de la Unión europea, de 11 de noviembre de 2015*, representa un valioso ejemplo de cómo el Parlamento europeo está tratando de consolidar esta praxis⁷⁴. En efecto, el documento

⁷² La campaña política para este cargo vio incluso la organización de verdaderos debates públicos entre los candidatos; un ejemplo fue el debate llevado a cabo en Bruselas el 15 de mayo de 2014.

⁷³ En este sentido GUASTAFERRO, Barbara, *op. cit.*, pág. 3.

⁷⁴ El artículo 223 TFUE dispone que «el Parlamento europeo elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio

citado, aprobado durante el primer año de la actual legislatura, pone de manifiesto, y claramente, la visión de la Asamblea europea acerca del nuevo procedimiento de nombramiento del Presidente de la Comisión. Tras afirmar que el Tratado de Lisboa «fijó un nuevo orden constitucional al conceder al Parlamento Europeo la facultad de elegir al Presidente de la Comisión Europea», se destaca la importancia crucial de las pasadas elecciones, calificadas como «un precedente importante» y se proponen una serie de intervenciones destinadas a racionalizar las etapas de este procedimiento a partir de la presentación de las listas encabezadas por los candidatos a Presidente. Como es notorio, los intentos de reformar la disciplina actualmente en vigor para adoptar un procedimiento electoral realmente uniforme han sido numerosos y en todos los casos no se ha llegado a ningún acuerdo⁷⁵. De ahí la escasa atención y, sobre todo, las bajas expectativas acerca de la nueva propuesta del Parlamento europeo.

Pues bien, además de las competencias que pertenecen al común abanico de funciones tradicionalmente desempeñadas por los parlamentos nacionales en la formación de los ejecutivos, el Parlamento europeo ha asumido otras funciones menos comunes a las experiencias parlamentarias de los Estados miembros, como es el caso del así denominado «hearing» a propósito del nombramiento de los candidatos a Comisarios. Se trata del procedimiento que prevé que los candidatos a ocupar las distintas carteras comparezcan delante las comisiones parlamentarias pertinentes para exponer sus objetivos políticos y contestar a las posibles preguntas. Finalizados los *hearings* será la Comisión en su conjunto a someterse al voto del pleno y no cada candidato. En relación a este procedimiento se ha hablado de doble votación de la

universal directo según un procedimiento uniforme en todos los estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los estados miembros. El Consejo establecerá las disposiciones necesarias por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Parlamento europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen». Con la recién resolución parece claro que el Parlamento haya optado por la segunda posibilidad que la antedicha disposición le reconoce, es decir, individualizar nuevos principios comunes en vez de dictar una normativa electoral completa que hubiera tenido que enfrentarse a la aprobación del Consejo que, como es notorio, supuso en pasado un obstáculo insuperable.

⁷⁵ Entre los intentos más recientes sobresale el conocido INFORME DUFF *sobre la propuesta de modificación del Acta de 20 de septiembre de 1976 relativa a la elección de los Diputados al Parlamento europeo por sufragio universal directo* (2009/2134(INI)), en nombre de la Comisión de Asuntos Constitucionales, A7-0000/2011, de 28 de abril de 2011, (PE 440.210v04-00); de cara a la celebración de las pasadas elecciones del 2014, el antedicho Informe proponía la modificación de la disciplina sobre la elección de los eurodiputados con una serie de intervenciones entre las cuales destacaba la creación de una circunscripción transnacional única, la fijación de una edad legal mínima de los electores y de los candidatos y el obligatorio establecimiento de circunscripciones territoriales a nivel regional en los Estados miembros más poblados. Lamentablemente, el Informe generó desde el primer momento una fuerte oposición que, en la práctica, determinó el *empasse* de la reforma.

investidura de la Comisión que sellaría la relación de confianza política entre el Ejecutivo europeo y la Asamblea representativa. Dichas reglas, elaboradas para el proyecto de Constitución europea sucesivamente abandonado, han sido posteriormente transpuestas en los actuales tratados, circunstancia que, en opinión de algunos autores, remarcaría una clara voluntad hacia la parlamentarización del sistema institucional europeo⁷⁶. Es evidente como este mecanismo de nombramiento crea un enlace reticular entre las elecciones del PE, la designación del Presidente de la Comisión y los mismos partidos políticos europeos, llamados a indicar sus candidatos a la presidencia antes de la celebración del sufragio electoral.

3.1.2. *Los poderes de control del PE: naturaleza de la moción de censura*

El Parlamento podrá ejercitar su poder de control hacia la gestión de la Comisión a través de la herramienta de la moción de censura. Su disciplina es dictada por el artículo 17.8 TUE que asevera:

la Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.

Más específicamente, el artículo 234 TFUE establece los requisitos necesarios a la tramitación de la moción que, conjuntamente, dibujan una disciplina muy semejante a la racionalización de la relación de confianza experimentada por los parlamentarismos nacionales. En este sentido, destaca la previsión de un doble «periodo de enfriamiento». Por un lado, la discusión de la moción en el pleno, tras su presentación, que no podrá llevarse a cabo «hasta transcurridas 24 horas» y, por el otro, entre el comienzo del debate y la votación deberán pasar un mínimo de cuarenta y ocho horas. Respecto a las mayorías exigidas para la aprobación de la moción, es necesario que esta sea aprobada por dos terceras partes de los votos emitidos que representen la mayoría de los diputados del Parlamento europeo.

⁷⁶ Conforme a esta opinión HOLGADO GONZÁLES, María, (2005), «De Santer a Barroso: experiencias de control parlamentario sobre la Comisión europea», *Revista de Estudios políticos (nueva época)*, núm. 129, julio-septiembre, pág. 303-334.

El umbral tan alto previsto para la aprobación de la moción de censura, en vez de avalar una comparación con los sistemas parlamentarios conocidos, ha sido interpretado por parte de algunos autores como un requisito común a la figura del *impeachment* presidencial estadounidense; debido al amplio consenso necesario para la adopción de este instrumento de «rendición de cuentas» según Hix «el derecho de censura del Parlamento europeo se parece más al derecho del Congreso de los EEUU de destituir al Presidente (...) que al derecho de un parlamento nacional de retirar el apoyo de la mayoría a un gobierno, y por tanto solo se puede ejercer en circunstancias extremas- en aquellos casos que la Constitución de los EEUU denomina «graves delitos y faltas»⁷⁷.

Dejando de lado por el momento estas consideraciones sobre las cuales se volverá más adelante, cabe subrayar que, según el tenor literal de las previsiones normativas consideradas, es opinión común que la moción de censura se dirigirá contra el órgano colegiado y no servirá como instrumento de reprobación hacia la conducta individual de un Comisario. Sin embargo, la evaluación negativa de la actuación de un miembro de la Comisión refleja igualmente relevancia en el recurso a la moción de censura y ha sido incluso motivo de discusión respecto al momento de la investidura del órgano colegiado. En relación a esto se pueden poner dos ejemplos emblemáticos: el «caso Buttiglione» y el asunto que afectó a los Comisarios presididos por Jacques Santer. En el primer caso, la candidatura a Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad del político italiano Rocco Buttiglione venía «vetada» por la Comisión parlamentaria de Libertades en razón de la manifiesta posición homófoba y de las declaraciones públicas en contra de la igualdad de género del comisario candidato; consecuentemente el PE se negaba a respaldar la investidura de la Comisión Barroso debido, además, a la presencia de otros candidatos que no recibían la aprobación de las comisiones parlamentarias que habían procedido a su audiencia, por la declarada ignorancia en la materia por la cual iban a ser propuestos, sea por motivos de conflicto de intereses.

Así las cosas, el Presidente Barroso procedió a la sustitución de los candidatos que no gozaban de la confianza parlamentaria, logrando obtener el voto de investidura por parte del pleno. Anterior al caso que se acaba de analizar, es el asunto que interesó a la Comisión presidida por Santer. Ante el riesgo de la aprobación de una moción de censura por los casos de corrupción en los que estaban involucrados algunos de los

⁷⁷ HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn, *op. cit.*, pág. 44.

Comisarios, en la víspera de la votación decidieron optar por la dimisión en bloque. Más reciente es el asunto que afectó a la actual Comisión Juncker. En contra de dicha Comisión se presentó la moción de censura por parte del grupo parlamentario Europa de la Libertad y de la Democracia Directa (en adelante, EFDD), tras pocos meses después de la investidura, debido a la implicación del Presidente en el «caso LuxLeaks»; esta fue apoyada por un número suficiente de eurodiputados No inscritos para alcanzar las firmas necesarias a convalidarla⁷⁸. Sin embargo, la moción fue rechazada con una amplia mayoría parlamentaria⁷⁹.

Ahora bien, como demuestra la casuística brevemente analizada, aunque no exista formalmente un derecho del Parlamento europeo a censurar individualmente los Comisarios, es posible reconocer que el uso que de este instrumento ha hecho la Asamblea parlamentaria asegure un mecanismo de influencia directa en la composición de órgano colegiado ejecutivo. No obstante, siguen existiendo algunas dudas acerca del automático reconocimiento de la típica relación mayoría parlamentaria-ejecutivo: por un lado, la previsión de estos poderes de control sobre la Comisión confiere mayor legitimación al sistema representativo en cuanto consiente al Parlamento europeo, representante de los intereses de la Unión, exigir a la Comisión que se respeten los compromisos políticos asumidos y los valores democráticos sobre los cuales se fundamenta el ordenamiento europeo; y por otro lado, no puede desconocerse que se trata de un mecanismo de responsabilidad política limitado a la sola Comisión, en el que el mantenimiento de la relación de confianza prescinde de los colores ideológicos de la diversas facciones presentes en Parlamento y se convierte en una «válvula de seguridad» para los casos graves de responsabilidad política⁸⁰.

⁷⁸ Entre los No Inscritos que se unieron a la iniciativa en contra del Presidente Juncker destaca la participación de los diputados del Frente Nacional francés, liderados por Marine Le Pen que, al principio de la actual legislatura, había competido con Farage para creación de su propio grupo político euroescéptico; como es notorio, la líder francesa tardó un año en realizar su personal objetivo, dando vida al grupo *Europe of Nation and Freedom*. Estos acontecimientos demuestran como las lógicas internas al Parlamento europeo funcionan en muchos casos según el paradigma del compromiso político más bien que del enfrentamiento ideológico; circunstancia que no necesariamente debe interpretarse en manera negativa.

⁷⁹ El pleno votaba en contra de la moción con 461 votos; en cambio 101 eran los votos a favor y 88 las abstenciones; consúltense la pagina web oficial del Parlamento europeo.

⁸⁰ HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn, *op. cit.*, pág. 46.

4. LA UNIÓN EUROPEA COMO DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. CRISIS DEL MODELO CLÁSICO Y NUEVOS PROTAGONISTAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

4.1. Consideraciones preliminares sobre el principio representativo. Ambivalencia de la representación en un sistema multinivel

Estrictamente en relación con el tema del parlamentarismo es el de la dimensión del principio representativo a nivel europeo. Sobre la calificación de la UE como democracia representativa, o por lo menos sobre su ambición a serlo, no tendría que caber duda alguna considerado el tenor literal del artículo 10 TUE que declara: «el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa». Su concreta aplicación a nivel institucional- quizás sea por la voluntad de conjurar el riesgo de una lectura demasiado «estatal» del antedicho principio democrático- es debidamente explicada en el segundo apartado de la antedicha disposición que establece:

los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

Ahora bien, la lectura completa del artículo 10 TUE nos permite delinear resumidamente el contenido jurídico del principio representativo que, a nivel europeo, se articula en un doble canal de representación política: el Parlamento europeo que representa el *demos* y el Consejo que es el representante tanto de los Estados miembros como, indirectamente, de los ciudadanos de la Unión en cuanto sus miembros, jefes de Estado o de Gobierno de cada país, «serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante *sus ciudadanos*».

Una doble articulación destaca también respecto a la función representativa desempeñada por el Parlamento europeo: en efecto, el principio representativo se concreta en una dimensión externa, desempeñada por el Parlamento en calidad de representante unitario de los ciudadanos europeos delante de las restantes instituciones europeas, e interna, con referencia a la capacidad de esta institución de transformar y sintetizar las grandes familias europeas en grupos parlamentarios⁸¹. Por lo tanto, el mecanismo representativo-institucional recogido por el artículo 10 TUE parece remitir

⁸¹ Concorde a esta visión MANZELLA, A., *op.cit.*, pág. 45.

el proceso decisional de la Unión a un sistema de responsabilidad política tanto estrictamente europeo como más propiamente nacional. De ahí la consolidada definición de la representatividad europea como «ambivalente»⁸², es decir, asegurada por las elecciones directas de los parlamentarios europeos y por la participación de los gobiernos nacionales en el proceso decisional de la Unión. Esta ambivalencia existe incluso a nivel *democrático* en cuanto los electores participarán en la vida política en calidad de ciudadanos europeos y a la vez del Estado miembro de origen⁸³. El círculo se cierra si se adopta la visión del profesor Medina Ortega según el cual «de esta legitimidad democrática de las dos instituciones principales se deriva la legitimidad de las restantes instituciones, que son designadas o controladas por estas dos instituciones representativas o por los Gobiernos de los Estados miembros, también apoyado cada uno de ellos en procesos de elección democrática»⁸⁴. Y es a la luz de este complejo sistema representativo que Ridola configura la dimensión totalmente europea del parlamentarismo europeo:

resulta que el principio parlamentario hace entrada con fuerza en el ordenamiento constitucional de la Unión a causa del complejo equilibrio entre legitimación directa del Parlamento europeo, que históricamente ha representado uno de los puntos de fuerza de las batallas federalistas y la *Unmittelbar Leitslehre* de la democracia mediada por los Estados⁸⁵.

4.1.1. *Los protagonistas del proceso representativo en la Unión. Consideraciones acerca del artículo 10 TUE*

Veamos, por lo tanto, como la primera interpretación que puede proporcionarse del principio representativo parece asegurar una plena transposición democrática a nivel europeo de las instancias provenientes de los ciudadanos. Cumpliendo con la tradicional

⁸² ALLEGRI, Maria Romana, (30 de octubre de 2013), «I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali», *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, recuperado de <http://www.federalismi.it/>; vease también MANZELLA, Andrea, LUPO, Nicola, *op. cit.*, pág. 19.

⁸³ *Ibidem*, pág. 19. La ratio de dicha estructuración multinivel y del concreto funcionamiento del principio representativo europeo estriba según Lupo en el contenido doble de la misma ciudadanía europea: como es notorio, la fórmula adoptada por la configuración del estatus de ciudadano europeo ha sido aquella de la «suma» entre la ciudadanía nacional poseída por cada sujeto y la «nueva» ciudadanía europea: «i diritti, inclusi quelli politici, spettanti nell'ordinamento dell'Unione europea e in quello del loro Stato membro tendono inevitabilmente a sommarsi gli uni con gli altri».

⁸⁴ MEDINA ORTEGA, Manuel, (2013), «La Unión europea como organización política», *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 32, págs. 213.

⁸⁵ RIDOLA, Paolo, *op. cit.*, pág. 38.

función de este principio en los sistemas constitucionales y conforme a los mecanismos representativos ya experimentados por las democracias modernas, la previsión del artículo 10 TUE se concluye con la identificación, en el último apartado, de los sujetos encargados de representar «la voluntad de los ciudadanos de la Unión», o sea, los partidos a escala europea. Lamentablemente, como se desprende del tenor literal de la antedicha disposición, no se ha querido remarcar el doble canal a través del cual la representación, entendida en su dimensión estrictamente política, se ejerce, centrándose exclusivamente en los partidos a escala europea.

En efecto, pese a la plena correspondencia de la previsión normativa con cualquier disposición constitucional interna en materia de representación política⁸⁶, respecto a la dimensión estatal, el proceso representativo a nivel europeo se caracteriza por requerir la participación de una pluralidad de actores políticos- cada uno de ellos protagonista de una «capa» del sistema multinivel considerado- que conjuntamente constituyen el Europartido. Por esta razón, incluir en el último apartado del artículo 10 TUE la referencia a los distintos niveles políticos de representación, lejos de amenazar la transnacionalidad y el protagonismo de los partidos políticos a escala europea, habría solamente conferido el justo peso a las funciones desempeñadas por cada uno de estos actores en el seno del sistema representativo de la Unión, reduciendo- muy probablemente- el margen de error sobre sus funciones.

Por lo tanto, el texto de la ley resulta deficiente en lo relativo a algunas de las fases del proceso representativo propiamente europeo. En efecto, la clásica secuencia «Electores- partidos- representantes individuales»⁸⁷ se realiza a nivel de la Unión de manera parcialmente diferente, pudiendo esquematizarse de la siguiente manera: «electores- partidos nacionales- partidos políticos a nivel europeo- grupos parlamentarios». Como se puede observar, entre los electores y los partidos europeos se interponen los partidos nacionales, protagonistas principales del momento electoral además de referentes directos de los votantes; las elecciones permitirán seleccionar a los candidatos que, una vez elegidos, formarán parte del grupo parlamentario, según la afiliación del partido nacional de origen al partidos europeo correspondiente. Es opinión

⁸⁶ Referencia obligada a este propósito es la disposición de la Ley Fundamental de Bonn sobre los partidos políticos (art. 21) que en su íncipit así dispone: «Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo».

⁸⁷ COTTA, Maurizio, «Rappresentanza politica», en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (1983), *Dizionario di politica*, Torino, UTET, págs. 954-959.

común que los partidos europeos constituyen el eslabón más débil de la antedicha cadena representativa ya que no mantienen ningún contacto con el substrato civil.

Consecuentemente, la circunstancia que a la base del proceso de representación falta una organización política tradicional y esta se sustituya a través de un sujeto complejo como es el Europartido suele plantear varias dudas acerca de los intereses que en última instancia son representados en seno al PE⁸⁸. Sin embargo, parece oportuno distinguir entre el perfil estructural del sistema analizado y los elementos sociológico-políticos involucrados. Desde el primer punto de vista, creemos que el imperativo según el cual «un Parlamento democrático ha de articularse y configurarse sobre la base esencial de los partidos políticos»⁸⁹, aplicado al marco europeo, es demasiado general y anacrónico: general, en cuanto reduce la representación política únicamente a los partidos políticos- sean nacionales o europeos- sin considerar otros actores determinantes en este proceso, como los grupos parlamentarios; anacrónico, en cuanto pretende aplicar al sistema de la Unión un modelo representativo que ya no existe, desde hace tiempo, ni siquiera a nivel estatal⁹⁰.

Es destacable como las democracias representativas nacionales han vivido en las últimas décadas un profundo proceso de *restyling* que ha llevado a la paulatina desaparición de los partidos de masas frente al nacimiento de nuevos protagonistas de la vida política interna. Buen ejemplo de estos son los movimientos civiles, «partidos personales», por no hablar de la influencia ejercida por los grupos de presión incluso a nivel estatal. Visto lo expuesto, seguir aplicando las teorías clásicas sobre democracia representativa y partidos políticos a los sistemas actuales e intentar transponerlas a nivel comunitario, sin adaptación alguna o matices conceptuales, no parece una operación acertada.

⁸⁸ Se suele hablar de una forma de representación de naturaleza privatística, también en razón del peso que en el sistema representativo europeo han ganado las instancias provenientes de los lobbies que, diferentemente de la sociedad civil, pueden contar con un enlace directo con la arena decisonal europea; véase CIANCIO, Adriana, (12 de septiembre de 2014), «Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva», *Rivista AIC*.

⁸⁹ CHOFRE SIRVENT, J., *op.cit.*, pág. 374.

⁹⁰ La centralidad de la temática sobre la crisis de las democracias representativas y el proceso evolutivo vivido por estas en las últimas décadas destaca de la creciente producción de ensayos y monografías sobre el asunto, entre los cuales se señalan PINELLI, Cesare, PRESNO LINERA, Miguel, (2014), *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

5. EL SISTEMA DE PARTIDOS DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTE GRANDE DESCONOCIDO

5.1. *Categorical challenges* en el estudio del Europartido

Las mismas consideraciones destacadas a propósito de la existencia o no de una forma de gobierno europea han sido replanteadas acerca del fundamento conceptual de la noción de «sistema europeo de partidos». La tesis mayoritaria sobre este asunto se basa en un razonamiento un tanto lineal como, quizás, un tanto generalista: partiendo del hecho de que los partidos políticos europeos no son verdaderos actores políticos, sino simples agrupaciones de partidos nacionales, se suele afirmar que no existe un sistema partidista propiamente europeo. Dicha conclusión sobre la naturaleza de los partidos transnacionales europeos se basa fundamentalmente en el análisis comparativo de las funciones desempeñadas por estos actores respecto a los tradicionales papeles que en una dimensión constitucional-representativa estatal cumplen sus equivalentes nacionales. Por poner un ejemplo, el papel de organización de la competición electoral mediante la selección de los candidatos, a nivel europeo, sigue siendo ejercido por los partidos nacionales y no por las federaciones europeas, circunstancia que ha levantado las críticas de cuantos consideran dicha función identificativa de un partido político. Además, el sistema de partidos de la Unión no solo carecería de un componente sustancial- o sea, los partidos políticos europeos- sino que no presentaría aquel carácter de competitividad interna que, según la notoria e indiscutida definición de Sartori, identificaría a un sistema político equivalente⁹¹.

Ahora bien, el análisis detallado de la naturaleza y de las funciones desempeñadas por los partidos europeos se remite al capítulo dedicado a las federaciones transnacionales europeas. En cambio, por el momento, es suficiente destacar que a la anterior lectura de la realidad política de la Unión se ha ido contraponiendo otro enfoque que, basándose en una visión global de los mecanismos políticos de representación, reconoce la existencia, aunque a nivel aún embrionario, de un sistema de partidos de la Unión. Este sistema se identificaría con un complejo *network* de relaciones entre los que son los actores protagonistas, es decir, los partidos políticos nacionales, las federaciones europeas y los grupos parlamentarios. Como es evidente, nos enfrentamos, aún una vez, a categorías jurídico-políticas que han constituido los

⁹¹ SARTORI, Giovanni, (1996), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, pág. 69.

pilares fundamentales de las teorías clásicas sobre los ordenamientos democráticos modernos y que, como se intentará demostrar, a parte de la coincidencia terminológica que caracteriza los dos sistemas políticos, estatal y europeo, no presentan otros perfiles de similitud. Consecuentemente, el reconocimiento de una estructura a nivel europeo que pueda clasificarse como «sistema de partidos» parte de la corrección de dos fallos metodológicos: en primer lugar, a pesar de la misma denominación, los partidos políticos a nivel europeo no son partidos en el sentido clásico del término; en segundo lugar, acorde a la naturaleza compuesta de la arquitectura constitucional de la Unión, la peculiaridad del sistema europeo de partidos estriba en su estructura reticular y multinivel.

Solo corrigiendo los anteriores *category errors* será posible intentar desarrollar un nuevo estudio del sistema europeo de partidos que surja de la observación objetiva del entramado partidista de la Unión. En este sentido, en la elaboración del presente trabajo ha sido central la teoría del Europartido elaborada por el profesor Bardi y desarrollada en los años siguientes por Calossi⁹². Según los antedichos estudiosos italianos el sistema de partidos propiamente europeo se constituiría por la interacción entre las tres caras de este modelo, constituidas por los grupos parlamentarios del PE, los partidos nacionales y los partidos políticos a nivel europeo. Es esta la definición que del término Europartido se adoptará en este trabajo, a pesar de la confusión semántica que concierne dicho concepto, frecuentemente utilizado tanto para aludir a las grandes familias políticas europeas como a la dimensión europea de los partidos nacionales e incluso, de manera totalmente errónea, a un sinónimo de grupo parlamentario europeo.

5.1.1. *El Europartido: primeras consideraciones acerca del papel funcional de cada actor político*

En la presentación que propone Bardi del sistema político de la Unión se aplica al sistema de partidos de la Unión el esquema elaborado por Katz y Mair para los partidos políticos nacionales y que se compone de tres niveles funcionales⁹³: el *party on the ground*, o sea, el partido político presente en el territorio, el *party on the central office*,

⁹² CALOSSI, Enrico, (2011), «Europarties as legitimizing organizations. Towards a Comparative Measurement of National Party Affiliation and Dis-Affiliation», Convegno generale SISP 8-10 de Septiembre de 2011, Palermo, consultable en la página web <http://www.sisp.it/convegno/2011/sezioni/52>.

⁹³ KATZ, Richard, MAIR, Peter, (1993), «The evolution of Party Organization in Europe: The three faces of Party organization in Europe», *American Review of Politics*, núm. 14, págs. 593-617.

que constituye la organización central del partido y el *party in public office*, es decir, la presencia del partido en cargos públicos. Ahora bien, en la teoría elaborada por Bardi la transposición a nivel europeo de estos tres perfiles permite realizar un primer reparto de competencias entre los actores parte del Europartido. La relación directa con la sociedad civil es mantenida por los partidos nacionales que, por lo tanto, corresponden a la categoría del *party on the ground*; el partido *on the central office* es la federación supranacional y extraparlamentaria, que coordina y reúne los partidos provenientes de los distintos Estados miembros; y por último, el nivel institucional es representado por los grupos parlamentarios presentes en el Parlamento europeo que, consecuentemente, constituyen el equivalente a nivel europeo del *party in public office*.

Pues bien, volviendo a la hipótesis de trabajo presentada al principio de este capítulo, existiría una substancial identidad fisionómica entre sistema de partidos y forma de gobierno. Dicha similitud sería imputable primariamente al carácter abierto y aún no consolidado tanto de la supuesta forma de gobierno de la Unión como del sistema político europeo, condición que permite que ambos se influyeran mutuamente. Teniendo en debida cuenta las peculiaridades que caracterizan la arquitectura constitucional de la Unión, es posible admitir una clasificación del sistema institucional europeo como parlamentarismo multinivel a pesar del hecho de que el rasgo saliente del modelo parlamentario clásico, es decir, la relación de confianza política entre la asamblea parlamentaria y el ejecutivo en seno de la Unión se articula de manera totalmente original. Aceptada esta categorización, el siguiente objetivo será el análisis de los actores que componen el Europartido y de las relaciones entre ellos al fin de verificar si efectivamente hay correspondencia entre los dos sistemas, institucional y de partidos.

Si la hipótesis inicial es acertada, podrían desde ahora elaborarse algunas conjeturas sobre las principales influencias ejercidas por el sistema institucional hacia el sistema de partidos. Imagínese, por ejemplo, al gobierno europeo que actúa desvinculado de una mayoría parlamentaria: es debido a este elemento que en el sistema político de la UE no se ha asistido a la afirmación de la figura del *government party*, protagonista, en cambio, de las democracias representativas nacionales hodiernas. Según Mair y Thomassen, a pesar de que frecuentemente se indica este aspecto como una de las causas del notorio déficit democrático, esta circunstancia influiría positivamente en el

grado de calidad representativa del sistema político europeo⁹⁴. El hecho de que el Ejecutivo europeo no deba responder políticamente frente a la Asamblea representativa, lejos de actuar como germen del déficit institucional lamentado, permitiría al sistema representativo europeo no repetir la experiencia de las democracias actuales en las cuales los partidos políticos han perdido su dimensión representativa para cumplir exclusivamente con la función gubernamental. En este sentido, el mecanismo electoral e institucional de la Unión, según el cual el resultado de las elecciones europeas se refleja en la composición del Parlamento europeo y no incide en la formación de un gobierno vinculado a una mayoría parlamentaria, constituiría un sistema *sui generis* de democracia representativa que a largo plazo podría preservar la calidad democrática de la UE y evitarle las distorsiones representativas que hoy en día viven los sistemas nacionales. En efecto, el doble papel desempeñado a nivel interno por los partidos políticos- organizaciones representativas de las instancias sociales y *governing organization*- ha acabado por inclinarse en favor del segundo perfil, en detrimento de la «salud» del sistema representativo; de ahí las notorias consideraciones sobre la falta de confianza por parte de los ciudadanos hacia los gobiernos nacionales, el compartido sentimiento de alejamiento de los asuntos políticos internos y la búsqueda de nuevos canales de representación.

Una segunda evaluación que puede desprenderse del análisis anterior sobre el parlamentarismo europeo y la representación se centra en la propia arena parlamentaria. La estrecha conexión entre la evolución de la institución parlamentaria de la Unión y el sistema de partidos de la misma ha sido magistralmente demostrada por la estudiosa estadounidense Amie Kreppel⁹⁵ que, manteniendo un enfoque principalmente parlamentocéntrico, ha logrado demostrar cómo, en el nivel de estructuración del PE, los mismos actores políticos ejercen un papel fundamental⁹⁶; se trata de una relación que podría definirse «sinalagmática» en base a la cual el desarrollo de la institución se

⁹⁴ MAIR, Peter, THOMASSEN, Jacques, *op. cit.*, pág. 23.

⁹⁵ KREPPEL, Amie, (2001), *European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge, Cambridge University Press. La autora aplica al Parlamento europeo las teorías elaboradas para el estudio del Congreso americano- más específicamente el micro y macro modelo- demostrando que, al igual que en los Estados Unidos, la evolución del Parlamento europeo, en el curso de las décadas, ha sido una consecuencia del conjunto de elecciones estratégicas tomadas por sus actores internos, primariamente los grupos parlamentarios, que como sujetos racionales elegirán lo que más podrá proporcionarles beneficios en términos de influencia y poder.

⁹⁶ Comparte la misma premisa, aunque llega a conclusiones sustancialmente diferentes, Habermas que afirma «los partidos y el parlamento (...) operan en términos de acción estratégica, persiguiendo más bien el éxito de los intereses y valores particulares que representan», citado por PORRAS NADALES, Antonio Joaquín, *op. cit.*, pág. 50.

ha transformado en avances estructurales de los actores políticos considerados, y viceversa. Como se demostrará en los capítulos siguientes, la tesis según la cual los actores constituyentes el sistema político europeo serían sujetos racionales es avalada por un examen diacrónico de la vida del Parlamento europeo: como bien evidencia Kreppel, mientras en una primera fase, cuando la Asamblea parlamentaria carecía de poderes relevantes y de influencia sobre las demás instituciones europeas, los eurodiputados, independientemente del grupo parlamentario de pertenencia, trabajaban juntos para perseguir el potenciamiento del rol del Parlamento europeo, después de haber alcanzado un nivel de influencia suficiente, el consenso entre los parlamentarios disminuyó, siendo sustituido por la acción estratégica de cada grupo. Las anteriores consideraciones demuestran como el sistema parlamentario europeo se caracteriza por un fuerte dinamismo y sigue siendo un sistema aún en construcción y fuertemente permeable. No solo los cambios en la naturaleza y en las funciones de los actores políticos han sido determinados por los acontecimientos que la institución parlamentaria ha vivido, sino que algunos de los objetivos logrados por el Parlamento también han sido fruto de una acción concertada por estos sujetos.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La hipótesis de trabajo inicial se basa en la tesis según la cual existiría una substancial identidad fisionómica entre sistema de partidos y forma de gobierno por la que «il sistema político vive, opera, si modifica intorno a una determinata struttura formale che ne costituisce lo scheletro»⁹⁷. Partiendo de esta premisa, *in primis*, se ha intentado esbozar la estructura institucional de la Unión recurriendo a las principales teorías constitucionales elaboradas a propósito de la forma de gobierno europea y primando un enfoque descriptivo que nos ha llevado a destacar dos rasgos fundamentales de este sistema: el carácter multinivel y el carácter compuesto del entramado institucional europeo.

Ambos aspectos se deben a la naturaleza de la misma UE que, alejándose de las teorías clásicas moldeadas según el maniquí del Estado, destaca por ser una forma de organización política *sui generis*, protagonista de una nueva etapa histórica *post-nacional*. De ahí los límites de aquellos intentos por adaptar a la realidad europea las

⁹⁷ BIN, Roberto, PITRUZZELLA, Giovanni, *op. cit.*, pág. 147.

clásicas etiquetas- empezando por la noción de «forma de gobierno» y siguiendo con el modelo tradicional de parlamentarismo- que mal se concilian con un sistema en el cual no es aplicable ni siquiera el principio de separación de poderes en su proverbial versión tripartita.

La nueva estructura institucional delineada por las reformas más recientes- cuyo proceso de construcción había sido encaminado también a través de fuentes menos típicas⁹⁸- ha dado vida a «un nuevo panorama político post-estatal, caracterizado por el retroceso de las ideas de soberanía, territorio y por las afirmación de diversos centros interdependientes e interrelacionados (comunidades supraestatales, Estados, regiones) entre los que se dispersa el poder político»⁹⁹; consecuentemente, en el marco de esta revolución constitucional, entre las tesis comparativas esbozadas aquella que clasifica el sistema constitucional de la Unión como *compound republic*, al estilo estadounidense, aunque presente diversos puntos críticos, es al mismo tiempo la categorización más válida.

Conceptos como «constitucionalismo multinivel» y «democracia compuesta» presentan la ventaja de adaptarse a un entorno tan peculiar como es el sistema constitucional europeo y permiten superar el *empasse* determinado por problemáticas que han monopolizado la especulación científica porque consideradas sustancialmente irresolubles. Como bien evidencia el profesor Álvarez Conde «el logro de la legitimidad europea pasa, una vez denunciada la falacia de su déficit democrático, por una interacción de todos los mecanismos que integran el llamado constitucionalismo multinivel»¹⁰⁰ y añade que, aceptando como nuestra la visión multinivel del constitucionalismo europeo, hay que cumplir un paso más: «la cuestión debe analizarse desde un prisma más integral, incidiendo en que la idea europea se construye a través de todos los niveles de gobierno»¹⁰¹.

Ahora bien, si la UE representa un nuevo modelo parlamentario, de la misma manera el sistema europeo de partidos responde a lógicas estructurales y funcionales nuevas. La

⁹⁸ Se hace referencia a las modalidades utilizadas en algunos casos para adoptar reformas que han producido mutaciones constitucionales del sistema europeo; un relato más detallado de este «fenómeno» puede encontrarse en el artículo del profesor MENÉNDEZ, Agustín José, (2012), «La mutación constitucional de la Unión europea», *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 96, septiembre-diciembre, págs. 41-98.

⁹⁹ AYUSO TORRES, Miguel, (2011), *El estado en su laberinto*, Barcelona, Scire, págs. 34 y 35.

¹⁰⁰ ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *op. cit.*, pág. 19.

¹⁰¹ *Ibidem*, pág. 21.

hipótesis de trabajo que se intentará demostrar en los siguientes capítulos mueve de la idea del Europartido como *network party* en el cual hay un reparto entre las áreas de acción y al mismo tiempo una constante conexión entre los distintos niveles en los cuales cada actor actúa¹⁰². Cada «capa política» corresponde a un nivel del sistema institucional compuesto del cual se ha hablado y cada actor político constituye el puente de conexión con el nivel sucesivo. Es verdad que esta función de *linkage*, sobre todo respecto a los partidos nacionales y el nivel europeo, ha sido por mucho tiempo cuestionada en razón de la supuesta depoliticización que a nivel nacional se ha perpetrado hacía la arena política de la Unión; en cambio, estamos convencidos de que los acontecimiento económico-políticos que han afectado a los Estados miembros a partir de 2008 han tenido el efecto de desvelar la existencia de una Europa política que antes de aquel momento no había sido percibida por la opinión pública. En definitiva, ha llegado el momento que la UE pase de ser objeto de comparación y se convierta a parámetro comparativo.

¹⁰² VIVIANI, Lorenzo, (2009), *L'Europa dei partiti. Per una sociologia dei partiti politici nel proceso di integrazione europea*, Firenze, Firenze University Press, pág. 91.



CAPÍTULO II

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: VÉRTICES DEL EUROPARTIDO

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se introduce el primer actor político del sistema europeo de partidos: los grupos parlamentarios del PE. Como se explicará a continuación, la elección de comenzar nuestro estudio por estas agrupaciones depende principalmente del alto grado de desarrollo institucional logrado por los grupos políticos transnacionales respecto a las otras dos formaciones que se analizarán, es decir, los partidos a nivel europeo y los partidos nacionales. De los grupos políticos dependen numerosos aspectos que caracterizan la manera de ser del sistema de partidos de la Unión y alrededor de éstos se han construido, a lo largo de las legislaturas, las relaciones con los otros protagonistas del Europartido.

Pues bien, el estudio de los grupos políticos se dividirá en dos partes: en la primera, se llevará a cabo un análisis de los principales elementos que constituyen el estatuto de los grupos políticos, dedicando algunas breves consideraciones al régimen que el Reglamento interno del PE reserva a los diputados *uti singuli*. En cambio, en la segunda parte del capítulo, se evaluará el grado de institucionalización logrado tras las legislaturas por los grupos parlamentarios y se intentará explicar, desde una perspectiva institucional, el fenómeno del grupocentrismo que, como se verá, caracteriza la organización interna de la asamblea parlamentaria europea.

1. LA CENTRALIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO EUROPEO

1.1. Breve excursus histórico y génesis de los grupos parlamentarios europeos

La elección de empezar el análisis por los grupos parlamentarios responde a dos órdenes de factores de diversa naturaleza: un factor genético y un factor estructural¹⁰³. En cuanto al primer factor, como es notorio, las agrupaciones internas del Parlamento europeo precedieron, desde un punto de vista temporal, al nacimiento de las federaciones transnacionales europeas; en efecto, la organización de los representantes enviados por cada país miembro según agrupaciones políticas se remonta a los orígenes de la Asamblea Común de la Comunidad del Carbón y del Acero. La Asamblea se afirmaba como primera institución internacional estructurada internamente según grupos políticos y no meramente nacionales. Sin embargo, fue solamente con las elecciones directas del Parlamento europeo que se constituyeron las primeras federaciones transnacionales, creadas entre 1974 y 1976, apenas antes de la celebración del primer sufragio universal europeo; de manera que a cada partido europeo en el momento de su constitución se correspondía, en el seno del PE, un grupo político¹⁰⁴. Consecuentemente, si bien es verdad que en el caso de la Confederación de los Partidos Socialistas y del Partido Popular europeo, dos Internacionales gestionaban a nivel supranacional la coordinación entre los partidos políticos miembros, la presencia en el PE de grupos políticos propiamente europeos desempeñó un papel determinante en el desarrollo de las primeras federaciones supranacionales, tanto que no es incorrecto hablar de una génesis parlamentaria de los partidos políticos europeos¹⁰⁵.

Las anteriores circunstancias han alimentado la tesis ampliamente compartida en la literatura académica según la cual existiría una escala jerárquica entre grupos

¹⁰³La centralidad de estos actores políticos en el proceso de integración política europea es resumida por Attinà en dos perfiles: el primer perfil es de carácter formal y se refiere a la organización de los trabajos parlamentarios; en este sentido los grupos políticos están en la base del funcionamiento de la arena representativa europea. El segundo perfil es de naturaleza sustancial y es inherente a la capacidad de los grupos de organizarse en mayorías parlamentarias necesarias para el alcance de los quórum deliberativos; véase ATTINÀ, Fulvio, LONGO, Francesca, PANEBIANCO, Stefania (1995), *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione europea*, Bari, Cacucci Editore, pág. 34.

¹⁰⁴ Los respectivos grupos políticos se constituían todos en 1953, justo inmediatamente después de la entrada en vigor del tratado instituyente la CECA y su sistema institucional. Para una reconstrucción diacrónica de la historia de los partidos políticos europeos y de los grupos político se consulte la página web <http://www.europe-politique.eu/>.

¹⁰⁵ A propósito de la génesis parlamentaria de los partidos políticos europeos, como se verá en el siguiente capítulo, se habla de «tara genética» en BARDI, Luciano, IGNAZI, Piero, (2004), *Il Parlamento europeo*, Bologna, Il Mulino, pág. 48

parlamentarios y partidos políticos europeos en la que los primeros ocuparían el vértice de dicha estructura. Sin embargo, como se intentará demostrar, el dato genético- más que jerarquizar la relación entre estos dos sujetos- ha influido en el grado de desarrollo de los grupos parlamentarios que, cuanto menos por una razón temporal, han podido alcanzar un nivel de estructuración mayor. Y es más; precisamente la circunstancia de haber representado durante mucho tiempo la única realidad en el proceso de integración política ha sido al mismo tiempo premisa y elemento congénito del segundo factor considerado, es decir, el estructural: los grupos parlamentarios y sus luchas en la adquisición de mayores poderes han permitido que se proyectase hacia el exterior un sistema articulado de conexiones entre los actores principales del sistema político europeo; en este sentido, si por sistema de partidos puede considerarse «el conjunto de unidad de partidos y de elementos estructurales que condicionan en general el funcionamiento de (este) sistema»¹⁰⁶, no es nada casual que en la evolución del Europartido hayan sido los grupos parlamentarios los que primero han manifestado y consolidado aquellas características que definen el modelo europeo de partidos: el carácter multinivel, la estructura reticular y la transnacionalidad de los intereses representados.

Pasando a las fuentes normativas que regulan los grupos políticos europeos, los actos que regulan estos sujetos son principalmente dos: el Reglamento del Parlamento europeo y los estatutos que cada grupo político adopta; en cambio, no existe en el derecho primario europeo un reconocimiento constitucional de estos sujetos, grandes ausentes entre las previsiones de los Tratados.

1.2. El carácter facultativo de la afiliación y los criterios reglamentarios de constitución de los grupos políticos

Con la intención de definir qué es un grupo político, puede afirmarse que, desde un punto de vista funcional, éstos son el instrumento a través el cual los eurodiputados se organizan en seno al Parlamento europeo. En la base de la organización de la Asamblea parlamentaria en agrupaciones políticas se encuentra el principio de no obligatoriedad de la adhesión¹⁰⁷ según el cual el diputado es absolutamente libre de decidir si afiliarse

¹⁰⁶ BARDI, Luciano, «I partiti e il sistema partitico dell'Unione europea», en FABBRINI, Stefano, (2002), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Bari, Editori Laterza, pág. 256.

¹⁰⁷ GUIDI, GUIDO, (1983), *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Urbino, Maggioli Editore, pág.55; según el autor la elección de optar por el carácter facultativo de la adhesión a un grupo

o no a un grupo político. El carácter facultativo de la adhesión es normativizado por el artículo 32 del Reglamento del PE que dispone: «los diputados *podrán* organizarse en grupos políticos (...)»¹⁰⁸; la norma, en relación a las otras disposiciones del capítulo en el cual se inscribe, reconoce la plena libertad de acción del diputado que, si elige no adherirse a ningún grupo político, confluirá entre los No Inscritos y estará sujeto a un régimen normativo parcialmente diferente. La *ratio* inspiradora de dicha disciplina parece responder de manera coherente a las peculiaridades propias del sistema parlamentario europeo en cuanto, a diferencia de algunas experiencias nacionales en las que los grupos parlamentarios nacen y se consolidan como prolongación institucional de los partidos políticos y en las cuales, consecuentemente, la inscripción obligatoria a un grupo es una medida preordinada a garantizar este *continuum*, a nivel europeo este binomio presenta unas características peculiares: como se ha destacado, el «sentido de marcha» de construcción del sistema político europeo encuentra su punto de partida dentro la institución representativa y procede hacia afuera¹⁰⁹, de manera que no se plantea la necesidad de proyectar en la arena representativa el componente político extraparlamentario.

Pues bien, aclarado que en la base de la organización en grupos políticos estriba el principio de la libre adhesión, según la disciplina reglamentaria los requisitos de constitución de un grupo político son los tres siguientes:

- 1) los diputados miembros deberán compartir una ideología política común;
- 2) para que la constitución de un grupo sea válida deberá alcanzarse el umbral numérico determinado por el Reglamento;
- 3) el grupo deberá cumplir con el requisito de la transnacionalidad.

Mientras el primer elemento ha quedado inmutado a lo largo de las legislaturas, el límite numérico y el carácter transnacional de los grupos parlamentarios han pasado de

parlamentario respondía inicialmente a la voluntad de no cristalizar en modelos definidos la organización interna de la Asamblea en un momento histórico-político de absoluta transición.

¹⁰⁸ Reglamento del Parlamento europeo, VIII legislatura, septiembre de 2015, consultable en la página oficial del PE <http://www.europarl.europa.eu>.

¹⁰⁹ Esta analogía ha sido a la base de la comparación teorizada en muchos estudios entre el sistema representativo europeo y el modelo británico del *parliamentary party* aunque debe destacarse que subsiste una diferencia sistemática no irrelevante que estriba en la ausencia, en el modelo de parlamentarismo inglés de los partidos que, en cambio, en el sistema europeo, aunque quizás aún a un estadio embrionario, constituyen una de las unidades del sistema político considerado.

ser unas meras previsiones programáticas a constituir elementos sustanciales de validez de las agrupaciones parlamentarias.

1.2.1. El requisito de las afinidades políticas: de norma programática a disposición reglamentaria vinculante

El requisito según el cual entre los eurodiputados del mismo grupo parlamentario debe compartirse una ideología política común regula la formación de estas agrupaciones políticas desde antes que fuese impuesto por el reglamento; en efecto, el criterio de las afinidades políticas se erigió inicialmente como resultado de una elección espontánea de los miembros de la Asamblea de la CECA, de manera que, lo que había nacido como un método de organización de los trabajos parlamentarios acabó siendo un requisito sustancial para la válida constitución de un grupo político.

El carácter innovador de la previsión actualmente contenida en el artículo 32 del Reglamento parlamentario puede comprenderse aún mejor si se considera que, hasta aquel entonces, ninguna organización internacional había adoptado el mismo criterio: por primera vez, los trabajos de una asamblea supranacional, compuesta por representantes estatales, pivotaban alrededor de las ideologías políticas compartidas entre los diputados más que en torno a su nacionalidad. A este propósito, emblemático es el episodio que caracterizó la elección del primer Presidente del Parlamento europeo: en aquella ocasión, pese al hecho de que concurrían al cargo el socialista belga Paul-Henri Spaak y el demócrata alemán Von Brentano, los socialistas alemanes apoyaron unánimemente el candidato del propio grupo parlamentario, sin dejarse llevar por lógicas nacionalistas¹¹⁰.

La importancia del requisito de la afinidad política en la construcción de una asamblea parlamentaria transnacional resultó clara desde el principio y en la transición de la CECA a Comunidad Económica Europea, se decidió mantener inmutado el criterio organizativo que hasta aquel momento había inspirado la formación de los grupos políticos de la Asamblea, tanto que muchas de sus normas internas fueron incorporadas en el reglamento del que se dotó el nuevo Parlamento¹¹¹.

¹¹⁰ El episodio se relata en KREPPPEL, Amie, *op. cit.*, pág. 55.

¹¹¹ Esta primera fase es bien explicada en BARDI, Luciano, BRESSANELLI, Edoardo, CALOSI, Enrico, GAGATEK, Wojchec, MAIR, Peter, PIZZIMENTI, Eugenio, *How to create a Transnational Party System*,

Pasando al aspecto normativo, el capítulo cuarto del Reglamento del Parlamento europeo regula los grupos parlamentarios y más específicamente en el artículo 32 se establece que «los diputados podrán organizarse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas»¹¹². La previsión normativa, por si misma bastante lacónica, padeció por mucho tiempo de su origen fáctico y pese a la función organizadora que había desempeñado antes de la intervención reglamentaria, en un primer momento prevaleció una lectura interpretativa basada en la consideración del requisito de la afinidad política como mera previsión programática, no vinculante para los eurodiputados¹¹³; de ahí que en las primeras legislaturas parlamentarias se aceptara la constitución de grupos políticos meramente técnicos que reunían diputados desvinculados de cualquier tipo de «proximidad» política. Entre estos, cabe destacar el Grupo de Coordinación Técnica y de Defensa de los Grupos y de los Diputados Independientes, constituido en la primera legislatura del PE, el Grupo Técnico de la Derecha Europea y en fin el Grupo Técnico de Diputados Independientes, conocido por los acontecimientos que llevaron a su disolución judicial en 2001. Fue precisamente por el asunto en el que quedó involucrado este último grupo político que, a través de las notorias sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión, se determinó la verdadera naturaleza del requisito en cuestión; al tratarse de resoluciones judiciales en las cuales se abarcó la temática de la disciplina los diputados No Inscritos, de los cuales se tratará más adelante, parece oportuno reenviar el análisis de esta jurisprudencia a los párrafos sucesivos.

Directorate General for Internal Policies, Polity Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs European, Legal Affairs, European Parliament, Brusseles, 2010, PE 425.623, pág 15: «Not longer after its creation (in September 1952), the Assembly witnessed the de facto formation of the political groups, which began to structure their workings according to ideological, rather than national, division. The earliest version of the formal rules of the Common Assembly still made no reference of political groupings, while it is often referred to the principle of national representation- or instance in allocation of some internal positions, as was customary in the other international assemblies. Very soon, however, the distribution of committee seats and chairmanship began to take into account both national and party representation, the deputies were no longer seated in the hemicycle in alphabetic order, but according to the political group to which they belonged».

¹¹² A este propósito, según la profesora Ciancio sería posible escoger en la disposición citada una clara influencia del modelo francés en el cual la organización de los grupos parlamentarios se basa en las *affinités politiques* de sus miembros; en CIANCIO, Adriana (6 mayo de 2009), «I partiti europei e il proceso di democratizzazione dell'Unione», en *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, recuperado de <http://www.federalismi.it/>.

¹¹³ Véase en tal sentido GUIDI, G., *op.cit.*, pág. 57, según el cual el requisito en cuestión integraría una mera declaración sobre el papel desempeñado por los grupos políticos, de carácter sustancialmente simbólico más bien que un requisito jurídico de validez.

Pues bien, respecto a la fase de la constitución de los grupos políticos, según lo establecido en el apartado quinto del artículo 32 del Reglamento, ésta se realizará mediante la presentación de una declaración al Presidente del PE en la que deberá indicarse el nombre de la agrupación política y de sus miembros, mientras que no será necesario especificar los objetivos y los valores políticos perseguidos. Cabe destacar que la disposición en cuestión va acompañada por una nota interpretativa que especifica las modalidades con las cuales se llevará a cabo el control sobre la integración del requisito de la afinidad política y que podría suponer un importante elemento para la calificación jurídica del mismo: como dispuesto en la nota

generalmente el Parlamento no necesita evaluar la afinidad política de los miembros de un grupo. Cuando se constituye un grupo con arreglo al presente artículo, los miembros del mismo aceptan por definición que existe entre ellos una afinidad política. Únicamente es preciso que el Parlamento evalúe si el grupo se ha constituido de conformidad con el Reglamento cuando los diputados interesados niegan la existencia de dicha afinidad.

Como se desprende del texto anterior, el control acerca de la afinidad política entre los miembros de un mismo grupo no será previo, o sea, no se efectuará en el momento de la constitución, en cuanto en principio se asumirá «por definición» que los eurodiputados comparten una ideología política común; en cambio, una posible evaluación de la conformidad del grupo a las previsiones reglamentarias se efectuará en el caso de que los mismos diputados nieguen la existencia de dicha afinidad¹¹⁴ como ocurrido con el Grupo Técnico de Diputados Independientes que, en su estatuto, negaba expresamente cualquier conexión ideológico-política entre sus miembros.

Dado lo expuesto, puede afirmarse que las especificaciones aportadas por la nota interpretativa no sirven de ayuda para la determinación del carácter del requisito examinado: de hecho, si por un lado se prevé expresamente una forma de control sobre la subsistencia del requisito analizado- circunstancia que avalaría su reconocimiento como elemento sustancial en la constitución de un grupo político- por el otro lado, en el hipotético caso en que se compruebe la falta del vínculo ideológico entre los miembros de una misma agrupación de diputados, el reglamento parlamentario no individua

¹¹⁴ La nota difiere en parte del texto propuesto por la Comisión de Asuntos Constitucionales llamada a interpretar el artículo 29 (ahora 32) del Reglamento en el caso que interesó el Grupo Técnico de Diputados Independientes; con escrito del 28 de julio de 1999 la Comisión proponía a adopción de la siguiente nota interpretativa: «a efecto de este artículo, no cabe admitir la constitución de un grupo que niegue abiertamente todo carácter político y cualquier afinidad política entre sus componentes».

ninguna medida sancionadora. Tampoco aporta posteriores elementos clarificadores el artículo 33 del Reglamento en el cual aparece una genérica referencia a «las consecuencias administrativas y financieras» que la Mesa del PE puede adoptar en el caso en que se proceda a la disolución de un grupo político; en efecto, debido al elevado grado de indeterminación de la antedicha previsión y a la ausencia de una sanción sustancial, parece acertado descartar una calificación del artículo 33 Reg. como disposición sancionadora.

Sin embargo, de la casuística jurisprudencial que se analizará en los párrafos siguientes y del análisis de la disciplina interna dictada por los estatutos de los grupos políticos pueden aportarse posteriores elementos a nuestra investigación acerca del valor prescriptivo del requisito de la afinidad política previsto por el artículo 32 Reg. Respecto a los estatutos de los grupos constituidos en la presente legislatura, cabe señalar que éstos, comparados con las previsiones reglamentarias apenas analizadas, no solo han acogido el requisito de las afinidades políticas en su seno, sino que lo han potenciado en el sentido que se verá a continuación. En general, en la mayoría de los textos analizados la existencia de esta conexión ideológica se presume en todos los casos en los que los miembros del grupo político provengan de partidos nacionales afiliados a la federación europea correspondiente a aquel grupo; en cambio, para los demás diputados, se requerirá la adhesión al programa político del grupo o del partido europeo a este conexo. A este propósito, significativo es el Reglamento del Grupo del Partido Popular Europeo¹¹⁵: veamos que en su artículo 3 se establece como requisito para la adhesión de un eurodiputado al grupo que éste adhiera al programa del PPE y al reglamento del mismo grupo. En el mismo sentido puede citarse el estatuto del grupo Los Verdes/Alianza Libre Europea en el cual expresamente se establece que la aceptación del programa político y de los valores a los cuales se inspira es *condicio sine qua non* para la adhesión al grupo; además, en el artículo 2 del texto aprobado en Bruselas en el noviembre del 2006 se lee que la base de la *membership* está en la plena aceptación de la «Carta de los Verdes europeos», documento en el cual se especifica la ideología política de dicha federación.

Como se desprende de estos ejemplos, el requisito de las afinidades políticas, establecido por el Reglamento del PE acaba siendo trasladado a la disciplina interna de

¹¹⁵ La versión consultada es actualizada al mes de octubre del 2013.

algunos grupos como elemento que debe darse a la hora de la adhesión de un nuevo diputado; de ahí que, por lo menos formalmente, los estatutos de estos grupos hayan exigido una manifestación de voluntad expresa acerca de la aceptación de la ideología política y del programa de trabajo adoptado. Como se verá, en algunos casos, además, el respeto de este vínculo político se refuerza a través de la previsión de medidas disciplinarias.

1.2.2. *El umbral numérico y el carácter trasnacional de los grupos parlamentarios a lo largo de las legislaturas*

El segundo requisito para la válida constitución de un grupo parlamentario es la integración de un umbral numérico mínimo establecido por el artículo 32 del Reglamento del PE: cada grupo parlamentario deberá estar integrado por un mínimo de veinticinco diputados, elegidos en al menos una cuarta parte de los Estados miembros. Pues bien, si hoy está absolutamente prohibida la constitución de grupos mononacionales, y además se requiere que el grupo sea suficientemente representativo de los componentes nacionales partes de la Unión, en los anteriores reglamentos parlamentarios se había adoptado el así denominado «principio de diversificación del número mínimo de miembros»¹¹⁶: dicha regla permitía que el umbral numérico necesario para la constitución de un grupo variase según el nivel de representatividad del grupo, de manera que, cuanto más eran los países representados por un grupo parlamentario, menos diputados se requerían para su constitución.

El principio de diversificación, en vigor hasta el mes de julio de 2004, con mucha probabilidad intentaba alcanzar un doble objetivo: en primer lugar, permitir la constitución de grupos políticos pequeños pero trasnacionales, favoreciendo la creación de agrupaciones que pudiesen representar en el seno de la asamblea intereses y estancias verdaderamente europeas. Y en segundo lugar, calibrar el requisito de la

¹¹⁶ Con la resolución de 16 de octubre de 1973 se introducía el requisito de la diversificación del umbral numérico en base al número de países representados a través de la previsión reglamentaria según la cual «para la constitución de un grupo político será necesario el número mínimo de 21 diputados si son provenientes de un solo estado miembro. El número es de 15 si los miembros provienen de dos estados miembros y de diez si provienen de tres o más estados miembros». Hasta la antedicha resolución el umbral era único e independiente del número de estados miembros representados. Las razones a la base de las modificaciones introducidas en 1973 son claramente explicadas por el on. Vernaschi que indicaba dos órdenes de motivaciones, políticas y administrativas: las primeras, consistente en la voluntad de impulsar una consciencia política europea; las segundas se basaban en la voluntad de aceptar grupos más pequeños pero más representativos de los grandes, para permitir a estos de poder lograr constituir un grupo y gozar de las ventajas organizativas, políticas y administrativas previstas para estas agrupaciones. El asunto es ampliamente tratado por GUIDI, Guido, *op. cit.*, pág. 61.

transnacionalidad con el umbral numérico. Dicha posibilidad se traducía principalmente para los grupos más pequeños en una concreta ocasión de participación en la vida política de la Unión, siempre que hubiesen incluido un número mayor de delegaciones nacionales. De ahí la notoria clasificación elaborada por la literatura científica entre grupos monopartidos, transnacionales y multipartidos: como bien explica Bardi, los primeros se caracterizaban por la presencia de miembros provenientes exclusivamente de una delegación nacional, o en los cuales las delegaciones nacionales eran dos, pero cada una mantenía un elevado nivel de autonomía: emblema de esta categoría es el Grupo Democrático Europeo (DE) que en la I legislatura (1979-1984) incluía entre sus miembros 61 eurodiputados británicos, todos provenientes del partido conservador, y 3 daneses; otros ejemplos se hallan durante la IV legislatura en la que se constituyó el grupo enteramente italiano Forza Europa y el grupo European Radical Alliance (ERA), integrados principalmente por miembros franceses.

En cambio, un grupo político se definía «multipartido» cuando, pese al hecho de estar constituido por distintos componentes nacionales, no lograba alcanzar el nivel de representatividad de los grandes grupos transnacionales¹¹⁷; en efecto, estos últimos se caracterizaban por el hecho de reunir diputados provenientes de la casi totalidad de los Estados miembros de la Unión y por lo tanto eran los que más expresaban el requisito de la transnacionalidad. Pues bien, a pesar de que, a raíz de las previsiones en vigor, la clasificación analizada ha perdido el valor sistemático del pasado, como se verá más adelante, las categorías definitorias brevemente esbozadas siguen manteniendo cierta función cognitiva en cuanto aplicadas a la actual legislatura sirven de índice del grado de institucionalización alcanzado por los grupos parlamentarios hodiernos.

Finalmente, volviendo a la disciplina establecida por el Reglamento, debe destacarse la previsión de la hipótesis excepcional de que el grupo siga existiendo a pesar de un número inferior a veinticinco diputados determinado como regla general: se trata del caso de la sobrevenida pérdida del requisito numérico durante la legislatura, circunstancia que no afectará la sobrevivencia del grupo parlamentario siempre que sea contrabalanceada por el mantenimiento del carácter transnacional del mismo que deberá «seguir representando al menos una quinta parte de los Estados miembros» (artículo

¹¹⁷ Para una exhaustiva explicación de la clasificación apenas analizada véase BARDI, Luciano, *I partiti...op. cit.*, pág. 261 y ss.

32.3). En esta hipótesis el grupo deberá ser autorizado por el Presidente del PE, de acuerdo con la Conferencia de Presidentes.

2. BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS DIPUTADOS *UTI SINGULI*

2.1. Las prerrogativas parlamentarias: disciplina y jurisprudencia acerca de las inmunidades de los diputados europeos

Una vez esbozados los requisitos que el reglamento del PE establece para la válida constitución de un grupo político, es oportuno detenerse brevemente en las previsiones que delimitan el estatus del diputado *uti singuli* enfocadas en el régimen de incompatibilidades, inmunidades y normas de conducta que regulan el cargo de europarlamentario. Respecto a este perfil, cabe destacar que la disciplina parlamentaria interna del PE manifiesta más afinidad con las reglas que rigen las asambleas legislativas estatales. En este sentido, destaca la previsión- plenamente conforme a las teorías parlamentarias clásicas- que concreta en el principio de la prohibición del mandato imperativo la regla fundamental que rige la actuación de los diputados durante la legislatura (art. 2 Reg.). Más específicamente el artículo 2 del Reg.- utilizando una fórmula similar a la de números textos constitucionales- establece que los diputados «no estarán sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo alguno»¹¹⁸. A raíz de la antedicha correspondencia, nos remitimos a la doctrina académica elaborada a propósito del contenido de la prohibición del mandato imperativo, mientras que- para no alejarnos demasiado de los propósitos de la presente investigación- en este trabajo nos detendremos en las medidas en las cuales se concreta la libertad del parlamentario.

Pues bien, yendo al tema de la libre ejecución del mandato parlamentario, el sistema de prerrogativas de ejecución individual que se reconocen al diputado europeo se encuentra regulado por una doble fuente: el Reglamento interno al PE y el *Protocolo n. 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión europea* (en adelante, Prot.), anexo a los Tratados¹¹⁹. En primer lugar, el artículo 5 del Reg. interno, en su II apartado, aclara las finalidades y la naturaleza de las prerrogativas acordadas a los diputados europeos: «la inmunidad parlamentaria no es un privilegio personal del diputado, sino una garantía de independencia del Parlamento en su conjunto» y, de

¹¹⁸ Emblemático en tal sentido el artículo 38 de la Ley fundamental de Bonn establece que los diputados del Bundestag alemán no son ligados «a mandatos ni instrucciones».

¹¹⁹ PROTOCOLO (núm. 7), *sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión europea, anejo al Tratado de la Unión europea*, DOUE n. 306, de 17 de diciembre de 2007.

acuerdo con la visión generalmente compartida de éstas instituciones¹²⁰, se declara que su fin es tutelar «la integridad» del Parlamento como órgano y «la independencia de los diputados en el ejercicio de sus funciones». Cabe precisar que, a pesar del hecho que la previsión citada menciona expresamente únicamente la inmunidad parlamentaria, ésta deberá interpretarse en un sentido amplio que incluye tanto la inviolabilidad cuanto la inmunidad en sentido estricto.

El contenido de las antedichas medidas se encuentra explicitado en el mencionado Protocolo n.7 que, en su Capítulo III, después de reconocer a los parlamentarios una serie de privilegios de distinto alcance- entre los cuales se señala la libertad de movimiento de los eurodiputados con ocasión de la participación en las reuniones del PE y durante las misiones oficiales en Estados miembros- esboza las dos clásicas prerrogativas individuales: la inviolabilidad y la inmunidad del diputado. La primera de éstas- aunque en el texto del Protocolo no se le defina directamente como «inviolabilidad»- ampara a los miembros del PE «por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones» (art. 8 Prot.). Es evidente que el valor superior que se pretende tutelar con esta medida coincide con la libertad de expresión del diputado que no podrá ser detenido ni procesado por hechos relacionados a su mandato. Consecuentemente para determinar el alcance de tal prerrogativa será fundamental establecer cuándo una opinión puede considerarse *emitida en el ejercicio de las funciones parlamentarias*.

El Tribunal de Justicia tuvo la posibilidad de pronunciarse acerca de este asunto en distintas ocasiones, elaborando una jurisprudencia que se ha mantenido constante a lo largo de los años y que define los requisitos con los cuales deberá cumplirse para que pueda invocarse el amparo de la prerrogativa en cuestión. Debido al hecho que el artículo 8 del antedicho Protocolo pretende tutelar la libre expresión y la independencia del eurodiputado, será irrelevante el lugar donde las opiniones han sido declaradas mientras que deberá evaluarse la naturaleza y el contenido de las mismas; más específicamente, los jueces aclaran que será necesario que «la relación entre la opinión expresada y las funciones parlamentarias debe ser directa y imponerse

¹²⁰ Las prerrogativas parlamentarias suelen distinguirse de los privilegios en cuanto «no se predicen personalmente del diputado sino funcionalmente de la Cámara y, por ende, no son renunciables», en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, CÁMARA VILLAR, Gregorio, LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, CANO BUESO, Juan, BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, RODRÍGUEZ, Ángel, (1999), *Derecho Constitucional*, VOL. II, Madrid, Editorial Tecnos, pág. 364.

manifiestamente»¹²¹. Ambos los requisitos deberán existir al mismo tiempo de manera que, aunque pudiera demostrarse la relación entre las opiniones prestadas y la función pública ejercida por el diputado, para que las declaraciones estén amparadas por la inmunidad prevista por el artículo 8 Prot., la antedicha conexión deberá ser evidente.

Respecto a la inmunidad, a los eurodiputados se les reconoce un régimen de protección procesal por razón del cual «mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones, sus miembros gozarán: en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país; en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial». Como destaca del texto, la disciplina de la inmunidad se articulará de otra forma en el caso en que el diputado se encuentre en su país de origen o, en cambio, en el territorio de otro Estado miembro: en la primera hipótesis, se reenvía a las normativas nacionales en materia de prerrogativas parlamentarias, ocasionando, según la doctrina, a *genuine inequality*¹²² entre los eurodiputados que gozarán de una mayor o menor protección en función del grado de amparo acordado por la normativa aplicable; en la segunda hipótesis, el diputado que se encuentre en el territorio de otro Estado miembro gozará de una verdadera *community immunity*¹²³ regulada por el Derecho comunitario.

La disciplina de las prerrogativas se completa con la previsión según la cual toda solicitud de suspensión deberá dirigirse al Parlamento europeo para que pueda evaluarlo a la luz de las previsiones anteriormente analizadas (art. 6 Reg. PE). También en el caso de dicha disposición, la jurisprudencia comunitaria se encargó de identificar el marco de aplicación de la suspensión mencionada; de hecho, en la resolución del caso Marra se preocupó de establecer que

cuando el juez nacional está informado del hecho de que ese mismo diputado ha presentado ante el Parlamento Europeo una demanda de amparo de la referida inmunidad, en el sentido del artículo 6, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento Europeo,

¹²¹ TJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2011, procedimiento penal entablado contra Aldo Patriciello, petición de decisión prejudicial: Tribunale di Isernia-Italia, Asunto C-163/10, ap. 35.

¹²² OFFERMANN, Klaus, *Parliamentary Immunity in the European Parliament*, Directorate General for Internal Policies, Polity Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs European, Legal Affairs, European Parliament, Bruselas, octubre-2005, PE 360.487/REV2, pág.11. En efecto la antedicha previsión se remonta a cuando la Asamblea se componía de representantes de los parlamentos nacionales para los cuales, consecuentemente, se preveía la aplicación de las inmunidades acordadas por el propio Estado dentro de su territorio.

¹²³ *Ibidem*, pág. 12.

dicho juez debe suspender el procedimiento judicial y solicitar al Parlamento Europeo que emita su opinión a la mayor brevedad posible¹²⁴.

El Tribunal de Justicia, siempre en la misma ocasión, se preocupó por precisar que

cuando el juez nacional ha verificado la concurrencia de los requisitos para reconocer la inmunidad absoluta prevista por el artículo 9 del Protocolo, el respeto de dicha inmunidad es obligatorio tanto para ese juez como para el Parlamento. De ello se deriva que el Parlamento no puede suspender tal inmunidad y que, por consiguiente, el citado juez debe abstenerse de pronunciarse sobre la acción ejercitada contra el diputado europeo afectado¹²⁵.

De las anteriores consideraciones se desprende que el sistema de prerrogativas delineado por las fuentes analizadas necesita para su aplicación de una leal colaboración entre los jueces nacionales y el Parlamento europeo.

2.2. Incompatibilidades y código de conducta. Medidas de transparencia y sanciones

Compartiendo la opinión de quien considera que el sistema de incompatibilidades de los parlamentarios debe tratarse de manera autónoma respecto a las prerrogativas acordadas a los diputados¹²⁶, pasamos a esbozar brevemente los casos en los que este cargo no puede coexistir con otras funciones públicas¹²⁷. A pesar de la importancia que el régimen de incompatibilidades tiene en el sistema de garantías a tutela de la independencia de toda actuación parlamentaria, hasta el 2009 los eurodiputados bien podían cubrir contemporáneamente un doble mandato representativo, tanto en seno al Parlamento europeo como en el parlamento nacional de origen. Solo se configuraba una causa de incompatibilidad en el caso de que ésta fuese establecida por la disciplina estatal o por el estatuto del grupo político europeo de pertenencia. Con las

¹²⁴ TJUE (Gran Sala), de 21 de octubre de 2008, Alfonso Luigi Marra contra Eduardo De Gregorio (C-200/07) y Antonio Clemente (C-201/07), petición de decisión prejudicial: Corte suprema di Cassazione - Italia, ap. 47.

¹²⁵ *Ibidem*, ap. 42.

¹²⁶ En este sentido ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso...op. cit.*, pág. 108.

¹²⁷ Se señala que no se abarcará el tema de las causas de inelegibilidad al tratarse de un aspecto relacionado con el Derecho electoral, más bien que con la materia del Derecho parlamentario, que por lo tanto se aleja del marco científico de este estudio.

modificaciones aportadas durante la VI legislatura¹²⁸, la prohibición del doble cargo representativo se extendió, por fin, a todos los parlamentarios europeos¹²⁹.

Otras incompatibilidades se establecen en el artículo 6 del Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento europeo por sufragio universal directo¹³⁰ que dispone que la condición de miembro del PE es incompatible con cargos internos al sistema institucional de la Unión. Es el caso de miembros de la Comisión, del Tribunal General, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, Abogado General o secretario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, miembro de comités u organismos creados en virtud o en aplicación de los Tratados para la administración de fondos de la Unión o para el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa, miembro de los órganos del Banco Europeo de Inversiones, del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, Defensor del Pueblo Europeo y funcionarios o agentes en servicio activo de las instituciones de la Unión Europea; además se habrá incompatibilidad entre la condición de europarlamentario y la de miembro del Gobierno de un Estado miembro o de Juez. Finalmente, se otorga a los Estados miembros la posibilidad de determinar a nivel interno otros casos de incompatibilidades.

Pues bien, además de las limitaciones acabadas de analizar y frente a las prerrogativas reconocidas a los miembros del PE, subsiste para éstos el deber de cumplir con un conjunto de reglas de conducta. A este propósito, el artículo 11 del Reglamento, en su apartado 2, establece que

el comportamiento de los diputados se caracterizará por el respeto mutuo, se basará en los valores y principios tal como se definen en los textos fundamentales de la Unión Europea, preservará la dignidad del Parlamento y no comprometerá el desarrollo normal de los trabajos parlamentarios ni la tranquilidad en las dependencias del Parlamento.

Una disciplina más exhaustiva se contiene en el Anexo I al Reglamento que reúne las prescripciones que conjuntamente forman el Código de conducta de los diputados al

¹²⁸ DECISIÓN del Parlamento europeo, de 28 de septiembre de 2005, *sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento europeo* (2005/648/CE/Euratom), DOUE de 7 de octubre de 2005.

¹²⁹ A este propósito véase RODRÍGUEZ, Ángel, (1988), « La legislación española sobre las elecciones al Parlamento Europeo y el Problema del doble mandato », *Revista de las Cortes Generales*, núm. 15, págs. 267-300.

¹³⁰ Acta *relativa a la elección de los diputados al Parlamento europeo por sufragio universal directo*, adjunta a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (76/787/CECA, CEE, Euratom).

Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses¹³¹. El antedicho anexo, además de incorporar los principios deontológicos fundamentales en los que deberá inspirarse el mandato de cada eurodiputado, establece las medidas más aptas para revelar aquellos intereses económicos y financieros que podrían generar eventuales conflictos entre el interés general y el interés personal del parlamentario. A tal fin, es el mismo Anexo que elabora una definición de «conflicto de intereses» que tendrá lugar «cuando un diputado al Parlamento Europeo tenga un interés personal que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes como diputado» (art. 3). En el caso de que se dé dicha circunstancia- descrita, como se ha visto, de manera un tanto vaga- el Anexo reconoce lo que podría definirse un «deber de alerta» que obliga el diputado, después de haber intentado adoptar «todas las medidas necesarias» para resolver el presunto conflicto, informar por escrito el Presidente del PE.

En cuanto a los intereses económicos de los eurodiputados, el art. 4 del Código de conducta establece que «por razones de transparencia» los parlamentarios deberán presentar una declaración sobre los principales ingresos percibidos por las actividades desempeñadas durante los tres años anteriores al comienzo del mandato parlamentario europeo y por todo tipo de actividad remunerada que desarrollen durante el ejercicio del mandato. La declaración abarcará además aquellas actividades que, a pesar de no ser remuneradas, puedan tener «implicaciones políticas» u otorgar al diputado «una influencia importante en los asuntos de los organismos de que se trate» (art. 4, letra f). Finalmente, se prohíbe a los miembros del PE aceptar obsequios o beneficios por un valor superior a los 150 euros (Art. 5 Cód.).

El incumplimiento de las antedichas previsiones será sancionado con la adopción por parte del Presidente del PE de medidas de varia naturaleza que van desde el simple llamamiento al orden hasta la retirada del uso de la palabra o en los casos más graves hasta la expulsión del salón de sesiones¹³². Además, en los casos de desordenes «excepcionalmente graves», el Presidente podrá disponer, con decisión motivada, la

¹³¹ CÓDIGO de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses, Anexo I del Reglamento Interno del Parlamento europeo, VIII legislatura- enero 2017.

¹³² Cabe matizar que, en la asunción de las decisiones inherentes a las posibles sanciones por aplicar, el Presidente del PE será asesorado por un Comité Consultivo, órgano instituido por el Código de Conducta que, además de examinar los casos de presunta violación de las normas de conducta, ofrecerá asesoramiento sobre la correcta interpretación y aplicación del Código a los diputados que lo solicitarán.

adopción de sanciones más incisivas como la «pérdida del derecho a las dietas para gastos de estancia durante un período limitado de tiempo o la suspensión temporal». En fin, como *extrema ratio* el artículo 166 del Reglamento del PE prevé que el Presidente, esta vez con la necesaria participación de la Mesa de los Presidentes de los grupos parlamentarios, proponga la suspensión o la retirada de uno o más cargos ocupados por el diputado en el Parlamento¹³³.

Pues bien, la temática de las reglas de conducta que deben respetar los eurodiputados presenta muchas conexiones con el asunto de la participación de los lobbies en el proceso decisonal y político de la Unión. Al tratarse de sujetos que han vivido un proceso de paulatina institucionalización y que pueden considerarse de pleno derecho como actores políticos secundarios del sistema europeo, nos remitimos a los párrafos que más adelante en este trabajo se dedican a los que la normativa europea llama «grupos de interés europeos».

2.3. Facultades y poderes del diputado: una disciplina limitativa de las acciones individuales

Anticipando las conclusiones del presente párrafo puede afirmarse que la organización interna del PE se inspira en un modelo grupocéntrico en el cual las actividades reservadas a los diputados *uti singuli* se limitan a un puñado de facultades. En efecto, según la regla fundamental alrededor de la cual pivota toda actividad de los diputados, se reconocen a éstos los mismos poderes y las mismas facultades de los grupos políticos siempre que se reúnan en un «equipo» formado por, al menos, cuarenta parlamentarios; por lo tanto, si se considera que para constituir un grupo político serán suficientes veinticinco diputados (art. 32 Reg.), la fijación del antedicho umbral numérico pone de manifiesto la voluntad de impulsar y privilegiar una organización interna de la asamblea en grupos políticos.

Sin embargo, entre el limitado margen de acción que se reconoce individualmente a los diputados cabe destacar la posibilidad de presentar preguntas con solicitud de respuesta escrita al Presidente del Consejo europeo, al Consejo, a la Comisión o al

¹³³ La disciplina appena esbozada es en parte aplicada también a una peculiar figura de diputado reconocida por el Reglamento: el parlamentario «observador»; se trata de diputados provenientes de aquellos Estados que han adherido a la Unión en el curso de la legislatura, a los cuales se concede la posibilidad de enviar al Parlamento europeo tantos diputados cuanto son los escaños asignados a dichos Estados con la única limitación para estos parlamentarios de no tener derecho de voto alguno.

Vicepresidente de la Comisión y al Banco Central Europeo¹³⁴. Se trata de una importante herramienta de trabajo que permite a los parlamentarios orientar el debate político hacia asuntos y temas que en la mayoría de los casos tienen una relación directa con el Estado miembro de origen. En efecto, los estudios sobre las preguntas parlamentarias que han sido desarrollados a lo largo de las legislaturas por la doctrina especializada han evidenciado que las preguntas parlamentarias conciernen *issues* de diferente naturaleza: interna, regional, de específicos grupos de interés y propiamente europea¹³⁵.

2.4. Diputados No Inscritos: una disciplina contestada

Coherentemente con la previsión del principio de adhesión espontánea anteriormente citado, la disciplina interna del Parlamento europeo excluye el instituto del grupo mixto-común a otras experiencias nacionales¹³⁶- y opta por la previsión del estatus de parlamentario «no inscrito». En general, puede afirmarse que, según las previsiones reglamentarias dedicadas a los No Inscritos, estos diputados padecen algunas limitaciones con respecto a las facultades reconocidas a los demás grupos políticos que acaban con influir consistentemente en su participación en la vida político-legislativa del PE. A este propósito cabe señalar la exclusión de los No Inscritos de las reuniones de la Conferencia de Presidentes de los grupos políticos, órgano encargado de determinar la agenda política y la programación legislativa del Parlamento¹³⁷; solamente se consiente al Presidente del Parlamento invitar a un representante de los No Inscritos a asistir a las reuniones de la Conferencia. No obstante, se trata de un mero acto de presencia, en cuanto éste no dispondrá de derecho de voto. Además, es la Mesa del PE la que se ocupa de establecer la situación y los derechos parlamentarios de los diputados no afiliados y el régimen financiero correspondiente, dado que el Reglamento se limita a establecer que los No Inscritos recibirán financiaciones a cargo del presupuesto del

¹³⁴ El capítulo III del Reglamento interno del PE disciplina diferentes tipologías de preguntas parlamentarias; mientras aquellas con solicitud de respuesta oral y anexo debate y el turno de debate son dos instrumentos explotables exclusivamente por grupos de parlamentarios de número no inferior a cuarenta, las preguntas escritas, también en el caso en el cual sean remitidas al Banco central europeo, pueden ser presentadas por parte de un eurodiputado.

¹³⁵ Todas las preguntas parlamentarias presentadas en la octava legislatura se pueden consultar en la página web <http://www.europarl.europa.eu/plenary/es/parliamentary-questions.html>.

¹³⁶ Entre éstas aquella española y italiana que disciplinan el grupo mixto reservándole un régimen legislativo paritario a los demás grupos políticos; la bibliografía sobre este tema tanto in Italia como en España es copiosa. véase a este propósito, CIANCIO, Adriana, (2008), *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo político*, Catania, Giuffrè.

¹³⁷ Sobre las funciones de este órgano parlamentario, consúltense el artículo 27 del Reg.

Parlamento europeo solo limitado a los gastos de secretaria y a las estructuras administrativas.

Pues bien, si por un lado el diputado es libre de elegir si pertenecer o no a un grupo parlamentario, por el otro de su elección dependerá el cómo se articulará su vida política en el seno al Parlamento europeo. En este sentido, las previsiones sobre los No inscritos revelan un régimen *en peius* que, a pesar de la afirmación de la libre adhesión como principio regulador de la organización interna del PE, manifiesta su función desmotivadora. En otras palabras, el arbitrio de los diputados resultaría en parte condicionado por una normativa que los empuja hacia la afiliación a un grupo político. En este sentido, para cierto sector doctrinal las previsiones sobre los diputados no afiliados acabarían alimentando lógicas de conveniencia política e impulsando la creación de agrupaciones de diputados unidos principalmente por intereses económicos. En cambio, la previsión de un grupo mixto, como observa Laudani, «consentirebbe, in definitiva, al parlamentare che non aderisca ad un gruppo politico di non vedere limitato il proprio mandato con la negazione di essenziali prerogative ma di incidere sulla vita del Parlamento europeo». En sentido contrario, existen posiciones doctrinales que justifican la disciplina de los No Inscritos por responder coherentemente a las previsiones sobre los requisitos de afinidad ideológica y de multinacionalidad establecidos para la válida constitución de los grupos parlamentarios; el grupo mixto, en cambio, impulsaría la formación de un grupo «no políticamente cualificado»¹³⁸.

Sobre este asunto la jurisprudencia comunitaria se pronunció con ocasión de la notoria disolución del Grupo Técnico de Diputados Independientes TDI- Grupo Mixto¹³⁹. En las próximas líneas se apuntará un breve paréntesis histórico para exponer los antecedentes del caso. En el mes de julio de 1999 diversos diputados provenientes de formaciones políticas distintas comunicaban al Presidente del Parlamento europeo la voluntad de constituir un grupo técnico de diputados independientes. A la antedicha constitución se oponían los presidentes de los demás grupos alegando el incumplimiento

¹³⁸ LAUDANI, Fabrizio, (24 de marzo de 2011), «Rappresentanza europea, gruppi parlamentari e deficit democratico», *Forum di Quaderni costituzionali*, pág. 16; contrario a esta tesis ATTINA, F., *Identità...op.cit.*, pág.43; según el autor el factor determinante en la constitución de los grupos parlamentarios sigue siendo una común ideología y sobretodo la estrategia política que los miembros del mismo grupo quieren actuar.

¹³⁹ Tribunal de Primera Instancia (sala tercera ampliada), sentencia de 2 octubre de 2001, asuntos acumulados T-222/99 (Jean-Claude Martinez y Charles de Gaulle contra Parlamento europeo), T-327/99 (Front National contra Parlamento europeo) y T-329/99 (Emma Bonino y otro contra Parlamento europeo).

del requisito relativo a las afinidades políticas previsto por el Reglamento interno. Se interpelaba, por lo tanto, la Comisión de Asuntos Constitucionales para que interpretase el artículo 29 Reg. (ahora, art. 32) y se pronunciase acerca de la conformidad a esta disposición de la constitución de dicho grupo. Cabe destacar que la ausencia de un vínculo ideológico-político entre los miembros del antedicho grupo era abiertamente afirmada en su estatuto en el cual se subrayaba que el objetivo político perseguido consistía en «garantizar a cada diputado el pleno ejercicio de su mandato parlamentario» y se matizaba que entre sus miembros no existía algún vínculo ideológico-político. El grupo, así señalado por su denominación, se presentaba como mera agrupación técnica. Pues bien, la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE negaba la validez de la constitución del TDI- Grupo Mixto y contra este pronunciamiento recurrían los demandantes.

El Tribunal de Primera Instancia, encargado de pronunciarse sobre el asunto, aclara en primer lugar la *ratio* subyacente a la estructuración del Parlamento europeo según grupos políticos afines ideológicamente y multinacionales. Se trata de «una medida que se adapta a la organización eficaz de los trabajos y de los procedimientos de la Institución» y que permite a las agrupaciones que integran estos requisitos expresar «voluntades políticas comunes». Esto obedece según el Tribunal «al muy elevado número de diputados que componen el Parlamento Europeo, a la excepcional diversidad de culturas, nacionalidades, lenguas y movimientos políticos nacionales que están representados en el mismo y a la enorme diversidad de sus actividades *es necesario* trascender los particularismos locales»¹⁴⁰. En cuanto a la crítica según la cual dicha estructuración promovería sustanciales discriminaciones entre las dos categorías de

¹⁴⁰ La importancia de la sentencia que se acaba de analizar no estriba solamente en haber conferido valor vinculante a la disposición ex artículo 29 (actualmente 32) del Reglamento parlamentario, sino también en haber aclarado algunos conceptos base en materia de *interna corporis*. Teniendo en cuenta que, como establecido por los tratados, el Juez comunitario controla la legalidad de los actos del Parlamento destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, la jurisprudencia suele distinguir entre dos tipologías de actos: los actos que afectan directamente a la organización interna de los trabajos del Parlamento, o sea que producen efectos jurídicos limitados al marco de la misma organización interna de la institución, y que, por lo tanto, no pueden ser objeto de control de legalidad; y actos cuyos efectos jurídicos van más allá del marco de la organización interna de los trabajos de la Institución y que son por esta razón impugnables ante el Juez comunitario. En el caso tratado, la disolución del Grupo técnico venía incluida en la segunda categoría en base al razonamiento según el cual «titulares de un mandato de representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, en virtud del artículo 1 del Acta de 20 de septiembre de 1976, por la que se establece la elección de representantes mediante sufragio universal directo (DO L 278, p. 5; en lo sucesivo, «Acta de 1976»), los diputados (...) deben ser considerados, en relación con un acto emanado del Parlamento y que produce efectos jurídicos en lo que atañe a las condiciones de ejercicio de dicho mandato, terceros a efectos del artículo 230 CE, párrafo primero», párr. 65.

diputados-afiliados y no inscrito- el Tribunal considera el diverso régimen normativo como plenamente justificado por la necesidad de satisfacer exigencias que responden al conseguimiento de objetivos legítimos¹⁴¹.

Algunos años más tarde, sobre el mismo punto el Tribunal de Justicia (Gran Sala) precisará que la diferencia de régimen se reduce a unas simples «prerrogativas parlamentarias más restringidas» para los No Inscritos que, en última instancia, gozan de «beneficios materiales y financieros menores»; esta circunstancia no integra una violación del principio de no discriminación al tratarse de diversidades meramente cuantitativas que no afectan en su sustancia el ejercicio del mandato recibido por los parlamentarios¹⁴².

2.4.1. Un enfoque pragmático: identidad de los No Inscritos y efectos del régimen normativo diferenciado

La normativa parlamentaria en materia de No Inscritos ha asegurado que el número de diputados no afiliados no alcanzase niveles hipertróficos, nocivos a un saludable funcionamiento de la Asamblea representativa de la Unión; a este propósito, puede observarse como, a lo largo de las legislaturas, pese al aumento del número de los Estados miembros, el conjunto de los No Inscritos nunca ha superado el 6% del total de los eurodiputados.

¹⁴¹ Véase a tal propósito los párrafos 152 y siguientes.

¹⁴² Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 junio de 2004, *Front National versus* Parlamento europeo.

TABLA 1- NÚMERO DE DIPUTADOS NO AFILIADOS EN LOS PARLAMENTOS SALIENTES

LEGISLATURA	NÚMERO NO INSCRITOS
I (1979-1984)	10/410
II (1984-1989)	14/434
III (1989-1994)	27/518
IV (1994-1999)	38/527
V (1999-2004)	44/626
VI (2004-2009)	30/732
VII (2009-2014)	32/736
VIII (2014-2019)	Actualmente 14/751

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN LOS DATOS PROPORCIONADOS POR LA PÁGINA WEB WWW.EUROPE-POLITIQUE.EU

De la tabla se desprende claramente que, aunque el número de los No Inscritos haya crecido proporcionalmente a los escaños parlamentarios, el porcentaje total se ha mantenido relativamente bajo, confirmando aquel poder «disuasivo» del cual se hablaba anteriormente. Con respecto a la identidad política de los parlamentarios que han decidido no afiliarse a ningún grupo, analizando los datos inherentes a cada legislatura, destaca que en la mayoría de los casos forman parte de los No Inscritos diputados representantes de fuerzas políticas colocadas en las extremidades del tradicional eje derecha/izquierda. Más específicamente, pueden identificarse dos etapas principales: hasta la tercera legislatura, los componentes políticos principales de los No Inscritos provenían tanto de las izquierdas radicales europeas como de la derecha nacionalista¹⁴³; en cambio, a partir de la cuarta legislatura, destaca la primacía casi absoluta de fuerzas ultraderechistas y antieuropeas, representantes de partidos nacionales como el *Front*

¹⁴³ A este propósito es emblemática la presencia, durante la segunda legislatura, de diputados No Inscritos provenientes del Partido Radical de la extrema izquierda italiana y también del *Democratic Unionist Party* (DUP), partido derechista y unionista irlandés; así como contextualmente sentaban entre los No Inscritos representantes de aquellos partidos antisistemas españoles como Herri Batasuna.

National francés, el Movimiento Social Italiano y el Partido Unionista Democrático irlandés. Este escenario se mantiene inalterado en la actualidad, debido a la gran ampliación de la Unión a los países del Este europeo, que ve, por un lado, la entrada en escena de las derechas conservadoras de Polonia, Austria, República Checa y Eslovaquia, y la desaparición en muchos contextos nacionales de las izquierdas radicales, por otro.

Sin embargo, es preciso matizar que la actual legislatura presenta no pocos perfiles de peculiaridad. Notorios son los acontecimientos que han interesado al grupo de los No Inscritos en el primer año de vida del nuevo Parlamento: si inicialmente los diputados no afiliados eran ya un nutrido grupo, compuesto por 52 miembros, apenas tres meses después, la disolución del grupo EFDD determinaba un drástico aumento de los componentes independientes que crecían hasta alcanzar la cifra de 99 diputados, para luego bajar nuevamente a 52 miembros con la re-constitución del grupo político liderado por Nigel Farage y David Borrelli. En la actual composición, con la presentación del nuevo grupo Europa de las Naciones y de las Libertades, la cifra de los diputados No Inscritos varía entre 14 y 18 miembros. Estos provienen principalmente de las derechas nacionalistas europeas, con la excepción de dos diputados provenientes del Partido Comunista Griego (KKE)¹⁴⁴.

No obstante, no se nos pasa por alto el hecho de que debido a los acontecimientos que interesan a los grupos más jóvenes- que apenas alcanzan los requisitos de válida constitución prescritos por el Reglamento- la imagen de la Asamblea europea puede nuevamente mudar; a esto se añade que con el Brexit y la salida del PE de los diputados británicos es muy probable que deberán reconstruirse los equilibrios internos a más de un grupo político. No sorprendería por lo tanto un aumento del número de los diputados no afiliados a final de la legislatura en curso, circunstancia que confirmaría una tendencia ya experimentada: del estudio histórico llevado a cabo analizando el número de los diputados No Inscritos a inicio y a final de legislatura resulta que en los parlamentos salientes éste siempre ha sido superior que al principio¹⁴⁵. Este fenómeno podría justificarse con distintas y mutables explicaciones debido a la multitud de

¹⁴⁴ Sobre los acontecimientos que han interesado a los No Inscritos durante el primer año de la VIII legislatura véase LO PRESTI, Isabella M., (2015), «Il Parlamento europeo ad un anno dalle elezioni: cosa è rimasto dell'euroscetticismo?», *Forum di Quaderni Costituzionali*- Rassegna núm. 4 (Euroscopio-Note dall'Europa).

¹⁴⁵ En este análisis determinante ha sido la consulta de la página web <http://www.europe-politique.eu/elections-europeennes.htm>.

factores de distinta naturaleza que influyen en la composición de los grupos parlamentarios. Seguramente entre estos destaca el efecto que las elecciones nacionales tienen sobre las afiliaciones políticas a nivel europeo¹⁴⁶.

En definitiva, que el número de los diputados no afiliados se mantenga bajo puede considerarse un dato ambiguo. De todas formas, desde un punto de vista jurídico la presencia moderada de diputados no afiliados puede interpretarse como un índice del grado de institucionalización logrado por los grupos parlamentarios europeos y en última instancia como mecanismo impulsor en el desarrollo de una asamblea representativa verdaderamente transnacional, circunstancia que resultaría más difícil si se dejase más protagonismo a los diputados, proclives a seguir lógicas nacionalistas.

3. LA DISCIPLINA INTERNA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS EN LA ACTUAL LEGISLATURA. ANÁLISIS DE LA FUENTE REGLAMENTARIA Y ESTATUARIA

3.1. Ausencia de un modelo estatutario y relación jerárquica entre fuentes normativas

Como destacado anteriormente, la normativa inherente a los grupos políticos se constituye en parte de las disposiciones del Reglamento interno del Parlamento europeo, en parte de la disciplina estatutaria que cada grupo adopta. Contribuyen a configurar este marco jurídico las previsiones de los estatutos adoptados por los partidos políticos europeos que frecuentemente incluyen disposiciones acerca de la relación entre la federación y el grupo parlamentario correspondiente. Este último perfil será abordado cuando se trate el binomio partidos europeos-grupos parlamentarios, de manera que por el momento se hará hincapié en las dos fuentes normativas de nivel infra-parlamentario anteriormente citadas.

Cabe destacar que ninguna disposición reglamentaria impone a los grupos políticos adoptar un estatuto propio; el ejercicio de esta facultad corresponde a la capacidad de autogestión de cada uno de ellos y consecuentemente falta a nivel reglamentario un esquema estatutario que sirva de modelo para los grupos políticos. En la práctica, esta libertad normativa se ha traducido en la proliferación de estatutos muy diferentes entre

¹⁴⁶ Según la profesora Ciancio, a pesar de los casos de cambio de bando de los eurodiputados durante la legislatura, en el ámbito europeo no se configuraría el fenómeno del transfuguismo político al igual que a nivel estatal en cuanto dicho cambio de bando no afecta a la estabilidad gubernamental de la Unión, y no ocasiona crisis de la mayoría parlamentaria, en CIANCIO, Adriana, *I gruppi parlamentari...op. cit.* pág 317.

sí, desde los más desarrollados, como en el caso del Grupo del Partido Popular Europeo y del grupo de Los Verdes/Alianza Libre Europea, hasta aquellos apenas esbozados como es el caso del Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa.

Pese a la libertad de forma otorgada por el Reglamento, cabe señalar que en la misma disciplina reglamentaria pueden hallarse unos cuantos límites de contenido para los estatutos que los grupos decidan adoptar. No se trata de prescripciones directamente dedicadas a estos actos, sino de elementos implícitos de legitimidad. Por poner un ejemplo, en el asunto anteriormente analizado inherente al grupo TDI-grupo mixto se ha visto que en el estatuto se proclamaba la total independencia ideológica entre sus miembros en contra de la previsión reglamentaria que exige un vínculo de tal naturaleza para su válida constitución. Por lo tanto, aunque las dos fuentes no pueden enmarcarse en la tradicional estructura jerárquica teorizada para los actos normativos, es necesario en todo caso que el estatuto abarque aspectos sustanciales del grupo como, por ejemplo, los requisitos de constitución, reconocer una primacía del Reglamento del PE, acto jurídico plenamente vinculante, respecto al estatuto, expresión de la voluntad asociativa de sus miembros.

Pasando al análisis comparado de la reglamentación adoptada por cada grupo político, de entrada puede constatarse una cierta homogeneidad de contenido en particular en relación con los perfiles estructurales y procedimentales de la agrupación (órganos del grupo, procedimiento de adhesión, reglas de votación); en cambio, las diferencias más sustanciales se encuentran en los procedimientos disciplinarios previstos para el caso de que el parlamentario no actúe conforme a las directivas del grupo.

TABLA 2- PRINCIPALES ASPECTOS DE LA DISCIPLINA ESTATUTARIA INTERNA A LOS GRUPOS PRESENTE EN EL PE

GRUPO	ESTRUCTURA ESTATUTO	ADHESIÓN	ÓRGANOS	REGLAS DE VOTACIÓN	EXPIRACIÓN CONDICIÓN DE MIEMBRO
PPE	VI capítulos 33 artículos + anexo	-automática -por votación de los ya miembros del grupo	- Asamblea plenaria - Presidencia - Conferencia de la Presidencia+ jefes de delaciones nacionales - Mesa	Mayoría simple de los votos emitidos	- fin de mandato - renuncia - decisión AP por votación secreta
LOS VERDES/ALE	VII capítulos + VI anexos	-automática - por consenso de los ya miembros del grupo	- Asamblea plenaria - Mesa - Coordinadores - Posible institución de un <i>Ombudsperson</i> para la resolución de disputas entre los miembros del grupo	Mayoría simple de los votos emitidos	- muerte - renuncia - fin de mandato - decisión de 2/3 de los miembros del grupo
EFDD	10 artículos	-suscripción de la declaración presentada al Presidente del PE en junio de 2014 - por votación de los 2/3 de los ya miembros del grupo	-Presidencia + 2 copresidentes - Mesa - estructuración interna del grupo en <i>subgroups</i>	Unanimidad	- por mayoría simple de los miembros del grupo (no son indicados los casos específicos)
ALDE	V capítulos 20 artículos + anexo	-automática -votación de los 2/3 de los ya miembros del grupo	- Presidencia - Mesa -Coord.s	Mayoría Simple	- decisión de los 2/3 de los miembros del grupo
S&D	VIII capítulos + anexo	- automática - votación de los 2/3 de los ya miembros del grupo	-Presidencia -Mesa - Auditores - Tesorero	Mayoría simple de los votos emitidos	- decisión de los 2/3 de los miembros del grupo

Fuente: Elaboración propia basada en el análisis comparado de los estatutos conseguidos a través de la Web

3.2. Procedimientos disciplinarios en los estatutos de los grupos políticos. La exclusión del parlamentario

Como anteriormente se ha mencionado, uno de los perfiles en los que sobresale la autonomía reglamentaria de los grupos políticos estriba en la disciplina adoptada por cada uno de ellos en materia de procedimientos disciplinarios. Se trata del conjunto de medidas y reglas para los casos de responsabilidad del diputado que no se ajuste a las directivas impartidas por la dirección del grupo político al cual pertenece. De los datos recopilados a través del análisis de los estatutos una vez más se desprende que los grupos políticos han adoptado posturas diferentes que, en algunos casos, por las razones que se verán, han resultado difícilmente descifrables.

Comenzando por el grupo más numeroso de la actual legislatura, el estatuto del Grupo del PPE¹⁴⁷ en su artículo 6 establece para sus miembros un deber general de conformidad con las directivas del grupo en las votaciones en el pleno, aunque no se trata de una obligación absoluta. De hecho, se establece que en el caso de que el diputado decida no votar de acuerdo con la línea del grupo deberá «informar al Presidente o a la Asamblea plenaria del mismo el día antes de la votación». No se especifica cuáles serán las consecuencias de la inobservancia de la previsión en cuestión aunque el artículo inmediatamente siguiente regula, entre los casos de «expiración de la condición de miembro», la decisión de la Asamblea plenaria en orden a la exclusión de un miembro del grupo. Nada se añade en orden a las motivaciones que puedan legitimar tal medida, solamente se dispone que la votación será secreta y que se exigirá la mayoría de los dos tercios de los votos emitidos para que la exclusión del miembro se formalice. Además de un deber general de obediencia en las votaciones, el estatuto establece un deber de participación en las reuniones del Pleno tanto que el parlamentario que no pueda acudir deberá avisar con anticipación al Vicepresidente responsable.

Menos riguroso es el estatuto del grupo ALDE, que no prevé reglas de actuación para los diputados miembros y no se ocupa de procedimientos disciplinarios. Sin embargo, cabe señalar que entre los órganos del grupo aparece la figura del *Whip* que notoriamente se ocupa de la supervisión de los miembros y permite pensar en la

¹⁴⁷ REGLAMENTO del Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-cristianos) en el Parlamento europeo, octubre de 2013, consultable en la página web oficial del grupo <http://www.eppgroup.eu/es>.

existencia de una forma de control sobre la libertad de actuación de los parlamentarios. En cambio, total independencia parece dejarse a los miembros del grupo EFDD¹⁴⁸ que, en el artículo 2 del su estatuto, establece que cada miembro será «*absolutamente* libre de actuar según su propia convicción». Además, entre los principios básicos del programa político del grupo- incorporados en el mismo estatuto- se dispone que «el grupo respeta el derecho de sus delegaciones y de sus diputados de votar según cuanto crean oportuno». No obstante lo antedicho, el artículo 10, titulado «Código disciplinario», configura como causa de suspensión o exclusión de un miembro la genérica hipótesis de «violación de las normas estatutarias» y establece que el voto de la mayoría simple de los miembros será suficiente para penalizar al parlamentario que haya cometido la violación. Finalmente, el estatuto del Grupo S&D establece que podrá expulsarse a un miembro del grupo en caso de violación de las reglas estatutaria y del Reglamento del PE (art.2). Al margen de esto, nada más se añade respecto al comportamiento de voto de los diputados miembros.

Como se puede extraer del análisis comparado de los estatutos de los principales grupos parlamentarios, no existe un esquema homogéneo al respecto. Esto se debe, muy probablemente, a la naturaleza todavía fáctica de las reglas que rigen la vida de las agrupaciones políticas analizadas. Desde un punto de vista sistémico, la inexistencia de una disciplina interna al grupo, fuerte e implantada puede interpretarse como un elemento de tutela de la efectividad del principio del libre ejercicio del mandato representativo que sigue siendo, como se ha visto, central en la normativa reglamentaria sobre los grupos políticos; hasta el momento, por lo tanto, faltarían en el contexto europeo medidas de tutela de la estabilidad interna del PE entre las cuales la «disciplina de partido» habría constituido indudablemente un ejemplo¹⁴⁹.

¹⁴⁸ ESTATUTO del Grupo Europa de las Libertades y de las Democracias directa, consultable en la página web oficial del grupo <http://www.efdgroupp.eu/about-us/statutes>. Versión consultada en italiano; traducción al español de la autora.

¹⁴⁹ Sobre los efectos «consolidatorios» de la disciplina de partidos en el ordenamiento representativo español véase SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel, (1996), «La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 39, pág. 183 y ss.

4. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS POLÍTICOS. ¿ENTIDADES AMORFAS?

4.1. El intento comparativo y las peculiaridades del sistema político-parlamentario de la Unión

Cabe señalar que uno de los interrogantes centrales en el Derecho Parlamentario, la naturaleza jurídica de los grupos políticos, no tiene el mismo protagonismo en los estudios del sistema representativo europeo. En casi la totalidad de las investigaciones llevadas a cabo en esta materia no se halla alguna indicación sobre el carácter jurídico de estos actores políticos. Sin embargo, en razón de la importancia que los grupos políticos tienen en el seno del Europartido y de las consecuencias jurídico-prácticas que resultan de la confirmación de una solución u otra, se ha considerado necesario detenerse brevemente en este tema. Metodológicamente, a pesar de la voluntad central de este trabajo de limitar el uso de herramientas comparativas, se ha decidido seguir el único camino viable, o sea, intentar la transposición a nivel europeo de las clásicas tesis acerca de la naturaleza de los grupos políticos desarrolladas para los parlamentos nacionales. Esto, más que ser una verdadera «transposición», es una simplificación de la tarea investigadora. De este modo, se ha verificado si alguna de las soluciones propuestas en la literatura académica podía valer para los grupos políticos de la Unión.

Como es notorio, pese a la multiplicidad de los puntos de vista existentes en la doctrina, pueden identificarse tres teorías principales sobre el asunto:

- 1) la tesis organicista, que califica los grupos como órganos del Parlamento, en virtud de su necesidad para el funcionamiento de la institución representativa;
- 2) la tesis que clasifica los grupos como órganos de los partidos políticos;
- 3) la tesis que afirma la naturaleza asociativa de estos sujetos, actualmente en su versión conocida como «tesis mixta», según la cual los grupos políticos serían asociaciones privadas investidas de poderes públicos.

Ahora bien, el recurso a las teorías clásicas merece algunas matizaciones; de hecho, desde un punto de vista estructural y funcional existe una diferencia sustancial entre el sistema parlamentario europeo y la mayoría de los sistemas para los cuales dichas teorías han sido elaboradas: a diferencia de estos últimos, en la Unión europea los grupos políticos no constituyen una prolongación a nivel parlamentario de los partidos

políticos¹⁵⁰; esta circunstancia conlleva numerosas consecuencias en orden a la naturaleza jurídica de los grupos políticos europeos dado que contrasta con aquellas opiniones que consideran la naturaleza de los grupos dependería de la influencia que sobre estos sujetos ejercen los partidos políticos¹⁵¹.

4.1.1 La tesis organicista: los grupos parlamentarios como órganos del Parlamento europeo

Según la tesis organicista los grupos políticos se califican como órganos de una asamblea parlamentaria, en virtud de su necesidad para el funcionamiento de la institución representativa. Al fin de constatar si esta relación estructural tiene lugar en el caso de los grupos políticos europeos y si, por lo tanto, estos sujetos pueden considerarse parte necesaria del Parlamento europeo, es oportuno comenzar por el análisis del papel y de las funciones que éstos desempeñan en el contexto político-parlamentario. En este sentido, el grupocentrismo alrededor del cual se desenvuelve la vida del Parlamento europeo y el protagonismo de los grupos políticos en el proceso de desarrollo de un sistema europeo de partidos insinúa la posible calificación de los grupos como órganos de la Asamblea representativa de la Unión.

No obstante, ninguna disposición reglamentaria recoge la esencialidad y necesidad de los grupos políticos como unidad de funcionamiento de la Asamblea; es más, en contra de la tesis organicista aparece el siguiente dato literal: el Reglamento del PE, en su Capítulo III dedicado a los Órganos de la Asamblea, no incluye a los grupos políticos, que se encuentran regulados en la sección siguiente. De hecho, incluso en la jurisprudencia comunitaria no hallamos ulteriores datos que respaldan la tesis organicista. Así, si por un lado se afirma que «la estructuración del Parlamento en grupos políticos (...) constituye una medida que se adapta a la organización eficaz de

¹⁵⁰ Mal se concilia en este contexto la descripción que de estos sujetos proporcionaba García Pelayo basada en la consideración de los grupos como de «una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento» en GARCÍA-PELAYO, Manuel, (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, pág. 94.

¹⁵¹ Sobre la relación casi metafísica existente entre partidos políticos y grupos se interroga BIN, Roberto, «Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti», en Merlini, Stefano (coord.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, págs. 253-265, convencido de la fuerte influencia que los primeros ejercen sobre los actores parlamentarios hasta alterar la propia naturaleza de los grupos; así escribe el autor: «el partido proyecta su sombra sobre un segmento de las instituciones parlamentarias, es decir, sobre los grupos: les envuelve con el velo de la opacidad, de la privacidad, de la falta de evidencia pública que caracteriza el ordenamiento jurídico privado». Traducción de la autora.

los trabajos y de los procedimientos de la Institución»¹⁵², por el otro, se subraya el hecho de que solamente se trata de una «medida de organización interna»¹⁵³ modelada en razón de las características de esta institución y que no agota todas las modalidades posibles de trabajo. Por lo tanto, se consideran perfectamente aplicables a los grupos políticos europeos las objeciones que Torres del Moral levantaba en contra de la teoría organicista:

esta concepción choca con innúmeras dificultades: 1) en primer lugar los grupos no expresan la voluntad de la Cámara [léase PE] como les correspondería si en efecto fuesen órganos suyos; 2) muchos actos de los grupos no pueden ser considerados como actos de la Cámara sino extraparlamentarios; 3) los grupos tienen (...) una organización autónoma, lo que no corresponde al órgano de un ente público; 4) con igual autonomía hacen sus reglamentos; 5) dígase lo mismo de sus empleados que no lo son de la Cámara¹⁵⁴.

En definitiva, tanto el dato normativo como el jurisprudencial revelan el hecho de que, aunque los grupos políticos europeos forman parte de la organización parlamentaria y garantizan que su funcionamiento sea eficiente, no pueden considerarse una unidad estructural del PE. Si se aceptase este punto de vista se anularía la *ratio* que subyace a la disciplina reglamentaria de los diputados no afiliados, el carácter seguramente político de los actos de los grupos y el margen de autonomía que bajo una pluralidad de perfiles han adquirido.

4.1.2 Grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos. Una posible tergiversación jurídica

La tesis que clasifica los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos estriba en la consideración de la proximidad entre los dos sujetos, tanto desde una perspectiva ideológico-política como funcional, siendo los grupos el instrumento a través del cual los partidos consiguen llegar al interior de la institución representativa. Adelantando las conclusiones de este párrafo, puede afirmarse que la teorización en cuestión es la que más se aleja de la realidad del sistema político europeo. De hecho, en este contexto, como hemos apuntado más de una vez, el desarrollo de los grupos políticos ha precedido históricamente la afirmación de las federaciones europeas,

¹⁵² Tribunal de Primera Instancia, sentencia de 2 octubre de 2001, ya citada, par. 146.

¹⁵³ *Ibidem*, par. 149.

¹⁵⁴ TORRES DEL MORAL, Antonio, (1981), «Los Grupos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, pág. 58.

circunstancia que ha permitido a los primeros tanto pormenorizar su propia disciplina interna, alcanzando un nivel de desarrollo mayor que las federaciones extraparlamentarias, como liderar el proceso de integración política europea. En razón del grado de estructuración logrado, los grupos parlamentarios europeos gozan de una identidad política y constitucional propia que no encaja con la catalogación de éstos como meras prolongaciones orgánicas de los partidos políticos. Al contrario, no sería arriesgado teorizar que, principalmente debido a razones de carácter histórico, en el contexto europeo son las grandes familias transnacionales las que ocupan una posición instrumental respecto a los grupos y se confirman como proyección hacia el exterior de estos últimos.

A favor de la tesis analizada tampoco importa que en los estatutos de algunos partidos europeos se establezca la automática adhesión al grupo parlamentario de los diputados provenientes de los partidos nacionales afiliados a la correspondiente federación; dichas previsiones no parecen establecer otra relación que una mera vinculación política, siendo el europarlamentario absolutamente libre de elegir a que grupo afiliarse- e incluso si afiliarse o no- en virtud del principio general del libre mandato. Al tratarse de una relación de carácter propiamente político y no jurídico¹⁵⁵ no puede avalarse tampoco por esta vía la tesis del grupo parlamentario como órgano del partido correspondiente. Como bien matiza Sanz-Pérez «no debe desconocerse el aspecto sociológico de la relación entre el partido y el grupo, pero debe diferenciarse debidamente este aspecto del ámbito jurídico de la existencia del grupo»¹⁵⁶. En otras palabras, «ser parte de un ordenamiento jurídico (...) es distinto de que ser parte de la relación estructural de tal ordenamiento»¹⁵⁷.

4.1.3 Grupos políticos: ¿sujetos privados o entidades complejas?

Entre los índices que revelan una índole asociativa de los grupos, seguramente destaca la disciplina reglamentaría de los No Inscritos; de hecho, si se hubiese previsto

¹⁵⁵ Sobre la importancia de separar los dos aspectos para el éxito de la difícil tarea de individuar la naturaleza jurídica de los grupos SANZ-PÉREZ, Ángel Luis, (2001), «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, págs. 331-368. Escribe el autor que «algunos autores, partiendo de una realidad mixta y confusa, tratan de incluir dentro del aspecto jurídico de los grupos parlamentarios, relaciones y carácter de éstos que solo desde un punto de vista político pueden ser explicado con exactitud».

¹⁵⁶ *Ibidem*, pág. 348.

¹⁵⁷ MANZELLA, Andrea, (1991), *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, pág. 41.

la inscripción obligatoria del diputado a un grupo mixto, el perfil voluntario de estas agrupaciones hubiera desaparecido. Sin embargo, como se ha visto, dicha circunstancia no tiene lugar en el caso de los grupos parlamentarios europeos en cuanto, como es sabido, la disciplina reglamentaria reconoce al diputado la posibilidad de no asociarse a ninguna agrupación. La afiliación a un grupo político sigue, por lo tanto, un esquema asociativo basado en los dos perfiles de los que tradicionalmente se compone la libertad de asociación: por un lado, libertad positiva de adherirse a un grupo; por el otro lado, derecho a no adherirse. Una ulterior muestra del carácter asociativo de los grupos políticos europeos estriba en el amplio margen de auto-regulación dejado por la disciplina reglamentaria que, como se ha destacado, se limita a establecer algunas disposiciones constitutivas acerca de los grupos.

No obstante, según lo antedicho, la tesis de la naturaleza privada de los grupos parlamentarios no se adapta completamente a la realidad, debido a las funciones desempeñadas por estos actores políticos en seno al sistema parlamentario europeo. A este propósito, para superar los límites que la tesis asociativa «pura» presenta, no parece arriesgado acercarse a la posición doctrinal de los partidarios de la teoría mixta, según la cual los grupos políticos son asociaciones privadas dotadas de funciones públicas; se trataría de entidades complejas que, en lo que se refiere al perfil ontológico, seguirían colocadas en el ámbito del derecho privado, pero, respecto a las funciones desempeñadas, tratándose de tareas principalmente públicas, presentarían contextualmente rasgos iuspublicistas. En este sentido, se comparte plenamente la concepción que de los grupos políticos proporciona Ciancio: «entidades con un sustrato asociativo, manifestaciones del pluralismo social, que actúan en el marco de una institución pública cuales representantes de una determinada comunidad político-social y a los cuales el ordenamiento reconoce autonomía incluso normativa»¹⁵⁸.

5. GRUPOCENTRISMO: MODELO ESTRUCTURAL Y PREMISA DE UNA POLÍTICA TRASNACIONAL

5.1. El camino hacia la potenciación de la lógica grupocéntrica

Como destaca de las anteriores conclusiones, la disciplina reglamentaria sobre la organización interna del Parlamento europeo dibuja un sistema grupocéntrico que

¹⁵⁸ CIANCIO, Adriana, *I gruppi parlamentari...op. cit.*, pág. 239; siempre CIANCIO, Adriana, *Nuove strategie...op.cit.*, pág. 8; en este sentido también MARTINICO, Giuseppe, *op. cit.*, pág. 1850.

impulsa la formación de agrupaciones parlamentarias que trascienden a los particularismos políticos locales. El grupocentrismo se traduce, por lo tanto, en un método de trabajo eficaz para el buen funcionamiento de la Asamblea parlamentaria y al mismo tiempo se reafirma como válido sistema de promoción de la transnacionalidad parlamentaria. Detrás de este fenómeno que, como se ha visto, constituye el elemento más peculiar de la estructuración de la arena parlamentaria europea, puede hallarse una elección estratégica de los mismos grupos parlamentarios. En este sentido, un factor determinante puede considerarse aquel proceso de *empowerment* parlamentario, señalado en el primer capítulo del presente trabajo, que desde el principio la propia Asamblea ha impulsado. En efecto, mientras en los primeros años de actividad parlamentaria, debido a la naturaleza eminentemente consultiva de Parlamento, los grupos ocupaban un rol marginal en la vida política y en la organización de los trabajos parlamentarios y eran predominantes lógicas individualistas, con la introducción del sufragio directo y a medida que el Parlamento ganaba poderes, los grupos políticos alcanzaron niveles más profundos de desarrollo. A este propósito, emblemático es el impacto que tuvo el Acta Única Europea en el equilibrio de poderes entre el Parlamento europeo y las demás instituciones. Como señalado por Kreppel¹⁵⁹, a partir de aquel momento la práctica del compromiso y el culto de la moderación fueron la base de grupocentrismo.

Del antedicho proceso es posible destacar dos conclusiones: por un lado, la evolución de la disciplina de los grupos parlamentarios ha seguido en los años un camino hacia una institucionalización creciente; por otro lado, existe una actitud camaleónica de estos sujetos respecto al entorno en el cual trabajan; consecuentemente la actual estructura interna del PE constituye el resultado de una ponderación racional de las opciones más fructuosas para los grupos políticos. Habrá que detenerse en estos dos aspectos de los grupos políticos, sujetos racionales e institucionalizados, para llegar a una visión global de la naturaleza, no solo jurídica, sino también política, de estos actores parlamentarios.

5.1.1. *El proceso de institucionalización de los grupos políticos. Nuevos índices de medida*

Se ha hablado de institucionalización de los grupos parlamentarios para explicar el camino que a lo largo de la historia del Parlamento europeo estos actores han recorrido,

¹⁵⁹ KREPPPEL, Amie, *op. cit.*, en particular el capítulo II.

pasando de una operatividad meramente *de facto* a un reconocimiento jurídico-normativo. Ahora bien, el concepto de institucionalización, seguramente objeto de amplia investigación en el ámbito de la doctrina sobre los partidos políticos nacionales¹⁶⁰, no posee una delineación puntual respecto a la realidad europea. A este propósito, cabe señalar el intento de Bardi de adaptar la teoría de la institucionalización de los actores políticos nacionales al sistema europeo de partidos. La centralidad de esta tarea para la investigación que se está llevando a cabo depende esencialmente de la estrecha conexión entre el nivel de institucionalización de los grupos parlamentarios y el grado de desarrollo del sistema de partidos en su conjunto; según la perpetuación de un efecto dominó, «a mayor poder del PE, mayor desarrollo de los eurogrupos que, a su vez, contribuyen a reforzar las federaciones europeas de partidos que ganan en autonomía»¹⁶¹.

La principal dificultad que entraña abordar esta temática estriba en la identificación de los indicadores para medir el nivel de institucionalización logrado por los grupos políticos europeos; a este propósito, Bardi indica dos factores sintomáticos: el nivel de cohesión interna del grupo y el grado de inclusión en este de componentes nacionales diferentes¹⁶². En lo que concierne al primer elemento, en la literatura académica, principalmente en el ámbito de las Ciencias Políticas, es posible encontrar muchos estudios sobre el comportamiento de voto de los diputados miembros de un mismo grupo político, basados en la recopilación de los datos emergentes de los *roll call votes*¹⁶³. Los resultados de estos análisis coinciden casi totalmente en revelar niveles sorprendentemente elevados de cohesión interna; en cambio, sigue planteándose la cuestión de cómo podría explicarse este fenómeno. En muchos casos se subraya el valor meramente simbólico de algunas votaciones, sobre las cuales los diputados no tendrían dificultad alguna en ponerse de acuerdo, mientras otras lecturas del asunto hacen hincapié en la pérdida de politización ideológica de los grupos; por último, según

¹⁶⁰ Así PANEBIANCO, Angelo, (1982), *Modelli di partito: Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino; HUNTINGTON, Samuel P., (1990), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.

¹⁶¹ RODRÍGUEZ- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo, (2008), *Partidos políticos e integración europea*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, pág. 32.

¹⁶² BARDI, Luciano, *I partiti e il sistema partitico...op. cit.*, pág. 260 y ss.

¹⁶³ Entre los primeros estudios que abordaron la temática de la cohesión entre los grupos políticos véase ATTINÀ, Fulvio, LONGO, Francesco, PANEBIANCO, Stefania, *Identità...op. cit.*; más reciente, HIX, Simon, LORD, Christopher, (1997), *Political parties in European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

algunos autores la cohesión sería el resultado de una actitud estratégica para lograr las mayorías necesarias a la aprobación de resoluciones vinculantes¹⁶⁴.

Si la cohesión ha acabado siendo un tópico politológico en la materia, el nivel de inclusión referido a los grupos parlamentarios permite establecer el grado de europeización logrado en seno de la Asamblea parlamentaria en cuanto, como bien se comprende, cuanto más un grupo será inclusivo menos las identidades nacionales prevalecerán en la toma de decisiones y posiciones políticas. Este último elemento, a su vez, puede desprenderse de algunos factores, como: a) la consistencia de los grupos; b) el número de países representados; c) la dimensión de las mayores delegaciones nacionales.

Pues bien, aplicando al marco parlamentario europeo las indicaciones elaboradas por la antedicha teoría política, los factores que indicarán el nivel de institucionalización de los grupos políticos son los siguientes: 1) número de los grupos parlamentarios; 2) dimensión de los grupos; 3) grupos transnacionales *versus* grupos mononacionales.

5.1.2. *El nivel de inclusión de los grupos parlamentarios en la actual legislatura*

Entre los elementos identificados como indicadores del nivel de institucionalización logrado por los grupos parlamentarios, el grado de inclusión concierne al carácter interno de cada agrupación política. Más específicamente se trata de un elemento que bien expresa otro perfil en lo que se substancia la institucionalización de los sujetos políticos europeos: la europeización. El nivel de integración política transnacional logrado por los grupos representa un claro rasgo del grado de evolución del sistema parlamentario y este nivel será seguramente mayor cuanto más inclusivos sean los grupos políticos considerados.

¹⁶⁴ HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn, *op. cit.*, pág. 145; según los autores la creciente cohesión a la hora de las votaciones no puede explicarse como expresión de una creciente homogeneidad ideológica interna en cuanto respondería simplemente al incremento de poderes otorgados al PE, circunstancia que, en última instancia, incentiva los grupos a coordinar sus votos hacia una misma posición.

TABLA 3- NIVEL DE INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS- VIII LEG.

GRUPOS PARLAMENTARIOS	DIMENSIÓN GRUPO (NÚM.MIEMBROS)	NACIONALIDADES REPRESENTADAS
PPE	217	27
S&D	190	28
ECR	74	16
ALDE	70	21
GUE/NGL	52	14
V/ALE	50	17
EFDD	45	7
EUROPA DE LAS NACIONES Y DE LAS LIBERTADES	39	8

Fuente: Elaboración propia basada en los datos proporcionados por la página web www.votewatch.eu

Como se desprende de la tabla, la mayoría de los grupos de la actual legislatura presentan un elevado nivel de inclusión en cuanto la mitad representa por lo menos el 50% de las nacionalidades presentes en la Unión; sin embargo, el grupo EFDD y el grupo Europa de las Naciones y de las Libertades pueden clasificarse como mononacionales, según la acepción moderna del término. De hecho, respecto a la

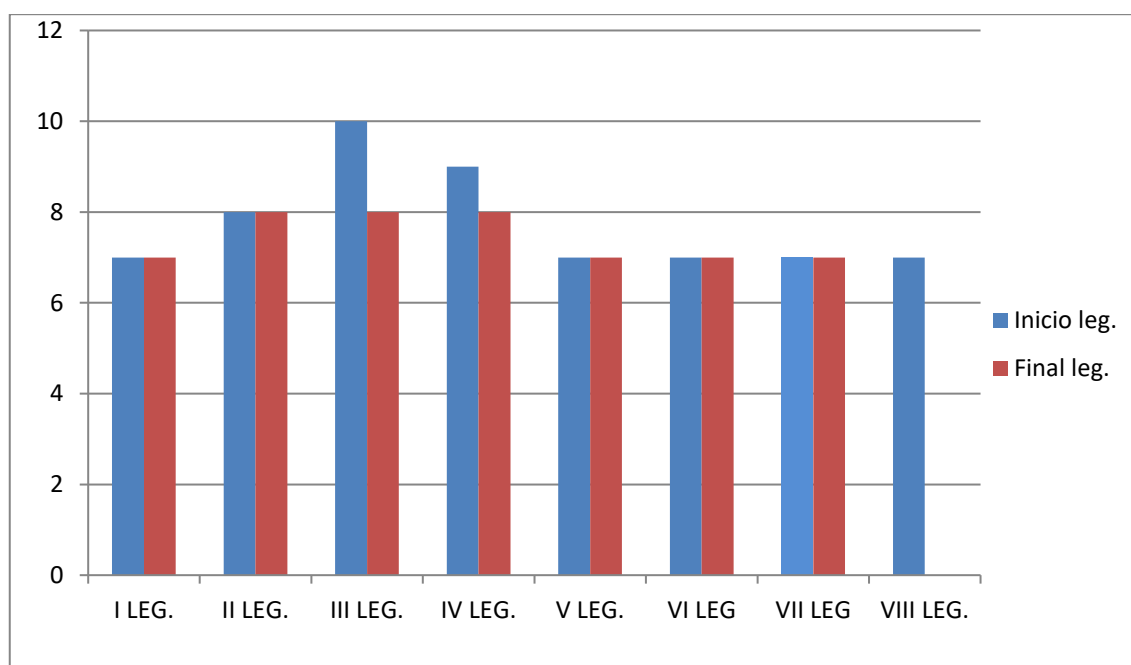
definición que había sido acuñada por la doctrina, antes de que el requisito de la «representatividad» fuese impuesto a través de reglamento, actualmente puede considerarse mononacional aquel grupo que, en consideración del total de sus miembros, acoge una delegación nacional de tal tamaño que es probable suponer que ostente un predominio sobre las demás nacionalidades.

En la actual legislatura dos ejemplos de esta categoría son proporcionados por los antedichos grupos: en Europa de las Naciones y de las Libertades, con respecto a un total de 39 miembros, 21 diputados son franceses y en el grupo EFDD, con un total de 45 diputados, 22 son ingleses. De manera que es evidente el dominio de este componente nacional respecto a los demás. Se trata, por lo tanto, de casos que, aunque minoritarios, siguen siendo una realidad parlamentaria que puede afectar al nivel de institucionalización; son grupos políticos extremistas, fuertemente eurófobos o euroescépticos que, a diferencia de pasadas legislaturas, en las que había muchos eurodiputados provenientes de listas antieuropeas que confluían entre los No Inscritos, ahora se estructuran en grupos políticos válidamente constituidos. Por lo tanto, no puede desconocerse que, además de un proceso de institucionalización de los grupos parlamentarios como unidad política, se asiste a la contemporánea institucionalización de una componente ideológica de oposición que, como probable consecuencia conllevará una mejora en los recursos disponibles para estos grupos y la participación activa de estas fuerzas políticas en la vida parlamentaria.

5.1.3. Número de los grupos políticos: un sistema parlamentario moderadamente pluripartidista

Entre los índices de institucionalización de los grupos parlamentarios europeos, además de la transnacionalidad, se ha incluido un factor cuantitativo: el número de los grupos políticos presentes en cada legislatura. Cuanto menores son las agrupaciones en las cuales se dividen los diputados elegidos, más institucionalizado es el sistema parlamentario. De un breve excursus histórico es posible constatar que el número de los grupos presentes en el PE a lo largo de los ochos parlamentos se ha mantenido bastante constante y reducido.

GRÁFICO 1- NÚMERO DE GRUPOS POLÍTICOS EUROPEOS EN CADA LEGISLATURA



Fuente: Elaboración propia basada en los datos proporcionados por la página web del Parlamento europeo

Como se desprende del gráfico, el total de los grupos parlamentarios, pese a la ampliación de la Unión europea, disminuye a partir de la cuarta legislatura: el fenómeno puede explicarse a la luz de las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en el 1993, y, como es de sobra conocido, introdujo el procedimiento de codecisión; consecuentemente, en virtud de los nuevos poderes legislativos otorgados al Parlamento, los grupos políticos europeos manifestaban, una vez más, su actitud camaleónica optando por una lógica de fragmentación moderada de

la arena que, de tal modo, se presentaba más compacta frente a las demás instituciones. Sin embargo, no debe olvidarse que la estructuración interna del PE no responde exclusivamente a factores endogámicos y sufre en muchos casos de las influencias ejercidas por acontecimientos externos, como puede ocurrir en el caso de la celebración de elecciones nacionales que frecuentemente determinan una reorganización de los grupos políticos europeos.

Pues bien, debido a estas transformaciones, puede afirmarse que la estructuración del PE ha subido en las últimas legislaturas una modificación desde el *polarized system* hacia un *bipartisan system*¹⁶⁵; la dicotomía interna que caracteriza la arena parlamentaria europea se basa en la contraposición entre la «gran coalición» del Grupo PPE y S&D y los demás grupos políticos, en algunos casos organizados según lógicas muy similares al tradicional esquema mayoría-oposición¹⁶⁶. La referencia a estos conceptos básicos del Derecho parlamentario, no permite proporcionar una explicación exhaustiva del sistema analizado, tratándose de categorías que casan mal con las características propias de este contexto. Sin embargo, sirven para identificar dos características principales de la organización de los grupos políticos europeos en las últimas legislaturas: la moderada fragmentación de la arena parlamentaria y la búsqueda del compromiso político interno entre los propios grupos políticos.

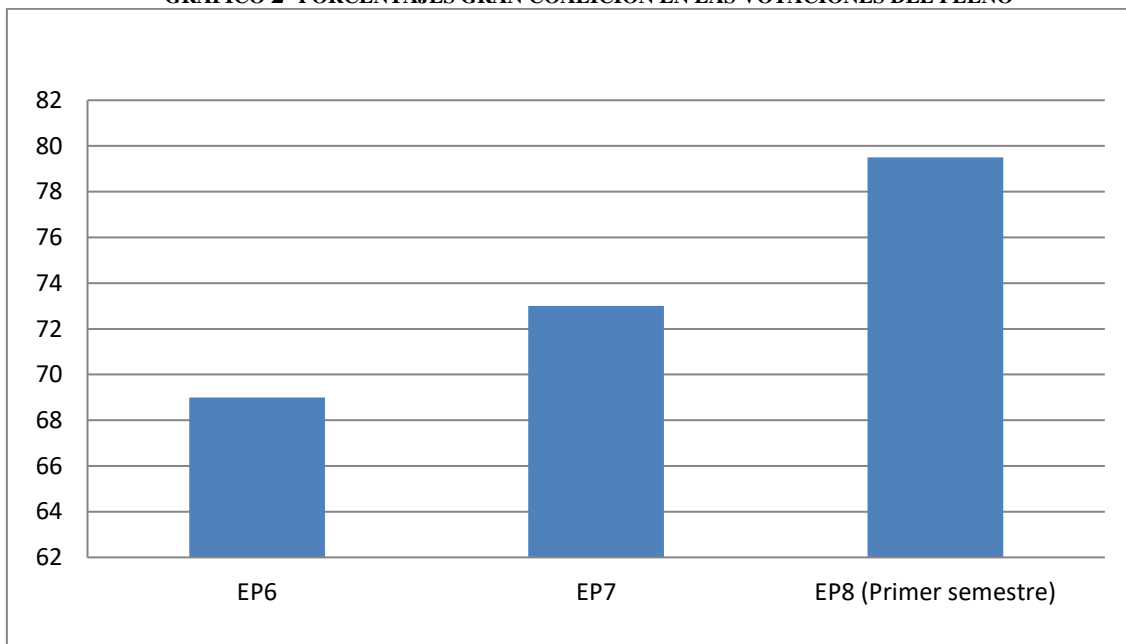
5.2. La gran coalición entre los índices del proceso de institucionalización de los grupos políticos

Una de las peculiaridades inherentes a la estructuración interna del Parlamento europeo consiste en la formación de grandes coaliciones entre los grupos políticos más extensos de cada legislatura, y más específicamente, entre el Grupo del PPE y el Grupo S&D.

¹⁶⁵ Las antedichas categorizaciones se mutúan de la notoria clasificación de SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, pág. 4.

¹⁶⁶ En KREPPPEL, Amie, *op. cit.*, pág. 30 y ss., la autora habla de la contraposición entre «large party group- small party group».

GRÁFICO 2- PORCENTAJES GRAN COALICIÓN EN LAS VOTACIONES DEL PLENO



Fuente: Estudio «the make-up and the break-up of UE governing coalition» publicado el 27 de febrero de 2015 por Votewatch

El gráfico demuestra la frecuencia con la cual la «gran coalición» ha ido creciendo en el tiempo y esto se debe al hecho de que los dos grupos protagonistas alcanzan conjuntamente una media de más del 50% de los escaños. Por ello, la coalición actúa como una mayoría parlamentaria institucionalizada. Una vez más, el factor que impulsa las alianzas coincide con la necesidad de que la máquina parlamentaria funcione: ningún grupo parlamentario ha detenido por sí solo una mayoría tan grande para alcanzar los quórums deliberativos necesarios para la aprobación de resoluciones y textos normativos; de ahí, el recurso a la formación de coaliciones políticas que consientan a los grupos políticos lograr las mayorías requeridas para la adopción de resoluciones

vinculantes. El compromiso político consiente a los grupos «maximizar la probabilidad de que sus objetivos políticos sean realizados»¹⁶⁷.

No obstante, la formación de coaliciones puede considerarse un factor de naturaleza variable y estrictamente dependiente de las temáticas tratadas en seno al Parlamento, en cuanto la lógica a la base del compromiso político sigue siendo la del objeto de la votación y, por lo tanto, la coalición se formará *issue by issue*. Al contrario de la mayoría de los sistemas parlamentarios nacionales, hasta ahora esta circunstancia no ha comportado desventajas para la estabilidad gubernamental europea en cuanto, como es conocido, el PE ha actuado libre de vinculaciones respecto al Ejecutivo europeo; en cambio, la normativización de la obligación del Consejo de elegir como Presidente de la Comisión al candidato del partido político europeo ganador de las elecciones podría, en parte, reducir el margen de libertad de, que, hasta el momento, ha gozado la Asamblea europea. De este modo se determinaría el ingreso en el sistema institucional de la Unión de lógicas gubernamentales.

Del análisis de las últimas votaciones del Pleno destaca, además, que un papel central ha sido desempeñado por otro grupo político de dimensiones menores: el grupo ALDE. Se trata del cuarto grupo por dimensiones en seno al PE que, colocándose en el eje derecha/izquierda justo al centro, ha podido pactar tanto con el Grupo del PPE como con el Grupo de S&D. En definitiva, la búsqueda del compromiso a lo largo de las legislaturas europeas ha sido una técnica utilizada no solo para el alcance de *outcomes* políticos deseados por los grupos mayores, sino también un importante instrumento de desarrollo y avance para la realización de reformas internas en beneficio de los propios grupos políticos. Una vez más, estos actores políticos demuestran plenamente su actitud camaleónica.

6. LOS INTERGRUPOS ENTRE LUCES Y SOMBRAS. DISCIPLINA Y FUNCIONES

6.1. La (escasa) disciplina de los intergrupos

El análisis de los grupos parlamentarios europeos no sería completo sin que se abordase la temática de los intergrupos. A pesar de que estos sujetos no han sido incluidos entre los actores fundamentales del Europartido, estamos convencidos de que el papel de estas agrupaciones en el sistema de partidos merece algunas reflexiones.

¹⁶⁷ KREPPPEL, Amie, *op. cit.*, pág. 65.

Además, a raíz de las modificaciones introducidas tras Lisboa y del paulatino proceso de *empowerment* del Parlamento europeo, el papel desarrollado por los intergrupos, al igual de lo ocurrido a los grupos políticos, ha crecido proporcionalmente¹⁶⁸.

Muy básicamente, los intergrupos son agrupaciones de diputados provenientes de grupos políticos diferentes que se ocupan de representar determinados intereses y a la vez de fomentar el dialogo sobre asuntos específicos. Estos responden a la lógica grupocéntrica que, como se ha destacado, caracteriza la organización interna del Parlamento europeo y a la tendencia hacia la transnacionalización que, como se verá, tiene lugar también entre los intergrupos.

Centrando la atención en el historial de los intergrupos activos a lo largo de las legislaturas, la gran heterogeneidad de intereses representados por cada uno de ellos demuestra cuantas y cuáles son las cuestiones que el PE ha considerado digna de interés; en efecto, aunque se trata de entidades no dotadas de poderes decisorios o legislativos, pueden considerarse en la práctica un «termómetro» político de cada legislatura en cuanto que son capaces de orientar la atención de la Asamblea sobre determinadas temáticas. A nivel interno, además, los intergrupos constituyen una útil herramienta de trabajo para las Comisiones permanentes que no siempre alcanzan tratar con suficiente atención determinados asuntos, o bien, no los perciben como centrales entre las instancias sociales.

Más específicamente, la labor de los intergrupos se concreta tanto en actividades internas a la arena parlamentaria, a través de la organización de reuniones y debates, presentación de preguntas parlamentarias y resoluciones, como en tareas extra-parlamentarias, principalmente dedicadas a gestionar los contactos con medios de comunicación y opinión pública. Sin embargo, el grado de implicación de cada intergrupo en la vida política del parlamento varía considerablemente: frente a los intergrupos plenamente organizados, dotados de una propia secretaría, una sede estable y un calendario de actividades periódicas, existen agrupaciones apenas desarrolladas

¹⁶⁸ Cabe destacar que en la mayoría de los estudios se suele limitar el tratamiento de la organización parlamentaria a los solos grupos políticos que a pesar de constituir la «célula madre» no constituyen la única vía de trabajo para los eurodiputados. Un análisis de la funciones y del papel actualmente desempeñado por estas agrupaciones puede consultarse en CORBETT, Richard, JACOBS, Francis, SHACKLETON, Michael, (2005), *The European parliament*, London, John Harper Publishing.

que, como ha sido destacado por la doctrina, más bien actúan como *hobby horses* de los eurodiputados involucrados en ellas¹⁶⁹.

Pues bien, la costumbre consolidada entre los diputados europeos de reunirse para discutir temas relevantes y promover un debate político transversal a los grupos parlamentarios se remonta a principio de los años ochenta, aunque solamente una década después los intergrupos alcanzaban por primera vez visibilidad jurídica; en efecto, el 16 de diciembre de 1999 la Conferencia de los Presidentes del PE aprobaba el *Rules governing the establishment of intergroups*¹⁷⁰ (en adelante, R.o.I.), estatuto reglamentario de los intergrupos que, hasta el día de hoy, y tras las debidas modificaciones¹⁷¹, sigue constituyendo la principal fuente de disciplina de estas agrupaciones, junto al artículo 34 del Reglamento interno del PE.

Más específicamente, la disposición en cuestión reconoce a los intergrupos la función de «mantener intercambios de puntos de vista informales sobre cuestiones específicas entre los diferentes grupos políticos» y «promover el contacto entre los diputados y la sociedad civil». En la práctica, como bien observa Corbett, los intergrupos «thus not only helps to form cross-groups coalitions on specific issue, but to forge wider political friendships which can be useful in other circumstances, and can help to build that wider consensus which is essential in the European Parliament»¹⁷². Como se verá en adelante, la circunstancia de que eurodiputados de distintos grupos políticos trabajen juntos sobre asuntos específicos, en la mayoría de los casos relacionados con intereses peculiares, fomenta las críticas acerca del fin último de esta actividad que parece alejarse mucho del «interés general» que deberían perseguir.

En lo referente a la naturaleza de los intergrupos, se subraya que no se trata de órganos parlamentarios y que, por lo tanto, no podrán expresar la posición del PE; concepto ulteriormente reiterado en el artículo 1 del R.o.I que establece lo siguiente: «Intergroups are not organs of Parliament and may not, therefore, express the opinion thereof». A tal fin, se les prohíbe «undertake any activities which might result in confusion with the official activities of Parliament or of its bodies or which are likely to

¹⁶⁹ *Ibidem*, pág. 207.

¹⁷⁰ DECISION of the conference of presidents *Rules governing the establishment of intergroups*, de 16 de diciembre de 1999, (PE422.583/BUR).

¹⁷¹ Como señalado en el mismo documento, las modificaciones han sido aportadas en el mes de febrero de 2008 y sucesivamente en el abril de 2012.

¹⁷² CORBETT, R. et. Al. *op.cit.* pág. 205.

have an adverse effect on relations with the other Institutions of the Union or relations with non-member countries» (art. 3 R.o.I.) y utilizar el logo identificativo del PE y de cualquiera de los grupos parlamentarios a los cuales pertenecen los miembros del intergrupo (art. 2 R.o.I.).

La formación y el reconocimiento de los intergrupos oficiales están sujetos a determinados requisitos. De hecho, cada agrupación deberá ser autorizada por la Conferencia de Presidentes del PE a comienzo de la nueva legislatura¹⁷³ y cumplir con algunas condiciones: primero, integrar un requisito numérico, o sea, el intergrupo deberá reunir miembros que provengan, por lo menos, de tres grupos parlamentarios distintos; la solicitud deberá acompañarse de una declaración estándar en la que se indique el nombre del intergrupo, sus miembros, los objetivos que se quieren perseguir (Anexo II R.o.I.) y las indicaciones de los recursos financieros que el intergrupo posee; en fin, la lista de los miembros que forman parte al intergrupo se transmitirá al PE (art. 4 R.o.I.).

6.2. Fenómenos asociativos cercanos a los intergrupos: *cross-party intergroups* y *MEPs-forum*

Actualmente los intergrupos formalmente reconocidos son 28 (uno más respecto a la precedente legislatura)¹⁷⁴ y eran 70 los que se presentaban para este mandato. En la página web del PE, además de la lista de los miembros de cada intergrupo, se publica una declaración de los intereses económicos y apoyos financieros recibidos. Debe admitirse que observando los documentos transmitidos por los intergrupos- que se limitan a una simple ficha a rellenar- destaca que en la mayoría de los casos los datos se

¹⁷³ Se habla de «registro» en TANASESCU, Irina (2009), *European Commission and Interest Groups: Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making*, Brussels, V.U.B. PRESS, pág. 50.

¹⁷⁴ La lista de los intergrupos activos en la actual legislatura puede consultarse a través de la página web oficial del Parlamento europeo y es la siguiente: Envejecimiento activo, solidaridad intergeneracional y políticas familiares; Contra el racismo y en defensa de la diversidad; Biodiversidad, medio rural, caza y pesca recreativa; Derechos del niño; Cambio climático, desarrollo sostenible y biodiversidad; Bienes comunes y servicios públicos; Industrias creativas; Agenda digital; Discapacidad; Pobreza extrema y derechos humanos; Desarrollo del turismo europeo, patrimonio cultural, Camino de Santiago y otras rutas culturales europeas; Libertad de religión y de creencias y tolerancia religiosa; integridad - Transparencia, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada; Derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales – LGBTI; Inversiones a largo plazo y reindustrialización; Zonas rurales, montañosas y remotas; Mares, ríos, islas y zonas costeras; Pymes- pequeñas y medianas empresas; Cielo y espacio; Economía social, empresas de economía social, emprendimiento social y tercer sector; Deportes; sindicatos; urban; Minorías tradicionales, comunidades nacionales y lenguas; Bienestar y conservación de los animales; Sáhara Occidental Vino, licores y alimentos de calidad; juventud.

remontan al 2015 y resulta que casi la totalidad de ellos no ha recibido apoyo financiero de ningún tipo, excepto el intergrupo «Vino, licores y alimentos de calidad» que declara haber obtenido recursos económicos por parte de la Federvini para la organización de una cena, y el intergrupo «Cielo y espacio» que se ha beneficiado de ayudas administrativas proporcionadas por la ASD Europe (AeroSpace and Defence Industries Association of Europe).

Acerca de este último dato, resulta curioso que la asociación que proporciona el apoyo administrativo al intergrupo en cuestión esté registrada entre los grupos de interés europeos desde 2012, circunstancia que podría avalar las tesis acerca de las estrechas conexiones entre intergrupos y lobbies¹⁷⁵. A este dato se añade que entre los aspectos más problemáticos de la temática tratada destaca la falta de reglamentación de aquellas agrupaciones que quedan fuera de la disciplina analizada y que, aunque formalmente no son reconocidos como intergrupos, sustancialmente pueden plenamente equipararse a ellos. Con independencia de los parámetros normativos analizados, es sabido que el total de los intergrupos efectivamente activos a nivel europeo supera los 28 formalmente reconocidos por la Conferencia de Presidentes. Por tanto, existiría una especie de «limbo jurídico» constituido por aquellas agrupaciones que, bien por razones de conveniencia, bien por falta de requisitos formales, no han solicitado su acreditación, quedando libres de cualquier vinculación normativa¹⁷⁶.

En el seno de este limbo jurídico suele operar una distinción entre los *cross-party groups* y los *MEPs-forum*: los primeros son totalmente equiparables a los intergrupos oficiales, con la excepción que suelen agrupar no solamente diputados europeos sino también terceras partes y por esta razón quedan excluidos de la posibilidad de un reconocimiento parlamentario, reservado exclusivamente a las asociaciones entre eurodiputados; en cambio, los *MEPs-forum* son agrupaciones integradas por representantes de intereses- principalmente económicos o industriales- que quizás constituyen el perfil más problemático de la materia tratada al plantear dudas acerca de

¹⁷⁵ Los datos inherentes a la AeroSpace and Defence Industries Association of Europe pueden consultarse a través de este enlace: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=72699997886-57>.

¹⁷⁶ En «Los intergrupos del Parlamento Europeo: herramientas “informales” de trabajo», publicado por el Servicio de Prensa del Parlamento europeo, de 19 de marzo de 2003 y consultable en la página web <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20070314STO04219/los-intergrupos-del-parlamento-europeo-herramientas-informales-de-trabajo> se admite que, además de los intergrupos registrados, existen casi 80 grupos «informales de trabajo».

la transparencia de las actividades llevadas a cabo por los diputados que forman parte de ellas, consideradas a todos los efectos como «vehicles for lobbying»¹⁷⁷.

Los datos acerca del número y de las actividades realmente desarrolladas por los *MEPs-forum* no son homogéneos y en la mayoría de los casos la información proporcionada por sus páginas web es escasa; según el Corporate Europe Observatory se contarían hasta 15 fórum industriales¹⁷⁸ y a parte del asunto de la transparencia, en muchos casos surge otra problemática relacionada con el riesgo de confusión que estas agrupaciones generan con las actividades oficiales del Parlamento o de sus órganos. Como se ha dicho, mientras que para los intergrupos oficiales la disciplina reglamentaria vigente adopta algunas precauciones para evitar este peligro, los *MEPS-forums* no están sujetos a las mismas prohibiciones y en muchos casos en sus denominaciones tienen una referencia directa al Parlamento europeo, dando lugar a posibles equívocos.

En conclusión, es evidente que cabe distinguir entre las consideraciones acerca de los intergrupos oficiales y las observaciones para las demás agrupaciones; de hecho, el PE solo podrá intervenir en las agrupaciones que de alguna forma tengan una relación con la asamblea parlamentaria, quedando fuera de su alcance los fenómenos asociativos externos. Se ha visto como frente al creciente número de intergrupos activos en seno al PE la respuesta institucional ha asegurado la paulatina institucionalización¹⁷⁹ de una herramienta de trabajo que no puede que beneficiar la transnacionalización de la asamblea parlamentaria. Sin embargo, sería ingenuo pensar que respecto a la actividad de los intergrupos *de facto* analizados no exista ningún tipo de solución; por un lado, podrían pormenorizarse las ventajas otorgadas a los intergrupos regularmente reconocidos, aceptando la inclusión entre los miembros de terceras partes; por el otro, deberían establecerse obligaciones de publicidad más estrictas para los eurodiputados

¹⁷⁷ Así se definen los *MEPs-forum* en el reportaje «*Lobbying under the radar*», publicado el 24 de mayo de 2011, en la página oficial del Corporate Europe Observatory (en adelante, CEO), ONG europea, disponible en <https://corporateeurope.org/news/lobbying-under-radar>.

¹⁷⁸ Los *MEPs-industry forums* individuados por el CEO son los siguientes: European Energy Forum; European Forum for Manufacturing; European Forum for Renewable Energy Sources; European Internet Foundation; European Life Sciences Circle; European Parliament Ceramics Forum; European Parliamentary Financial Services Forum; Forum in the European Parliament for Construction; Forum for the Automobile and Society; Globe-EU; Kangaroo Group; Knowledge for Innovation – K4I Forum of the European Parliament; Land use and Food Policy intergroup; Rail Forum Europe; Transatlantic Policy Network; en <https://corporateeurope.org/news/lobbying-under-radar>.

¹⁷⁹ En este sentido GREENWOOD, Justin (2011), *Interest Representation in the European Union*, London, Palgrave, pág. 41.

que participen en algún *cross-party*, tratándose de sujetos obligados a respetar cierto código de transparencia.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Las consideraciones elaboradas a lo largo del presente capítulo sobre la identidad de los grupos parlamentarios europeos y su nivel de institucionalización logrado, en primer lugar, ponen de manifiesto el fuerte grupocentrismo que caracteriza la asamblea representativa europea; dicha característica, por su parte, ha influido en la consolidación de otros dos aspectos peculiares de la organización interna del PE: por un lado, se han destacado las medidas que desde el origen de esta institución han impulsado la formación de eurogrupos de naturaleza propiamente política más bien que nacional; entre estas se acordará el requisito previsto por el artículo 32 del Reg. del PE que impone un vínculo ideológico-político entre los miembros de un mismo grupo parlamentario. Por el otro lado, se ha visto que la lógica grupocéntrica ha contribuido en manera determinante al proceso de *empowerment* del PE en cuanto el proceso de síntesis de los componentes nacionales, primero en grupos políticos y luego en la gran coalición parlamentaria, permitió que el Parlamento europeo se presentase como una institución compacta y estable delante las demás instituciones. Cabe añadir una última observación: el conjunto de actos, tanto de naturaleza reglamentaria como expresión de la autonomía normativa reconocida a los grupos políticos, inducen a pensar que está en marcha un proceso de normativización de la organización interna del PE que confiere autonomía a lo que puede llamarse Derecho parlamentario europeo.

CAPÍTULO III
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS
LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE UNA IDENTIDAD POLÍTICA TRASNACIONAL

INTRODUCCIÓN

Como se ha destacado más de una vez a lo largo de los anteriores capítulos, la metodología que ha inspirado el presente trabajo se basa en la convicción de que las mismas categorías jurídicas utilizadas para describir la realidad partidista estatal no pueden trasladarse al nivel europeo. Retomando las conclusiones esbozadas en el primer capítulo, debido al carácter multinivel y compuesto del entramado institucional de la UE, el sistema europeo de partidos respondería a lógicas estructurales y funcionales nuevas. Por lo tanto, tal y como afirma Rodríguez Aguilera «puesto que el sistema de gobernanza de la UE es distinto de los sistemas nacionales de gobierno es lógico que los europartidos sean diferentes de los partidos nacionales»¹⁸⁰.

A la luz de estas primeras consideraciones, en el tratamiento de los partidos políticos europeos se ha privilegiado un enfoque descriptivo que nos ha ayudado a verificar la

¹⁸⁰ RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesareo, *op. cit.*, pág. 32.

hipótesis central de este capítulo, es decir, que estos sujetos en el seno del sistema político de la Unión desempeñan funciones peculiares y subsidiarias a los otros actores políticos y que en una lógica unitaria no se les podría excluir del Europartido. Especial atención se dedicará al *excursus* histórico de las federaciones políticas europeas debido al hecho que, como se verá, destaca una sustancial coincidencia entre las etapas que caracterizan el desarrollo de estos partidos y los principales acontecimientos institucionales que han interesado al ordenamiento europeo. Se confirma de esta manera la tesis institucional presentada al principio de este trabajo. Por otra parte, con el fin de esbozar el régimen constitucional de los partidos políticos europeos se ha elegido compartir la misma perspectiva del profesor Rodríguez que en su análisis sobre el régimen constitucional de los partidos en el derecho de la Unión individúa una doble vertiente de estudio: por un lado, veremos en qué manera el principio de constitucionalización se afirma en el ordenamiento constitucional de la Unión y por el otro lado nos centraremos en los criterios de democraticidad introducidos con la disciplina reglamentaria del estatuto jurídico de los partidos políticos europeos¹⁸¹.

Finalmente, antes de pasar a la sustancia del tema tratado, cabe señalar que en este estudio y de especial modo en el presente capítulo, la terminología utilizada para aludir a los que actualmente la normativa europea llama «partidos políticos europeos» será varía y indiferenciada, incluyendo referencias a la denominación más antigua- federaciones políticas europeas- y al nombre que hasta la última reforma se les atribuía, es decir, «partidos políticos a escala europea». De hecho, estamos convencidos de que a pesar de la tesis según la cual la nueva denominación aparecería más apropiada al carácter propiamente europeo de estos sujetos, las otras etiquetas siguen indicando dos características fundamentales de estos sujetos: el carácter confederativo y la dimensión supranacional.

¹⁸¹ La teorización de ambos perfiles se encuentra por primera vez en RODRÍGUEZ, Ángel, (1981), *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales; sobre la transposición al ordenamiento constitucional europeos de los principios mencionados véase siempre RODRÍGUEZ, Á. (2016), «El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión europea: un equilibrio *sui generis*», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, pág. 193.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

1.1. Las etapas del proceso de institucionalización de los partidos políticos europeo

Desde una perspectiva normativa son tres los niveles de reglamentación de los partidos europeos, cada uno correspondiente a una de las fases del proceso de institucionalización de las federaciones europeas:

- 1) Estatuto interno-constitución *de facto*: durante esta etapa el estatuto interno constituye la única fuente de reglamentación de las primeras federaciones europeas transnacionales. Falta un marco jurídico- incluso de carácter infraconstitucional- que reconozca el papel de estos sujetos políticos constituidos *de facto* pero aún invisible para el ordenamiento jurídico europeo.
- 2) Derecho primario europeo-fase de la constitucionalización: el reconocimiento de los partidos por parte del derecho primario de la Unión se remonta al Tratado de Maastricht (art. 138A) que otorgó por primera vez a los partidos políticos europeos la «misión constitucional»¹⁸² de contribuir a la formación de una conciencia política europea. Como se habrá ocasión de ver, la nueva fuente normativa acerca de los partidos políticos «a escala europea» en su primera versión no llegaba ni a regular el procedimiento necesario para la adopción de un reglamento que recogiese los perfiles básicos de la vida de las federaciones europeas.
- 3) Estatuto reglamentario- fase de la normativización: Tuvieron que pasar muchas décadas antes de que se llegase a una normativización básica del estatuto jurídico de las federaciones políticas europeas. Como se verá más adelante, no fue hasta 2003 cuando se procedió a la adopción del *Reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos a nivel europeo núm. 2004/2003* que desde pronto relevó las lagunas y deficiencias que, en los años siguientes, fueron solucionadas parcialmente por las reiteradas reformas.

¹⁸² INFORME Tsatsos *sobre la situación constitucional de los Partidos políticos Europeos*, presentado por la Comisión de Asuntos Institucionales, A4-0342/96, de 30 de octubre de 1996, (PE 218.741/def).

1.2. Primera fase: de las federaciones transnacionales a los partidos políticos a escala europea

Como se apuntó en el capítulo anterior, del análisis de la génesis de los grupos políticos del PE sobresale un dato fundamental acerca de los propios partidos políticos europeos: su claro origen parlamentario. De hecho, formalmente las primeras federaciones transnacionales nacen en un momento sucesivo a la constitución de los históricos grupos parlamentarios europeos, representando la proyección extraparlamentaria de las agrupaciones políticas que ya ocupaban los escaños del Parlamento europeo.

Como es sabido, la creación de los primeros partidos europeos tuvo origen en un importante acontecimiento institucional, es decir, la introducción del sufragio universal directo para la elección de los parlamentarios europeos; en efecto, de cara a las primeras elecciones europeas, en 1974 se creaba la Confederación de Partidos Socialistas a la cual siguió, algunos años más tarde, el nacimiento de la Confederación de Partidos Liberales y Democráticos y del Partido Popular Europeo. A este propósito, debe señalarse que tanto los socialistas como los populares europeos constituían la componente comunitaria de organizaciones políticas más grandes, respectivamente la Internacional Socialista¹⁸³ y la Internacional Demócrata Cristiana, activas desde antes de la Segunda Guerra Mundial.

Más específicamente, en el caso del PPE su origen se remonta a los primeros años del Siglo XX cuando los políticos de inspiración democristiana de Alemania, Italia, Francia y Benelux, dieron vida al *Secrétariat international des partis démocratiques d'inspiration chrétienne* y algunos años más tarde a la Unión Europea de los Demócratas Cristianos (en adelante, EUCD)¹⁸⁴. El cambio de denominación coincidió con otras importantes novedades¹⁸⁵ que contribuyeron a la evolución de la EUCD que pasó de ser una mera agrupación de líderes políticos a integrar una verdadera confederación de partidos nacionales, aglutinados por una misma ideología,

¹⁸³ Cabe destacar que los orígenes de la Internacional Socialista remontan al siglo XIX cuando se constituía la Primera Internacional de los Trabajadores (1849) considerada a todos los efectos el predecesor de la actual organización a pesar del hecho que no se estructuraba según una ideología política unitaria sino más bien como centro de cooperación y reunión entre obreros de diferentes países; en cambio, de su reorganización en 1889 nacía la Internacional Socialista.

¹⁸⁴ JANSEN, Thomas (1998), *The European People's Party. Origins and evolution*, Londres, Palgrave Macmillan UK.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pág. 28 y ss.

asemejándose a la actual fisonomía de los partidos políticos europeos, tanto que no es erróneo considerar la a EUCD como directo antepasado del actual PPE.

Por lo tanto, el fenómeno del asociacionismo transnacional no era nada nuevo entre las democracias estatales occidentales. Dicha circunstancia pasa generalmente desapercibida en la doctrina científica, que suele circunscribir la génesis de los partidos europeos a la arena parlamentaria, imputando a ésta el origen «interno» del conocido déficit de representación política existente a nivel europeo: según esta tesis, las federaciones europeas, a diferencia de los partidos nacionales, expresión de las grandes fracturas sociales del siglo pasado, llevarían incorporado en su ADN una tara genética¹⁸⁶ - o sea, haber sido creadas «desde arriba hacia abajo»¹⁸⁷ - lo que ha acabado por condicionar su papel de intermediarios políticos. Sin embargo, respecto a esta idea creemos conveniente hacer algunas matizaciones.

En primer lugar, que la génesis de las federaciones transnacionales esté íntimamente ligada a la organización infraparlamentaria representa un dato al que no puede restarse importancia dado que, excluyendo quizás el solo caso del Partido Verde Europeo (ejemplo de federación transnacional de génesis extraparlamentaria), las mayoría de los partidos europeos nacen como proyección de grupos políticos ya existentes en el PE; de todas formas, en un análisis que pretenda ser completo debe atribuirse la debida importancia al impulso evolutivo que la presencia de las organizaciones internacionales interpartidistas (en adelante, internacionales) supuso para las primeras federaciones europeas tanto en lo que concierne a la consolidación de una identidad ideológica común transnacional como con respecto al desarrollo de una estructura organizativa central. Por lo tanto, a nuestro juicio, el carácter «interno» de los partidos europeos, lejos de ser absoluto, resulta «mitigado» por el modelo ya experimentado de las internacionales.

En segundo lugar, no convence la tesis según la cual el origen parlamentario de las federaciones debería necesariamente interpretarse como un defecto congénito; en este sentido, bastaría para refutar las anteriores críticas el ejemplo de la democracia

¹⁸⁶ Esta génesis, como relatado por Bardi y Ignazi «ha, inevitabilmente alcuni effetti sulla configurazione e lo sviluppo delle strutture transnazionali (...) Esse nascono invece dall'alto, da strutture comuni preesistenti; ciò significa che sono comunque debitrice per la loro identità e sviluppo alla struttura originaria. Di qui deriva quella tara, genetica potremmo dire, dei partiti transnazionale che ha impedito una loro crescita robusta»; en BARDI, Luciano, IGNAZI, Piero, *op. cit.*, pág. 48.

¹⁸⁷ ALLUÉ BUIZA, Alfredo, LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela (2010), «Los partidos políticos a escala europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, primer semestre, pág. 198.

representativa británica que como es notorio es el emblema de un sistema de partidos de matriz parlamentaria perfectamente exitoso.

En este sentido, representa un hito de la concurrencia de ambos los elementos destacados- la génesis parlamentaria y el influjo de las internacionales- el caso del PPE. Este se constituyó gracias a la cooperación entre el Grupo político de los Demócratas-Cristianos Europeos y la correspondiente Internacional¹⁸⁸; de hecho, fue solamente a causa de la estrecha colaboración entre el miembro belga de la federación Wilfried Martens y el presidente del grupo parlamentario Lücker por lo que se fundó el Partido Popular Europeo, de cara a la elección directa del PE¹⁸⁹. Pues bien, archivada la primera etapa, analizaremos ahora la que hemos identificado como la segunda fase de la evolución de las federaciones europeas: su constitucionalización.

1.3. El largo camino hacia el artículo 138A entre novedades y expectativas fracasadas

A pesar de que, como se ha visto, la constitución de las primeras federaciones transnacionales propiamente europeas se remonta a los primeros años setenta, fue solamente con el Tratado de Maastricht el momento en que, por primera vez, los partidos europeos recibían reconocimiento por el Derecho primario de la Unión. Se trató de un camino largo y repleto de obstáculos, estrechamente conexo al proceso de *empowerment* del propio PE. A este propósito, se remonta a los años noventa la elaboración de una propuesta formal sobre la necesidad de la adopción de una normativa europea que reconozca a los partidos europeos un estatuto legal. Con ocasión de la Conferencia intergubernamental de 1990, los líderes de las tres federaciones europeas, Wilfried Martens, Guy Spitaels y Willy de Clercq¹⁹⁰ enviaron a los Presidentes de las instituciones europeas una propuesta acerca de la reglamentación de los partidos a nivel europeo; en efecto, a pesar de la celebración de las primeras elecciones directas del PE y de la constante aparición de nuevas familias políticas europeas, faltaba en el derecho comunitario cualquier referencia a dichos sujetos, confinados al limbo de meras asociaciones *de facto*. Entre las analíticas

¹⁸⁸ A este fin instituya un Comité *ad hoc* como «puente» entre los dos sujetos políticos como relatado por JANSEN, Thomas, *op. cit.*, pág. 29.

¹⁸⁹ *Ibidem*, pág. 38.

¹⁹⁰ Para una analítica reconstrucción del asunto véase GRASSO, Giorgio, (2008), *Partiti politici europei*, Digesto delle discipline pubblicistiche, vol. III, Torino, UTET, pág. 615 y ss.

recomendaciones que los líderes políticos dirigían a las instituciones europeas destaca la formulación de la que consideraban una adecuada previsión acerca de los partidos políticos:

European Parties are essential to integration within the Union. They are integral to building consensus and expressing the political will of the citizens of the Union. European parties are the federative associations of national parties with a presence in the majority of EU Member States, sharing the same aims and political direction, and forming a single group in the European Parliament. They must give a public account of where their funding comes from¹⁹¹.

La antedicha formulación sobresale por ser completa y concreta, ambas características que no se encontrarán en las previsiones sucesivamente adoptadas en materia que, al contrario, se alejarán mucho del nivel de calidad normativa alcanzado por dicha propuesta. En primer lugar, destaca la definición de «partidos políticos europeos» como «asociaciones de naturaleza federativa» que reúnen partidos políticos nacionales unidos por objetivos e ideologías comunes. En segundo lugar, no puede pasar desapercibida la referencia al grupo parlamentario correspondiente a cada partido europeo que nunca será incorporada a los textos sucesivamente adoptados, a pesar de la importancia que hubiera asumido en la institucionalización del sistema político en su conjunto¹⁹². Finalmente, se menciona la misión constitucional de los partidos políticos europeos, garantes de «building consensus and expressing the political will of the citizens of the Union».

El acontecimiento histórico brevemente analizado, más que una simple anécdota, puede considerarse el prólogo de la segunda etapa del proceso de institucionalización de los partidos políticos a nivel europeo, es decir, su constitucionalización. Efectivamente, a pesar del hecho que en un primer momento la propuesta no recibió respuesta por parte de las instituciones destinatarias que consideraron el asunto de naturaleza meramente política, es evidente que tuvo un papel determinante en la formulación del artículo 138A del Tratado de Maastricht- entrado en vigor el 1 de noviembre de 1993- según el cual «los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de una conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión».

¹⁹¹ JANSEN, Thomas, *op. cit.*, pág. 191.

¹⁹² Como anteriormente señalado, los grupos parlamentarios siguen actuando fuera de un reconocimiento constitucional formal.

Como destaca del dato literal, la previsión finalmente adoptada resultaba mucho más sencilla que la cláusula propuesta en la antedicha carta. Esto se debe a que carecía de cualquier referencia a los grupos parlamentarios y desaparecía el elemento definitorio, resultando de este modo inconcreta e «insuficiente»¹⁹³ y decepcionando las altas expectativas puestas en la nueva previsión. Sin embargo, resulta interesante señalar que la disposición en cuestión se colocaba entre las previsiones dedicadas al Parlamento europeo e incluía una mención directa a los «ciudadanos de la Unión», circunstancias que, según parte de la doctrina, contribuyeron a determinar un «salto de calidad» para la dimensión política de la UE. Al mismo tiempo, estos elementos reflejan la contradicción más grande que caracteriza la regulación de los partidos europeos, aquella existente entre el plan del «ser» y aquello del «deber ser»: por un lado, no puede desconocerse cuál es en la práctica el marco privilegiado de acción de las federaciones europeas, es decir, la arena parlamentaria; por el otro, se intenta colmar la laguna funcional de estos sujetos- la ausencia de una relación con el substrato social- insertando en el texto del artículo 138A una directa referencia al binomio *demos*-partido que caracteriza la concepción clásica de la representación política¹⁹⁴.

Con respecto a la criticada vacuidad de la disposición analizada, no puede desconocerse que tampoco las principales previsiones constitucionales acerca de la libertad de asociación política sobresalen por ser concretas y puntuales y, sin embargo, no han sido tachadas de insustanciales. Es evidente que los textos constitucionales estatales dejaron una clara huella en la técnica de redacción normativa utilizada para el artículo 138A; a este propósito frecuentemente suele indicarse como principal referente del legislador el art. 21 de la Ley fundamental de Bonn¹⁹⁵. Sin embargo, a pesar del hecho de que la tesis por la que existen influencias de matriz estatal en la redacción de la disposición analizada parece acertada, a nuestro juicio, es errónea su asimilación a la previsión constitucional alemana. Esto se debe principalmente al hecho de que las dos disposiciones se basan en un diferente grado de racionalización constitucional de los

¹⁹³ LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela, (2014), *Pluralismo político y partidos políticos europeos*, Granada, Comares, págs. 194-195

¹⁹⁴ CIANCIO, Adriana, *Sistema europeo...op. cit.*, pág. 4.

¹⁹⁵ Así dispone el artículo 21 de la Constitución alemana: «Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deben dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal. La regulación se hará por leyes federales».

partidos políticos y delinear dos modelos de democracia distintos puesto que, como es sabido, el ordenamiento alemán pone límites de democraticidad externa al asociacionismo político mientras que, a nivel europeo, de especial modo en aquel entonces, no se pensó especialmente en reglamentar este perfil. Por lo tanto, más acertada parece la tesis según la cual la formulación del artículo 138A sería la síntesis de influjos recibidos por más de un texto constitucional y, de especial modo, por las disposiciones contenidas en las constituciones de España¹⁹⁶, Italia y Portugal.

En fin, independientemente de los esfuerzos de emulación, la adaptación formal de la previsión europea a fórmulas textuales ya experimentadas no lograba superar el gran obstáculo sustancial que existía entre los partidos políticos europeos y sus respectivos nacionales: los primeros estaban lejos de desempeñar aquel papel de intermediarios entre la sociedad civil y las instituciones por el que habían nacido los partidos de masas¹⁹⁷. Sin embargo, lejos de reconocer un poder taumatúrgico en los textos constitucionales, cabe destacar que la nueva previsión normativa tuvo el mérito de impulsar una oleada de renovación en el panorama político existente: mientras que, por un lado, las federaciones históricas deciden renovarse modificando sus reglas estatutarias y en algunos casos hasta cambian su denominación formal por «partido»¹⁹⁸, por otro lado, nacen nuevas realidades políticas, como es el caso del Partido Verde Europeo y de la Alianza Libre Europea que en 1994 se constituya oficialmente como partido político europeo.

1.3.1. *El Informe Tsatsos: una mirada hacia el futuro*

Otra problemática que surge en torno al artículo 138A radica en la ausencia de cualquier indicación acerca del procedimiento a seguir para la reglamentación de los

¹⁹⁶ Según cuanto afirmado por RODRÍGUEZ, Ángel, *El régimen constitucional...op. cit.*,pág. 194, la similitud con la previsión constitucional española consiste tanto en el contenido como en la «ubicación sistemática en el correspondiente texto constitucional (el título dedicado preliminar de la CE en el caso español, el título II, dedicado a las disposiciones sobre los principios democráticos, en El caso del TUE)».

¹⁹⁷ Partidario de esta tesis LIPPOLIS, Vincenzo, (2002), «I partiti politici europei», *Rassegna parlamentare*, vol. 44, núm. 4, págs. 941-959; véase del mismo autor «I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione» (2009), *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, recuperado de <http://www.federalismi.it/>, núm. 9/2009, págs. 1-22.

¹⁹⁸ Como relatado por Jansen, en 1992 la Confederación de los Partidos Socialistas de la Comunidad Europea cambiaba su nombre en «Partido de los Socialistas europeos»; de la misma manera, en 1993 la Confederación de los Liberales y Demócratas europeos se convertía en «Partido de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa», mientras que el Partido Popular europeo aprovechaba la ocasión para reformar su estatuto e impulsar su proceso interno de evolución hacía una organización más fuerte y estructurada; véase JANSEN, Thomas, *op. cit.* pág. 195.

partidos políticos a escala europea. Como se ha visto, en la disposición no se ha incluido una cláusula final que identifique la base jurídica por la cual puede regular en detalle la materia y dotar a estos partidos de recursos administrativos y financieros apropiados. De hecho, una vez que el Tratado de Maastricht les otorgó un reconocimiento formal, era evidente que el siguiente paso era la adopción de una normativa que reglamentase los aspectos básicos de la vida de los partidos políticos europeos. Debido a estas carencias, el proceso de normativización sufrió una parada forzosa y el asunto del reconocimiento jurídico de los partidos políticos europeos se volvió a proponer algunos años más tardes, cuando se emitió el notorio Informe Tsatsos, del 30 de octubre de 1996¹⁹⁹.

El Informe, elaborado por la Comisión de Asuntos Institucionales del PE, se centraba en el análisis de la «situación constitucional de los partidos europeos» y se ocupaba de regular los objetivos a corto plazo que permitiesen a estos sujetos adquirir, por fin, un reconocimiento jurídico sustancial. Entre estos destacaba la necesidad de que los partidos políticos europeos obtuviesen personalidad jurídica; de hecho, según lo explicado en el Informe, del reconocimiento de este estatus dependía la concreta posibilidad de que las federaciones transnacionales europeas alcanzasen un nivel de organización más profundo, requisito que, a su vez, se consideraba imprescindible para el logro de otro importante objetivo: que los partidos europeos pudiesen ser representantes de 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.

Además, según el propio Informe era necesario que se exigiese a los partidos a escala europea cumplir con el requisito de la «representatividad mínima», según el cual la federación europea para poderse calificar como tal- incluso a efectos de la financiación- debía ejercer «su actividad en al menos un tercio de los Estados de la Unión Europea». Solamente de este modo podía asegurarse un nivel mínimo de transnacionalidad de los partidos políticos calificados de «europeos» y, en última instancia, del sistema partidista de la UE en su conjunto.

Otra temática central del Informe concernía a la *democraticidad* de los partidos europeos en su componente tanto interno como externo. A este propósito, en el punto 11 se afirmaba que los partidos debían «respetar en su programa y en su actividad práctica los principios fundamentales consagrados en el Tratado de la Unión relativos a la

¹⁹⁹ INFORME Tsatsos *sobre la situación constitucional de los Partidos políticos Europeos*, presentado por la Comisión de Asuntos Institucionales, A4-0342/96, de 30 de octubre de 1996, (PE 218.741/def).

democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho» y en el punto inmediatamente siguiente se aclaraba que la libertad de los partidos políticos no podía extenderse hasta el punto de incluir «el derecho de luchar contra los fundamentos democráticos de la formación de la voluntad política». En otras palabras, se ponía de manifiesto la necesidad de que los partidos fuesen democráticos en su acción y en su organización interna, excluyéndose del sistema representativo-constitucional de la Unión la constitución de partidos políticos antisistema. Por lo tanto, se proponía una reglamentación precisa y puntual de una materia que seguía aún siendo objeto de debate en los ordenamientos nacionales, entre los que muchos habían excluido la previsión de límites de naturaleza extra-penal a la libertad política.

Lamentablemente, respecto a este último aspecto el Informe Tsatsos sigue sin cumplirse y a día de hoy ninguna disciplina normativa sobre los partidos políticos europeos ha alcanzado un nivel de reglamentación tan completo y acertado: debido a su naturaleza no vinculante y principalmente programática, las propuestas que habían sido presentadas por la Comisión de Asuntos Institucionales quedaron en eso, en meras propuestas. Las valiosas indicaciones proporcionadas por el Informe tampoco se tornaron en realidad con ocasión del Tratado de Ámsterdam que se limitó a reenumerar de «138A» a «191» TCE la previsión sobre los partidos políticos europeos. Habrá que esperar al tratado de Niza para observar un avance real en la materia.

1.3.2. Un nuevo paso hacia adelante: el Tratado de Niza

Justo antes de la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Niza, el Parlamento Europeo propuso que en el seno de la previsión dedicada a los partidos a escala europea se indicase el procedimiento legislativo para la adopción de un estatuto jurídico y que este procedimiento fuese el de codecisión. Y en efecto, en base a las modificaciones introducidas en 2001 con el Tratado de Niza se completó la previsión del artículo 191 TCE a través de la introducción en su seno de una base jurídica para la determinación del reglamento sobre los partidos europeos, confirmando la voluntad del PE.

En virtud de las modificaciones aprobadas, el nuevo texto del artículo 191 TCE, segundo apartado, preveía que: «El Consejo, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 establecerá el estatuto de los partidos políticos a escala europea, y en particular las normas relativas a su financiación». La nueva previsión

sobre los partidos políticos europeos- aunque desde un punto de vista temporal entraba en vigor muchos años después del primer reconocimiento de los partidos europeos- representa quizás la primera disposición constitucional en materia dotada de fuerza prescriptiva. En ese momento se concluye así la segunda etapa evolutiva que consagró la constitucionalización de los partidos europeos; como se ha visto, a diferencia de las experiencias de reconocimiento constitucional vividas a nivel interno en muchas democracias occidentales, a nivel europeo esta etapa siguió una dirección diferente: la necesidad de conferir valor jurídico a la previsión del artículo 191 TCE no provenía desde abajo, sino, más bien, radicaba en una preocupación de matriz normativa, técnica, estrictamente política. Volvemos a chocar con las críticas ya destacadas a propósito del dato genético. A diferencia que de los ordenamientos nacionales, en los cuales las disposiciones en materia de partidos políticos han fotografiado realidades ya existentes en el substrato social, transponiéndolas a nivel institucional, en el ámbito europeo el camino ha sido al revés²⁰⁰; de hecho, faltaba aún a esta altura del proceso de normativización de los partidos políticos un componente sociológico.

2. UN ESTATUTO PARA LOS PARTIDOS EUROPEOS: EL REGLAMENTO (CE) NÚM. 2004/2003

2.1. Los partidos a escala europea y su régimen financiero

Con la promulgación del Tratado de Niza se reguló, por fin, el procedimiento legislativo para la reglamentación de los partidos europeos, eligiendo a tal fin la codecisión. De este modo no se esperó mucho en conferir un marco jurídico normativo a las federaciones políticas europeas; se presentó la concreta posibilidad de transponer en un texto normativo las importantes indicaciones que habían sido recogidas en el Informe Tsatsos y que, con ocasión de la revisión de los tratados, no habían producido los efectos esperados. Lamentablemente, una vez más, las expectativas fueron desatendidas y el Reglamento, de 4 de noviembre de 2003, *relativo al estatuto y a la financiación de los partidos políticos a escala europea*²⁰¹ demostró desde el primer momento todas las insuficiencias que padecía; además, la nueva reglamentación dejaba

²⁰⁰ GRASSO, Giorgio, *op. cit.*, pág. 15.

²⁰¹ REGLAMENTO (CE) núm. 2004/2003 del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, *relativo al estatuto y a la financiación de los partidos políticos a escala europea*, DOUE de 15 de noviembre de 2003.

sin solución una cuestión central en la materia: la naturaleza jurídica de los partidos a escala europea.

No obstante, no puede negarse que en el paulatino proceso de normativización de los partidos europeos el Reg. núm. 2004/2003 constituye un importante paso adelante y que, a pesar de las deficiencias, pueden reconocerse algunos logros fundamentales; entre éstos, el artículo 2 Reg.- colmando una laguna normativa que seguía sin resolver desde el Tratado de Maastricht- proporcionaba por primera vez una definición de partido político *a escala europea* como «asociación de ciudadanos» o «coalición de partidos políticos». Además, en el artículo 3 Reg. se explicitaban las condiciones- tanto formales como sustanciales- que el partido a escala europea debía cumplir para ser reconocido como tal y poder acceder a la financiación pública; más específicamente el partido debía:

- tener personalidad jurídica en el Estado miembro de su sede legal;
- estar representado, en al menos la 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, al menos el tres por ciento de los votos emitidos en cada uno de dichos Estados en las últimas elecciones al Parlamento Europeo;
- respetar, en particular *en su programa y en sus actividades*, los principios en los que se basa la Unión Europea, es decir, la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como el Estado de Derecho
- finalmente, haber participado en las elecciones al Parlamento Europeo o haber manifestado su intención de hacerlo.

Observando las antedichas condiciones resulta claro que la disciplina en cuestión tendía a asegurar que el estatus de partido político a escala europea se reconociese únicamente a aquellas formaciones políticas que manifestasen un carácter y una actitud verdaderamente transnacional; de ahí, la previsión del requisito que podría calificarse de «suficiente representatividad» y la condición que el partido se comprometiera a participar en las elecciones europeas. Además, se introducía por primera vez un límite de

democraticidad externa para los partidos políticos europeos, vinculados al respeto a los valores fundamentales de la Unión²⁰².

Las restantes previsiones del Estatuto se centraban principalmente en el régimen financiero de los partidos: a este propósito cabe señalar que de los 13 artículos que componían el reglamento, solamente los tres primeros se ocupaban del régimen jurídico del partido, mientras que el resto establecía las modalidades de financiación de la política europea. Debido a la estrecha conexión entre reconocimiento jurídico como partido político a escala europea y obtención de recursos a cargo del presupuesto de la UE, las modalidades para solicitar la financiación pública consistían en la presentación de toda la documentación necesaria para demostrar que el partido reuniese efectivamente las condiciones indicadas en el reglamento. A todas ellas además se incluía la presentación de un programa político y del estatuto.

Al PE se otorgó el papel decisor y a la vez de tesorero de los correspondientes créditos. El cumplimiento de los antedichos requisitos se examinaba periódicamente incluso después de que el partido europeo adquiriera la financiación pública y en caso de que éste dejase de cumplir con algunas de las condiciones previstas por el Reglamento (más específicamente por la letras a, b y c, del artículo 3) no solamente perdía la calidad de «partido político a escala europea», sino que quedaba excluido de las futuras subvenciones (art. 5.3. Reg.).

En definitiva, entre los dos aspectos abordados por el Reg. núm. 2004/2003 acerca del régimen jurídico de los partidos europeos- su constitución y su financiación- existía un evidente desequilibrio normativo que alimentó las críticas según las cuales el uso del término «estatuto» para un texto normativo dedicado casi enteramente en los aspectos financieros de la actividad política de los partidos europeos era inadecuado²⁰³; además, según parte de la doctrina, la disciplina estatutaria en su conjunto generaba una extraña paradoja, dado que se remitía «a la competencia nacional la creación del partido y la adquisición de personalidad jurídica, regulándose a nivel comunitario única y exclusivamente la financiación»²⁰⁴. A esto se añade que la opción de atribuir al Parlamento europeo el poder de control sobre el cumplimiento de los requisitos para la obtención de la financiación no cumplía con las exigencias de imparcialidad que eran

²⁰² Sobre este aspecto de la disciplina se volverá más adelante.

²⁰³ GRASSO, G., *op.cit.*, pág 19.

²⁰⁴ ALLUÈ BUIZA, Alfredo, LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela, *op. cit.*, pág. 190.

necesarias a la luz de las importantes repercusiones que dichas decisiones podían provocar en la libertad asociativa de los partidos; se denunciaba, por lo tanto, la legitimación por parte del Reglamento de una «especie de ilegalización tácita»²⁰⁵ para la hipótesis de que el partido dejase de cumplir con las condiciones enumeradas en el artículo 3 del Estatuto. Respecto a este perfil de criticidad debe, sin embargo, señalarse que la verdadera problemática estribaba más bien en el sujeto encargado de llevar a cabo el procedimiento de evaluación, o sea, el mismo Parlamento europeo, elección que no aseguraba el necesario grado de imparcialidad impuesto por la naturaleza de las libertades que se iban a limitar²⁰⁶. A este propósito, aunque se preveía entre las medidas de precaución a favor del partido político la consulta a un comité de personalidades independientes (art. 5 Reg.), se trataba de una mera posibilidad cuyo resultado no era vinculante para el PE.

Pues bien, como es evidente, la legislación en la materia no logró dotar a los partidos a escala europea de una identidad jurídica fuerte; al no establecerse ningún estatus jurídico propiamente europeo en la praxis se remitió a la legislación del Estado miembro en el que cada partido estableció su sede legal. No obstante, y a pesar de la fragmentación que teóricamente dicha solución creaba, en la práctica la casi totalidad de los partidos políticos europeos estableció su sede legal en Bélgica, uniformando *de facto* el régimen jurídico entre las federaciones políticas activas, reconocidas por la legislación belga como asociaciones sin ánimo de lucro.

En definitiva, si no puede ignorarse que la disciplina reglamentaria brevemente analizada dejó muchas cuestiones sin resolver, tampoco pueden subestimarse los beneficios que el primer reglamento en materia supuso para los partidos políticos europeos; como ha sido destacado por Jansen, la nueva reglamentación permitió, sobre todo, lograr un doble resultado fundamental para el desarrollo del sistema político: por un lado, dotando a los partidos europeos de un propio presupuesto, éstos alcanzaron mayor independencia económica de los respectivos grupos parlamentarios que hasta

²⁰⁵ *Ibidem*, pág. 190. Los autores citan a este propósito las palabras del eurodiputado Pascua según el cual 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?».

²⁰⁶ Respecto a este aspecto no acaso en el nuevo reglamento núm. 1141/2014 entre las modificaciones más relevantes instituye una autoridad independiente para el cumplimiento de estos cargos.

aquel momento habían subvencionado los gastos de los primeros²⁰⁷; por otro lado, se daba comienzo al proceso de profesionalización de las carreras políticas europeas, hasta aquel momento percibidas como rebote o estadio final para los políticos en edad de jubilación. En suma, el Reglamento núm. 2004/2003 constituye en el paulatino proceso de «partidización» del sistema político-constitucional de la Unión un momento de *re-creation* de los partidos europeos²⁰⁸ en cuanto a pesar del reconocimiento constitucional logrado con el Tratado de Maastricht y su sucesiva reforma, solamente con el nuevo estatuto por primera vez se dotaban los partidos europeos de autonomía financiera, lo cual consintió a estos sujetos empezar a actuar como verdaderos actores políticos.

2.2. La primera reforma del Reglamento. Nacen las fundaciones políticas europeas

El 18 de diciembre de 2007 se aprobaba el Reglamento núm. 1524/2007 por el cual se modificaba parcialmente la precedente disciplina inherente al estatuto de los partidos políticos a escala europea²⁰⁹. El nuevo reglamento intervenía principalmente en el régimen de la financiación de los partidos europeos con el claro objetivo de aumentar el grado de independencia entre éstos y los partidos nacionales: se elevaba por lo tanto el límite máximo de créditos exigibles a cargo del presupuesto de la Unión que pasaba del anterior 75% a la financiación pública del 85% de los gastos de cada partido.

Además, «con objeto de reforzar y promover en mayor medida la naturaleza europea de las elecciones al Parlamento Europeo» (considerando núm. 6) el nuevo reglamento reconocía por primera vez la posibilidad para los partidos europeos de destinar los créditos recibidos a la financiación de las campañas electorales promovidas con ocasión de la renovación de la Asamblea parlamentaria, siempre que las subvenciones no se

²⁰⁷ Antes de la entrada en vigor del antedicho reglamento, la financiación de los partidos a escala europea por parte de los grupos correspondientes se sustanciaba indirectamente en la oferta de personal y estructuras administrativas comunes y directamente en la inversión de recursos económicos que los grupos obtenían del presupuesto de la Unión; esta última costumbre fue declarada ilegítima por la consabida sentencia del Tribunal de Justicia europeo y sucesivamente por el Tribunal de Cuentas que decretó la prohibición de destinar a sujetos externos al PE créditos a cargo del presupuesto comunitario; véase TJCE, *Parti écologiste Les Verts contra Parlement européen*, de 23 de abril de 1986, C-294/83 y Tribunal de Cuentas Europeo, *RAPPORT SPÉCIAL n. 13/2000 relatif aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen*, DOUE n. 181, de 28 junio de 2000, pág. 1 y ss.

²⁰⁸ Jansen utiliza esta expresión a propósito de la aprobación del Tratado de Maastricht debido a su artículo 138A; en JANSEN, Thomas, *op. cit.*, pág. 194.

²⁰⁹ REGLAMENTO (CE) núm. 1524/2007 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2007 *por el que se modifica el Reglamento (CE) n. 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea*, DOUE de 27 de diciembre de 2007.

resolviesen en una financiación directa o indirecta de los partidos políticos o de los candidatos nacionales (art. 8.3). Hasta aquel momento faltaba una expresa previsión normativa que reglamentase la financiación de las campañas electorales europeas de manera que la nueva disciplina otorgaba a los partidos una importante herramienta para la participación activa en las elecciones; sin embargo, como es sabido, a pesar del poder adquirido gracias a la gestión de los fondos públicos recibidos, los partidos europeos no consiguieron apoderarse del papel protagonista en las elecciones europeas debido a la concurrencia de múltiples factores acerca de los cuales nos remitimos al primer capítulo de este trabajo.

2.2.1. Las fundaciones políticas europeas. El reglamento constitutivo y su impacto en el sistema partidista de la UE

Además de las modificaciones al régimen de la financiación, la principal novedad introducida por el Reg. núm. 1524/2007 fue el reconocimiento jurídico de las fundaciones políticas europeas. Definidas como «catalizadores de nuevas ideas, análisis y opciones políticas» y creadas para «apoyar y complementar las actividades de los partidos políticos»²¹⁰, siguen siendo hoy en día uno de los actores políticos menos conocidos del sistema político europeo²¹¹.

Pues bien, las fundaciones habrían funcionado como «altavoz» de las iniciativas adoptadas por los partidos políticos europeos, coadyuvando estos últimos en la ardua tarea de formar una conciencia política verdaderamente europea. A tal efecto se encomendaban a las fundaciones algunas de las funciones típicamente desempeñadas por los partidos políticos como «observar, analizar y contribuir al debate sobre aspectos de la política europea y sobre el proceso de integración europea» y otras más propias de estas organizaciones, es decir, «desarrollar actividades relacionadas con aspectos de la política europea, como por ejemplo organizar y prestar apoyo a seminarios, actividades de formación, conferencias y estudios sobre dichos aspectos entre los principales interesados, incluidas las organizaciones juveniles y otros representantes de la sociedad civil, desarrollar la cooperación con entidades del mismo tipo a fin de promover la

²¹⁰ Considerando n. 3, Reglamento (CE) núm. 1524/2007.

²¹¹ La temática de las fundaciones políticas es sucintamente esbozada en las contribuciones doctrinales a los partidos políticos europeos, pese a la conjunta reglamentación que los dos sujetos reciben a partir del antedicho reglamento.

democracia»²¹². En este sentido, la experiencia madurada en algunos de los Estados miembros que habían experimentado ya los beneficios de la participación en el debate político público de las fundaciones dejaba creer en las capacidades de estas organizaciones de crear y alimentar una conciencia política propiamente europea.

Cabe señalar que un papel determinante en el reconocimiento de este nuevo sujeto político fue jugado por el Parlamento europeo que una vez más demostraba su interés en la potenciación del sistema político de la Unión. De hecho, se remonta al 2006 el proyecto piloto promovido por el PE que animaba los partidos políticos europeos a crear sus respectivas fundaciones; a tal fin se preveía la atribución de recursos financieros públicos para el soporte de las actividades que estas nuevas entidades iban a llevar a cabo y se encomendaba a la Comisión la evaluación de las solicitudes de financiación recibidas. El proyecto tuvo éxito y, como se señaló, en la propuesta presentada por la Comisión para la modificación del estatuto sobre los partidos políticos se dedicaba buena parte del nuevo reglamento a las nuevas fundaciones políticas europeas.

Pues bien, la actual disciplina en materia de fundaciones políticas europeas ha sido enteramente modificada por el Reglamento núm. 1141/2014 que, como se verá más adelante, acogiendo las demandas que desde hace años habían sido manifestadas, reconoce por fin personalidad jurídica a los partidos europeos y extiende dicha novedad a las fundaciones políticas afiliadas. Al tratarse de una temática que será abordada en los siguientes párrafos, por el momento nos centremos en los aspectos estrechamente inherentes a la actual disciplina de las fundaciones políticas europeas.

Según lo establecido en el antedicho reglamento, requisito previo a la adquisición de la personalidad jurídica es la inscripción en el registro creado *ad hoc*, siempre que la fundación cumpla los siguientes requisitos (art.3):

- a) estar afiliada a un partido político correctamente registrado que podrá tener, por expresa previsión normativa, solamente una fundación asociada; implícitamente por lo tanto queda excluida la posibilidad de reconocer fundaciones políticas independientes;
- b) tener su sede en un Estado miembro;
- c) respetar, al igual que los partidos políticos europeos, los principios democráticos en los cuales se basa la Unión, tanto en sus programas como en su acción;

²¹² Art. 1, Reg. (CE) núm. 1524/2007.

- d) deberá concurrir un nexo de complementariedad entre los objetivos de la fundación y aquellos del partido de afiliación;
- e) el órgano de dirección de la fundación debe estar compuesto por «miembros procedentes de al menos una cuarta parte de los Estados miembros» según el principio de la «suficiente representatividad europea» que inspira la nueva disciplina estatutaria;
- f) por último, las fundaciones políticas no podrán tener ánimo de lucro.

La solicitud de registro y el cumplimiento de las condiciones establecidas para la inscripción serán objeto de evaluación por parte de la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas. De dicho sujeto se hablará más adelante.

En lo referente al régimen financiero, al igual que para los partidos políticos europeos, en favor de las fundaciones se establecen ayudas económicas a cargo del presupuesto del PE que deberán solicitarse *a través* del partido político al cual cada fundación esté afiliada. Dicha previsión, justificada según algunos autores por la ausencia en los Tratados de cualquier referencia acerca de la financiación de las fundaciones²¹³, a nuestro juicio, responde al principio que podría definirse de «simbiosis jurídica» que rige la disciplina de las fundaciones políticas: entre el partido político y la fundación afiliada existe un vínculo por el cual el estatuto de las fundaciones políticas europeas estará sujeto a los acontecimientos que podrán interesar al partido político correspondiente; de hecho, en el artículo 10 Reg. Act. se establece que «una fundación política europea perderá automáticamente su estatuto como tal si se cancela el registro del partido político europeo al que esté afiliada» y consecuentemente quedará excluida de la financiación.

Además, siempre dependerá del partido político correspondiente el importe total de las subvenciones que la fundación recibirá, en cuanto, mientras que un 15% de los créditos disponibles se distribuirá a partes iguales entre todas las solicitantes admitidas a la financiación, un 85% se acordará entre las fundaciones en proporción al número de eurodiputados provenientes del partido al cual esté afiliada. Finalmente, una vez obtenida su subvención, la fundación política podrá utilizarla para financiar gastos administrativos y eventos patrocinados, teniendo en cuenta que la financiación no

²¹³ En este sentido LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela, *op. cit.*, pág. 226.

superará nunca el 85% de los costes admisibles en que haya incurrido; en cambio, de los gastos subvencionables queda excluida la financiación de partidos y candidatos a elecciones nacionales, de fundaciones políticas nacionales y de campañas electorales para referendos y elecciones.

2.2.2. Identikit de las fundaciones políticas activas. Primeras conclusiones

Veamos más concretamente cuáles son las fundaciones políticas activas en la presente legislatura y los partidos políticos a los cuales resultan afiliadas. A raíz de la institución del registro introducido por el Reg. núm. 1141/2014, las únicas fundaciones políticas que resultan inscritas a día de hoy son las siguientes²¹⁴:

- Wilfried Martens Centre for European Studies;
- European Liberal Forum;
- Institute of European Democrats;
- Green European Foundation;
- Foundation for European Progressive Studies;
- Sallux;
- New Direction - The Foundation for European Reform;
- Centre Maurits Coppieters;
- Transform Europe;
- Fondation pour une Europe des Nations et des Libertés

De hecho, a partir del mes de julio de 2017 se empezaron a publicar las primeras decisiones sobre las inscripciones de las antedichas fundaciones, en la mayoría de los casos al mismo tiempo que el registro de los partidos políticos europeos correspondientes. A este propósito, cabe destacar que el número de las fundaciones actualmente registradas resulta muy reducido frente al total de las entidades activas antes de la reforma del reglamento que, según el listado publicado hasta hace poco en la página web oficial del Parlamento europeo²¹⁵ ascendían a dieciséis fundaciones políticas, como se destaca en la siguiente tabla.

²¹⁴ La lista de los partidos políticos registrados y de las respectivas fundaciones políticas europeas puede visionarse en la página web de la Autoridad encargada de gestionar el registro correspondiente <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014R1141>.

²¹⁵ En <http://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/es/20150201PVL00101/Partidos-pol%C3%ADticos-y-fundaciones>.

TABLA 4- FUNDACIONES POLÍTICAS EUROPEAS VIII LEGISLATURA

FUNDACIÓN POLÍTICA EUROPEA	PARTIDO CORRESPONDIENTE	SEDE	ÚLTIMA SUBVENCIÓN CONCEDIDA
Centrum Maurits Coppetiers	European Free Alliance	Belgium	240.601
Christian Political Foundation of Europe	European Christian Political Movement	Netherlands	266.745
Europa Terra Nostra	Alliance for Peace and Freedom	Germany	**
European Foundation for Freedom	European Alliance for Freedom	Malta	268.136
European Liberal Forum	Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party	Belgium	879.840
Fondation pour une Europe des Nations et des Libertés	Mouvement pour une Europe des Nations et des Libertés	France	248.448
Fondation Pegasus	Coalition Pour la Vie et la Famille	Belgium	**
Foundation for European Progressive Studies	Party of European Socialists	Belgium	3.847.808
Green European Foundation	European Green Party	Luxemburg	914.147
Identités & Traditions Européennes	European Alliance of National Movements	Belgium	169.370
Initiative for Direct Democracy in Europe	Alliance for Direct Democracy in Europe	Belgium	672.967
Institute of European Democrats	European Democratic Party	Belgium	283.831
New Direction - Foundation for European Reform	Alliance of Conservatives and Reformists in Europe	Belgium	1.099.899
Organisation for European Interstate Cooperation***	Europeans United for Democracy	Sweden	132.013
Transform Europe	Party of the European Left	Austria	847.002
W.Martens Centre for European Studies	European People's Party	Belgium	4.724.867
** fundaciones de reciente constitución que no han recibido todavía subvenciones a cargo del presupuesto público			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS (ACTUALIZADOS A ENERO DE 2017) PROPORCIONADOS POR LA DIRECCIÓN DE FINANCIACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS POLÍTICAS Y RECURSO



Pues bien, de los datos recopilados sobresale que a cada partido político europeo se había afiliado una fundación política, circunstancia que demuestra que el instrumento proporcionado en su día por el Reglamento núm. 1524/2007 ha constituido un válido apoyo logístico. Sin embargo, desde otro punto de vista, no puede pasar desapercibida la invisibilidad de las fundaciones políticas no solo ante la opinión pública, que no se ha dado cuenta de la existencia de estas entidades, sino también ante el mundo académico y científico²¹⁶. Suponiendo las posibles causas de la mencionada invisibilidad, un factor determinante podría individuarse en el desarrollo, aún embrionario, de las fundaciones políticas en la mayoría de los Estados miembros, que desconocen las reales potencialidades de estos sujetos como herramientas a disposición de los partidos políticos y, por lo tanto, no están acostumbrados a concebir las fundaciones como parte integrante del sistema político. En este sentido, cabe señalar que a pesar de las iniciativas tomadas por las instituciones europeas para conocer el estado del arte de las fundaciones en la vida política de los Estados miembros, no se consideraron relevantes los resultados recopilados que demostraban claramente que las fundaciones políticas eran- y siguen siendo- en la mayoría de los países miembros un fenómeno poco conocido y en algunos casos inexistente²¹⁷.

Sin embargo, a pesar de las problemáticas destacadas, es preciso reconocer que las iniciativas normativas adoptadas a nivel europeo en la materia han permitido asegurar un suficiente grado de transparencia acerca de estas agrupaciones que, aunque indirectamente, participan en la vida política de la Unión. El hecho de haber normativizado un fenómeno que *de facto* existía desde antes que interviniese el primer reglamento ha consentido reducir los riesgos de «confusión», sobre todo financiera, entre partidos políticos y fundaciones afiliadas; la situación que probablemente hubiera caracterizado las fundaciones políticas en ausencia de un marco jurídico se habría parecido a la de muchos países europeos, como por ejemplo Italia, donde se cuentan más de 65 fundaciones activas, constituidas en la mayoría de los casos como

²¹⁶ En este sentido puede considerarse fracasado uno de los objetivos que se pretendía lograr con la constitución de las fundaciones, esto es, «support European seminars and serve as a framework structure for national think tanks, political foundations and academics to work together at the European level».

²¹⁷ Los resultados de la investigación fueron publicados en el estudio LEHMANN, Wilhem, PROAKTOR, Yael, *Political foundation in selected Member State of the European Union: Structures, budgets and activities*, Directorate General Internal Policies of the Union, Policy Department, junio-2007, Policy Department Citizen's Rights and Constitutional Affairs, PE 378.297.



asociaciones, que se limitan a cumplir con las blandas reglas de derecho privado, libres de gestionar ingentes cantidades de dinero sin la obligación de rendir cuentas públicamente²¹⁸. Por lo tanto, la iniciativa tomada con el nuevo reglamento de extender la obligación de registro a todas las fundaciones afiliadas no puede sino aplaudirse.

3. EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA HISTÓRICA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS. EL RECONOCIMIENTO DE UN *EUROPEAN LEGAL STATUS*

3.1. El Reglamento núm. 1141/2014 y sus deudas con el informe Giannakou

Algunas breves consideraciones deben dedicarse al impacto que el Tratado de Lisboa tuvo en esta materia de partidos políticos europeos, pese a las escasas modificaciones que se introdujeron con respecto estos sujetos; de hecho, como ya ha sido puesto en evidencia en el primer capítulo, las reformas más profundas interesaron al sistema institucional de la UE y solo indirectamente al mismo sistema de partidos. En lo concerniente a las novedades que estrechamente atañen a los partidos políticos europeos cabe señalar la desaparición en el seno de la disposición a ellos dedicada de la referencia a los partidos políticos europeos como «importante factor para la integración en la Unión» ya que el nuevo artículo 10.4 TUE se limita a delinear el ámbito funcional de estos sujetos encomendados de «formar la conciencia política europea» y de «expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión». Una función «creativa», pedagógica y otra, más tradicional, representativa, reiterada por el artículo 12 de la Carta de los derechos fundamental de la UE que, tras Lisboa, se equiparaba a los tratados.

En este contexto se inserta la reforma más reciente del estatuto reglamentario de los partidos políticos y de las fundaciones europeas. A este propósito cabe señalar que en esta fase el informe Giannakou²¹⁹ representó, para el nuevo estatuto de los partidos políticos europeos, lo que el Informe Tsatsos había constituido para la reglamentación anterior. La propuesta de resolución presentada en nombre de la Comisión de Asuntos

²¹⁸ Véase a este propósito MARTIRANO, Dino, (2017), «I soldi (segreti) alle fondazioni politiche, da Quagliariello a D'Alema», publicado en *Il Corriere della Sera*, 6 de marzo de 2017, disponible en http://www.corriere.it/politica/17_marzo_07/i-soldi-segreti-fondazioni-politiche-quagliariello-d-alema-34ed560a-02b5-11e7-b9cd-27dc874c2067.shtml?refresh_ce-cp. De los datos recopilados destaca que el 93,33% de las fundaciones políticas italianas no da a conocer sus socios y donantes, aduciendo como razón el derecho a la *privacy*.

²¹⁹ INFORME sobre la aplicación del Reglamento (CE) núm. 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea (2010/2201(INI)), en nombre de la Comisión de Asuntos Constitucionales (ponente: Marietta Giannakou), A7-0062/2011, de 5 de abril de 2011.

Constitucionales por la eurodiputada Marietta Giannakou y aprobada por el Parlamento europeo²²⁰, por un lado, hace hincapié en el papel adquirido con el tiempo por los partidos políticos europeos considerados «actores indispensables de la vida política de la Unión Europea»; y por el otro, pide la adopción de una nueva disciplina que determine con urgencia «altos estándares de democracia interna» y un nuevo estatuto jurídico-fiscal común a los partidos a nivel europeo.

En el Informe se subraya que «los partidos políticos europeos (...) solo son *organizaciones que agrupan a los partidos nacionales* y no están directamente en contacto con el electorado de los Estados miembros» y para obviar estas problemáticas se pedía una reforma de dos aspectos principales del estatuto vigente: en primer lugar, se proponía la introducción de límites de constitucionalidad a la organización interna y a la acción de los partidos europeos, vinculándoles a los valores democráticos reconocidos por la Unión; en segundo lugar, se reclamaba una nueva reforma del sistema de financiación de la política europea que limitase los recursos a cargo del presupuesto público exclusivamente a los partidos que contasen con al menos un representante entre los escaños del Parlamento europeo. Por último, se retomaba el asunto del reconocimiento de la personalidad jurídica europea; de hecho, así como fue afirmado en el punto 8 del Informe, el otorgamiento de «una personalidad jurídica propia, basada directamente en el Derecho de la Unión Europea, permitirá a estos partidos y a sus fundaciones políticas actuar como representantes del interés público europeo».

Pues bien, las instancias presentadas bajo la dirección de la eurodiputada Marietta Giannakou encontraban una respuesta concreta en la propuesta de la Comisión de un nuevo reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas²²¹, que iba a sustituir a la precedente disciplina de cara a las futuras elecciones de 2014. Como fue explicado por la misma Comisión, con el nuevo reglamento se quería perseguir el objetivo de «establecer un nexo más fuerte entre la sociedad civil europea y las instituciones europeas» y para alcanzarlo se proponían varias intervenciones que, conforme a lo auspiciado por el Informe

²²⁰ RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo *sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea*, de 6 de abril de 2011 (P7_TA (2011)0143).

²²¹ PROPUESTA de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo de Reglamento *sobre el Estatuto y la financiación de los Partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas*, de 12 de septiembre de 2012, (COM (2012)0499).

Giannakou, se centran tanto en la democracia interna de los partidos a escala europea como en los requisitos para la obtención de la calidad de «partido político europeo» y consecuentemente de la subvención pública.

3.2. La nueva disciplina de los partidos europeos: de la propuesta de la Comisión al texto final de Reglamento núm. 1141/2014

Adelantando algunas de las conclusiones que expondrán a final del presente capítulo, puede afirmarse que el texto del Reglamento núm. 1141/2014 finalmente aprobado se aleja mucho de la propuesta presentada por la Comisión, fracasando las expectativas que rodeaban a la nueva disciplina; en cambio, cabe señalar que algunos grandes fallos de la propuestas han sido corregidos en beneficio de una mayor imparcialidad y transparencia del sistema registral introducido, de modo que en nuestro juicio para una valoración global de la normativa deberá esperarse a la concreta actuación del nuevo estatuto jurídico.

Entre los grandes objetivos desatendidos se señala en primer lugar que la fecha límite indicada por la Comisión para la entrada en vigor de la reforma no se cumplió, debido al tortuoso *iter* legislativo por el cual tuvo que pasar el texto propuesto. De hecho, la versión final del reglamento no fue aprobada hasta el 16 de abril de 2014 y, por lo tanto, contrariamente a lo esperado, el nuevo Reglamento no pudo aplicarse a las elecciones de aquel año²²²; y es más, se estableció como fecha para su entrada en vigor el 1 de enero de 2017, retrasando ulteriormente la vigencia de la nueva disciplina. A este propósito, estamos convencidos de que si bien es verdad que en razón de las novedades introducidas era necesario conceder a los Estados miembros y a los mismos partidos políticos un margen temporal para poder adoptar las medidas preparatorias necesarias, la elección de una fecha tan alejada en el tiempo ha constituido una importante pérdida de oportunidades. En efecto, la nueva legislación habría aportado seguramente una mayor estructuración al sistema europeo de partidos políticos, asegurando al mismo tiempo una mayor legitimación del mismo a la luz de los principios de transparencia y control que el nuevo Reglamento establece, añadiendo un *quid pluris* a las medidas

²²² Para una detallada reconstrucción del asunto véase ALLEGRI, Maria Romana, (2014), «Il nuovo regolamento sullo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato», *Osservatorio Costituzionale AIC*, consultable en la página web <http://www.osservatorioaic.it/>.

adoptadas de cara a las elecciones de 2014, dirigidas a una mayor politización de la tornada electoral²²³.

Siguiendo con los puntos débiles de la nueva disciplina, sin duda alguna el grande objetivo desatendido coincide con el paso atrás acerca de los límites de democraticidad interna que habían sido previstos en la propuesta de reglamento presentada por la Comisión para luego ser borrados del texto definitivo. Al tratarse de una temática central de este capítulo, se reenvía el tratamiento de este aspecto a los párrafos que se le dedicarán más adelante. Por otra parte, el nuevo reglamento puede esta vez presentarse como un verdadero *estatuto* para los partidos políticos europeos, regulando de manera extensa el estatus legal de éstos y de las fundaciones europeas; a este propósito, señalamos que el reglamento se compone de 41 artículos, más un anexo, y encomienda a la Comisión la adopción de los actos delegados dedicados a la disciplina del registro instituido con el reglamento, y en especial modo, a la documentación por presentar, al sistema de números de registro y a las modalidades para pedir extractos de la documentación. Pasamos, por lo tanto, a analizar las principales novedades introducidas con el reglamento n. 1141/2014 para luego detenernos en los aspectos más significativos de la nueva disciplina.

3.3. El cambio de denominación

El primer perfil de interés entre las novedades introducidas por el nuevo estatuto estriba en el cambio de denominación de los partidos que pasan de ser «a escala europea» a simples «partidos políticos europeos». La novedad terminológica ha sido aplaudida por parte de la doctrina por haber simplificado la precedente denominación, extremadamente ficticia, y por haber puesto en evidencia el carácter propiamente europeo de estos sujetos²²⁴. Sin embargo, estamos convencidos de que ninguna relevancia puede reconocerse a este cambio, incapaz de influir concretamente en la percepción pública de

²²³ A este propósito véase la RECOMENDACIÓN de la Comisión, de 12 de marzo de 2013, *con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo*, COM (2013) 1303 final, que invitaba a los partidos políticos europeos a indicar el propio candidato a la presidencia de la Comisión de cara a las futuras elecciones.

²²⁴ En este sentido GRASSO, Giorgio, (2017), «Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, núm 1, pág. 1; en sentido contrario RIDOLA, Paolo, (7 de junio de 2009), «Il voto europeo del 6 e 7 giugno: la «sfera pubblica europea», l'integrazione multilivello e le sfide della complessità», en *Federalismi.it*, núm. 12. Una propuesta también centrada en la terminología utilizada en materia de partidos políticos había sido formulada por Manzella que proponía cambiar el concepto de «partido político a nivel europeo» por el de «familias»; en MANZELLA, Andrea, *Il parlamento...op. cit.*, pág. 45.

los partidos políticos europeos; además, en cierta medida la locución «a escala europea» tenía su valor epistemológico, es decir, contribuía a indicar la correcta posición de estos partidos en el sistema multinivel considerado, sin poseer en sustancia ninguna acepción peyorativa.

Independientemente de las etiquetas utilizadas, en el nuevo Reglamento el partido político europeo se define como una «coalición de partidos políticos que persigue objetivos políticos y que está registrado ante la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas» (art. 2 Reg. Act.). Como textualmente establece la disposición citada, los partidos políticos europeos no son otra cosa que «coaliciones de partidos» que la misma previsión define como «cooperación estructurada²²⁵ entre partidos o ciudadanos». Por lo tanto, y a pesar del cambio de denominación, en esencia los partidos políticos europeos siguen estructurándose en multiniveles y su composición dependerá del punto de vista adoptado: como unidad globalmente considerada, como «todo», encuentran su dimensión »a escala europea» mientras que sus partes individuales están radicadas a nivel estatal.

Cabe añadir una breve reflexión. Destaca la ausencia de una referencia *directa* a la posibilidad que un partido europeo esté integrado por individuos, así como establecido por los estatutos de algunas de las federaciones actualmente registradas y como auspiciado tanto por la doctrina como a nivel institucional; de hecho, leyendo el art. 2 Reg. Act. indirectamente, como se ha visto, se reconoce la posibilidad que las personas físicas se adhieran al partido; en cambio se privilegia una estructura compuesta basada en las relaciones transnacionales entre partidos políticos

3.4. El nuevo registro de los partidos políticos y las fundaciones de la UE

La nueva disciplina establece un sistema de inscripción de los partidos europeos y de las fundaciones políticas en un registro instituido *ad hoc* que acaba por convertirse en un requisito previo y necesario al reconocimiento de la personalidad jurídica de un partido político. Por lo tanto, los partidos europeos que deseen ser reconocidos como tales deberán presentar una solicitud de registro, acompañada de la documentación

²²⁵ Las autoras FASONE, Cristina, DECARO, Melina, (2016), «I partiti politici nell'ordinamento composito europeo», <DOI: [10.12775/TSP-W.2016.013](https://doi.org/10.12775/TSP-W.2016.013)>, pág. 217, destacan la utilización de la locución «cooperación estructurada» para definir a las coaliciones de partidos y en última instancia a los mismos partidos europeos, expresión utilizada a partir del Tratado de Lisboa para indicar las misiones más complejas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

detalladamente indicada en el reglamento. Es evidente el cambio de perspectiva que se introduce en esta materia con respecto a la precedente normativa, en la que bastaba con cumplir algunos requisitos formales para ser etiquetado como «partido político a escala europea» y poder solicitar la financiación con cargo al presupuesto general de la Unión europea.

Pues bien, con respecto a las condiciones que legitimarán al partido político a solicitar su registro, en general el conjunto de los requisitos exigidos quiere asegurar que el solicitante tenga una actitud formal y sustancialmente europea: respecto al carácter formal, se exige que el partido tenga su sede en un Estado miembro y que haya participado en las elecciones del PE, condición que se considerará igualmente integrada si el partido manifiesta *públicamente la intención de participar* en las próximas elecciones europeas; en cambio, desde un punto de vista sustancial, se requiere que «la coalición o sus miembros» cumplan con el requisito de la «suficiente representatividad transnacional» que será integrado cuando el partido esté representado «en al menos una cuarta parte de los Estados miembros»: a este fin se tomará en cuenta la presencia de diputados en el Parlamento europeo, en los parlamentos nacionales e incluso en las asambleas o parlamentos regionales y también si el partido ha obtenido «un mínimo del 3% de los votos emitidos en cada uno de dichos Estados miembros en las últimas elecciones al Parlamento europeo» (art. 3 Reg. Act.).

Por último, el partido no deberá tener ánimo de lucro y deberá respetar «en su programa y actividades» los valores fundamentales en los cuales se basa la Unión. Este último aspecto será abordado más adelante, siendo necesario pormenorizar algunas reflexiones al respecto. De hecho la problemática de la constitucionalidad de los partidos políticos europeos integra el nudo gordiano del nuevo reglamento que, pese a los esfuerzos realizados por la Comisión, en sede de enmiendas ha acrecido su complejidad. Como se verá, mientras que en el caso de que el partido no cumpla o deje de cumplir con el requisito de la «democracia externa» la sanción prevista se substancia en la denegación de registro o en su cancelación, el texto finalmente aprobado descarta de sus fines la disciplina de la democraticidad de la reglas internas de organización. De toda forma, como se ha dicho, habida cuenta de la centralidad de la temática apenas esbozada se pospone a los párrafos sucesivos su tratamiento.

Pues bien, algunos de los requisitos apenas mencionados integran el contenido mínimo estatutario que cada partido político deberá adoptar para poder registrarse como tal y mantener dicha cualificación (art. 4 Reg. Act.); más específicamente, en primer lugar en el estatuto constitutivo deberá indicarse la denominación, la sede, los miembros y el programa político del partido solicitante; además se exige que los estatutos comprendan algunas disposiciones sobre la organización interna del partido, como modalidades de admisión, dimisión y exclusión de sus miembros, procesos internos de toma de decisiones- en particular los procedimientos de votación y los requisitos de quórum- medidas de transparencia y normas de confidencialidad y protección de datos personales (art. 4.2). La previsión se concluye reconociendo la posibilidad para los Estados miembros en los cuales los partidos políticos establecen su sede de imponer requisitos adicionales a los estatutos «siempre que dichos requisitos adicionales estén en consonancia con el presente reglamento».

3.5. Primeras aplicaciones del registro

Una vez que se ha esbozado el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos europeos parece interesante detenernos en ver cuáles han sido las primeras aplicaciones del nuevo reglamento. Pues bien, como fue previsto por el reglamento (art. 32) en la página web oficial de la APPF, bajo el enlace «transparencia» se encuentra publicada la lista de los partidos políticos europeos registrados y de las respectivas fundaciones así como aquellas solicitudes no aprobadas. La publicación del registro a través de una página web libremente consultable permite que quienquiera sepa cuáles son los partidos políticos europeos efectivamente registrados. Y, es más; debido al hecho de que por cada solicitud aceptada se publica la documentación requerida al partido para su inscripción, la misma publicidad se dará a ulteriores aspectos identificativos de los partidos europeos registrados, cuales son los estatutos, la declaración normalizada acerca del cumplimiento de los requisitos de democracia externa establecidos en el artículo 3.1, letra c) y apartado 2, letra c) Reg. Act., los resultados oficiales de las últimas elecciones al PE y el listado de los miembros de cada partido europeo²²⁶.

²²⁶ El contenido del registro se detalla en el REGLAMENTO DELEGADO (UE, EURATOM) núm. 2015/2401 de la Comisión, de 2 de octubre de 2015, *sobre el contenido y el funcionamiento del registro de los partidos políticos europeos y de las fundaciones políticas europeas*, DOUE de 19 de diciembre de 2015.

Hasta los últimos días de redacción del presente trabajo los partidos políticos registrados son los siguientes:

TABLA 5- PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS REGISTRADOS

PARTIDO POLÍTICO EUROPEO	SEDE	FECHA DE REGISTRO (*)
Partido de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (ALDE)	Bruselas	16/05/2017
Partido Popular Europeo (PPE)	Bruselas	09/06/2017
Partido de los Socialistas Europeos (PES)	Bruselas	28/06/2017
Partido Demócrata Europeo (PDE)	Bruselas	26/07/2017
Alianza Libre Europea (ALE)	Bruselas	04/08/2017
Partido Verde Europeo (PVE)	Bruselas	07/08/2017
Partido de la Izquierda Europea (IE)	Bruselas	22/08/2017
Alianza de los Conservadores y reformistas Europeos (ACRE)	Bruselas	05/09/2017
Movimiento Político Cristiano Europeo (ECPM)	Bruselas	05/09/2017
Movimiento Europa de las Naciones y de las Libertades (MNEL)	Bruselas	22/09/2017
*a los efectos de la adquisición de la personalidad jurídica cuenta la fecha de publicación de la decisión de la APPF en el DOUE		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS RECOPIADOS DE LA PÁGINA WEB <http://www.appf.europa.eu/appf/es/transparency.html>

Cabe señalar que la mayoría de los partidos registrados, como resulta de la acta notarial producida por cada uno de ellos, antes de la presentación de la solicitud de inscripción a la APPF decidieron cambiar su estatus legal pasando de ser meras asociaciones no lucrativas a partidos políticos europeos, en algunos casos subordinando dicho cambio a la aceptación por parte de la Autoridad de la solicitud de registro. Se trata de una formalidad útil principalmente a los efectos del derecho belga más que comunitario ya que la cualificación como «partido político europeo» y la adquisición de



la consecuente personalidad jurídica europea para el ordenamiento de la UE se producen automáticamente con el registro del partido.

Pues bien, no puede desconocerse que el registro público de los partidos y de las fundaciones europeas ha conllevado un aumento de la transparencia general del sistema partidista que, en última instancia, se traduce en una mejora de la democracia misma: consentir el acceso directo a la documentación interna del partido, es decir, a los estatutos y a las reglas de *governance* que cada uno de ellos adopta favorece el electorado, que podrá cumplir una elección consciente e informada en la próxima tornada electoral, impulsa la participación política del ciudadano europeo como posible militante y ampara a los afiliados que tienen derecho a que se cumplan las reglas estatutarias.

3.6. El control del Registro: la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas

Diversamente a lo cuanto establecido en la propuesta presentada por la Comisión en la que se otorgaba al mismo Parlamento la competencia sobre los procedimientos de inscripción y cancelación de los partidos políticos europeos del registro²²⁷, en el texto definitivo del Reg. Act. se ha optado por instituir un nuevo sujeto, neutral y *super partes*, denominado Autoridad para los partidos políticos europeos y la fundaciones políticas europeas (en adelante, APPF). De esta manera se han alejado las críticas sobre la supuesta falta de imparcialidad que la precedente previsión ocasionaba y la endogamia que se generaba en relación a las importantes evaluaciones que debían asumirse acerca de la inscripción de los solicitantes como partidos europeos y sobre el asunto de no menor importancia de su permanencia en el registro.

En cambio, la previsión de un órgano imparcial como pretende ser la APPF bien encaja con la naturaleza de los cargos a los cuales está prepuesta: gestión del registro, poder decisonal en orden a la solicitud de inscripción, cancelación de los partidos europeos del registro cuando éstos dejan de cumplir con los requisitos previstos por el reglamento, control periódico de algunas de las condiciones establecidas para la inscripción y, en el caso en que este examen sea negativo, baja del partido del registro.

²²⁷ El artículo 6 de la Propuesta de la Comisión preveía que «el Parlamento Europeo establecerá un registro a efectos de registrar a los partidos políticos europeos y fundaciones políticas europeas» y el artículo 7 disciplinaba el procedimiento de «verificación del registro» del cual se encargaba siempre el PE.

Resulta evidente que en un sistema en el cual del registro del partido depende el reconocimiento de su personalidad jurídica y su consecuente financiación, la imparcialidad del sujeto encargado de estos papeles constituya un fundamento de legitimidad de la entera disciplina. En este sentido, se dispone que «en sus decisiones, la Autoridad tendrá plenamente en cuenta el derecho fundamental de libertad de asociación y la necesidad de garantizar el pluralismo de los partidos políticos en Europa» (art. 6.2 Reg. Act.).

Pues bien, tras regular las modalidades de elección del Director de la APPF²²⁸ y establecer las incompatibilidades con este cargo, en el reg. Act. se dispone una especie de prohibición de mandato imperativo para este órgano que según el texto de ley «será independiente en el ejercicio de sus funciones» y «no solicitará ni aceptará instrucciones de ninguna institución o gobierno de otros órganos, oficinas o agencias» (art. 6.3). En cambio, una cierta conmixción- aunque solamente orgánica- sigue existiendo respecto a la sede de la Autoridad, situada en el Parlamento europeo y a su financiación ya que «los créditos destinados a financiar los gastos de la Autoridad se asignarán en un título específico en la sección del presupuesto general de la Unión europea dedicada al Parlamento europeo». Por último, se dispone que la APPF rinda cuenta anualmente de su actividad al Parlamento europeo, a la Comisión y al Consejo. Además, el Tribunal de Justicia de la UE será competente para conocer de todos los recursos de anulación, por omisión y aquellos relativos a la indemnización interpuestos contra la Autoridad.

3.6.1. El procedimiento de inscripción y la baja registral

Esbozados los rasgos identificativos de la nueva Autoridad, nos centraremos ahora en la fase de evaluación de las solicitudes de inscripción presentadas por los partidos europeos y más adelante en la hipótesis de baja de un partido político del registro. Respecto al primer perfil, del tenor literal del segundo apartado del artículo 9 Reg. Act., según el cual «la Autoridad adoptará la decisión de registrar al solicitante, a menos que no compruebe que no cumple con los requisitos de registro», puede deducirse que la aceptación de la solicitud del partido ha sido pensada como regla general y su rechazo, en cambio, como hipótesis excepcional. Ulterior prueba de que la hipótesis del rechazo de la solicitud de inscripción se articula como *extrema ratio* estriba en la previsión

²²⁸ El 1 de septiembre de 2016 el PE, la Comisión y el Consejo nombraban a Michael Adam director de la APPF.

según la que la APPF, antes de proceder, deberá pedir la integración de la información depositada con la solicitud en todo caso en que ésta resulte incompleta. En cuanto al plazo dentro del cual deberá tomarse la decisión, mientras que en la propuesta de reglamento presentada por la Comisión se concedían a la Autoridad hasta tres meses de tiempo, el Reg. Act. dispone que la decisión deberá comunicarse al solicitante en el plazo de un mes, laxo de tiempo seguramente más apropiado para tutelar los intereses del mismo partido que no se quedará paralizado más tiempo.

Tanto en el caso en que se acepte la solicitud del partido como si la Autoridad decide no proceder a su inscripción, sus decisiones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Unión europea; además, en la segunda hipótesis, también deberá publicarse la motivación detallada de la denegación. La antedicha fecha adquiere una importancia capital en el régimen jurídico de los partidos europeos debido a la previsión según la cual los partidos registrados lograrán la personalidad jurídica a partir de la publicación de la decisión de la APPF (art. 15 Reg. Act.).

Pues bien, una vez adquirido el estatus de «partido político europeo», el cumplimiento de los requisitos requeridos para la inscripción deberá permanecer invariado, de hecho, la APPF por expresa previsión normativa deberá comprobar periódicamente que los partidos europeos no dejen de integrar las condiciones de registro consideradas obligatorias para el mantenimiento de dicho estatus. El procedimiento a seguir en el caso en el que la antedicha verificación tenga un resultado negativo depende de cuáles requisitos que se estén incumpliendo; de hecho, según lo establecido en el reglamento podrá verificarse una doble hipótesis (art. 10 reg. Act.):

- a) en el caso de que se constate que un determinado partido político europeo ya no cumple las condiciones de registro establecidas en el artículo 3, apartado 1, Reg. Act.- *a excepción de lo que prevé la letra c)-* y los requisitos en materia de gobernanza previstos por el artículo 4, apartado 1, letras a), b) y d) a f), además de aquellos establecidos en el artículo 5, apartado 1, letras a) a e) y g) la APPF notificará el incumplimiento al partido político de que se trate;
- b) en el caso específico de que los requisitos que se tienen por incumplidos son aquellos previstos por el artículo 3, apartado 1, letra c) y apartado 2, letra c) para las fundaciones políticas, el procedimiento se articulará de manera mucho más compleja. En primer lugar, la constatación de que un partido ya no cumple

con los requisitos mencionados en este caso podrá provenir del Parlamento, de la Comisión o del Consejo, que serán los legitimados para presentar una «solicitud de verificación» a la APPF. Recibida dicha solicitud, la Autoridad deberá solicitar la participación del *Comité de Personalidades Independientes*, encargado de emitir un dictamen en el plazo de dos meses, obligatorio pero no vinculante. Solamente después de haber recibido y visto dicho dictamen, la Autoridad decidirá si dar de baja del registro al partido político europeo.

- c) En cambio, se sigue otro recorrido en el caso de que sea la misma APPF la que decida autónomamente dar de baja a un partido político europeo siempre por motivo del artículo 3, letra c). En este caso se especifica que el incumplimiento deberá ser «grave y manifiesto» y la decisión de la APPF se comunicará al PE y al Consejo para que puedan- dentro de un plazo de tres meses- formular objeciones motivadas en contra de la cancelación del partido; si así es, se bloquea el procedimiento de baja y se consiente al partido permanecer inscrito en el Registro. Por lo tanto, es evidente que en la disciplina actual quiso reconocerse un auténtico poder de veto justo a las dos instituciones que son directa e indirectamente representativas de los electores europeos. En cambio, en el caso en que las instituciones mencionadas no presenten ninguna objeción, por consentimiento tácito la APPF podrá aplicar la medida propuesta y se procederá a la publicación de la decisión debidamente motivada²²⁹, cuyos efectos se producirán después de tres meses de la fecha de publicación.

Pues bien, a la luz de las anteriores previsiones normativas cabe añadir algunas matizaciones conclusivas: en primer lugar, no se nos oculta que la interpretación del texto de la disposición analizada ha sido complicada por su redacción poco clara y confusa que no permite, por ejemplo, comprender qué procedimiento se seguirá en el caso de que el incumplimiento atañe a la gobernanza interna del partido, hipótesis indicada por la letra a) del art. 3 del Reg. Act. de manera que quedan algunas dudas acerca de la concreta actuación de dichas fases del procedimiento de cancelación.

En segundo lugar, sorprende la escasa atención dedicada al derecho de defensa del partido político que está «bajo juicio»: de hecho, simplemente se le otorga un genérico derecho de información a través de la notificación de la decisión de la APPF de darle de

²²⁹ El artículo 10.5 Reg. dispone que la decisión se publique en el Diario Oficial de la Unión europea «acompañada de una motivación detallada de la baja de Registro».

baja. En cambio, entre las disposiciones finales del reglamento se halla el derecho a ser oído «antes de que la Autoridad o el ordenador del parlamento europeo adopte una decisión que pudiera afectar adversamente a los derechos de un partido europeo (...) deberá oír a los representantes» (art. 34 reg. Act.); consecuentemente, a nuestro juicio, tanto por el contenido demasiado genérico y vago como por su ubicación sistemática, la disposición citada no puede considerarse directamente relacionada con el procedimiento de verificación y cancelación analizado. Ninguna otra facultad se reconoce a los partidos europeos a los que no les quedará otra opción que recurrir al Tribunal de Justicia, competente para examinar la legitimidad de las decisiones adoptadas por la Autoridad (art. 6.11 y art. 35 Reg. Act.). En conclusión, cabe recordar que toda la disciplina analizada acerca del procedimiento de cancelación se aplicará bajo las mismas condiciones a las fundaciones europeas para las que valen las consideraciones elaboradas a propósito de los partidos europeos.

3.6. Adquisición y pérdida de la personalidad jurídica europea

Una vez establecidas las condiciones de registro, en el capítulo III del Reglamento se regula uno de los aspectos más novedosos de la reforma, cual es, la adquisición de la personalidad jurídica de Derecho europeo para los partidos políticos y las fundaciones europeas registradas. La necesidad de que se optase por un estatus homogéneo se denunciaba desde el notorio Informe Tsatsos y su reconocimiento era unos de los puntos principales de la propuesta normativa presentada por la Comisión que confiaba en este cambio para que los partidos políticos superasen de una vez por todas «la diversidad de formas jurídicas nacionales» en las que hasta la reforma habían vivido.

En las intenciones de la Comisión el reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica para los partidos políticos europeos solucionaría dos órdenes de problemáticas: por un lado, asegura estándares uniformes de disciplina independientemente del país en el cual el partido europeo decidía establecer su sede²³⁰; por otro, constituiría una manera válida para adquirir visibilidad en razón de la renovada identidad jurídica lograda. Ahora, si bien es verdad que el primer propósito resulta seguramente uno de los avances parcialmente logrado por el nuevo reglamento, quedan algunas reservas respecto a la

²³⁰ Debe destacarse que cierto nivel de uniformidad normativa había sido en cierta medida igualmente logrado por el hecho de que casi la totalidad de los partidos políticos europeos habían establecido su sede y siguen establecidas- en Bélgica.

capacidad de que el reconocimiento de la personalidad jurídica de Derecho europeo influyera, en positivo, la opinión pública hacia los partidos políticos.

De todas formas, a pesar de las numerosas enmiendas presentadas a la propuesta de la Comisión y a la resistencia de algunos países, la disciplina dedicada a las modalidades de adquisición y extinción de la personalidad jurídica europea ha sobrevivido. En primer lugar, el reglamento dedica algunas normas a la delimitación de un «sistema de concurrencia normativa» entre la disciplina europea y aquella interna del Estado en el cual el partido europeo decidirá establecer su sede; a este propósito, se dispone que la materia del reconocimiento legal y de la capacidad jurídica de los partidos europeos y de sus fundaciones será objeto del reglamento en vigor y solo para los asuntos no regulados por esta fuente normativa- o regulados solo parcialmente- se aplicarán «las disposiciones del Derecho nacional» (art. 14.2 Reg. Act.). Además se añade que para las materias y los aspectos no regulados ni por el Reglamento ni por la respectiva disciplina nacional, los partidos políticos europeos y las fundaciones «se registrarán por lo que dispongan sus respectivos estatutos» (art. 14.3 Reg. Act.). El antedicho sistema de fuentes alternativas, a pesar del hecho de que según parte de la doctrina determinaría una suerte de «estatuto a geometría variable»²³¹, a nuestro juicio no afectaría el objetivo de uniformidad jurídica perseguido sino que podría interpretarse como un intento apreciable del legislador de evitar que lagunas o vacíos jurídicos queden sin solución normativa previa.

Por lo que concierne a las modalidades de adquisición de la personalidad jurídica europea, como se ha visto, éstas estarán subordinadas a la aceptación de la solicitud de registro del partido político por parte de la APPF y los efectos de la decisión contarán a partir de la fecha de publicación en el DOUE. En el caso de que el partido goce ya de personalidad jurídica en virtud del Derecho nacional del país en el que tiene su sede se procederá a la «conversión» de la personalidad jurídica estatal en europea; además, en este pasaje se invoca el principio de leal colaboración entre el Estado miembro involucrado que, por expresa previsión normativa, «no aplicará condiciones restrictivas en el contexto de dicha conversión» y la APPF que si el Estado miembro lo requiere «no fijará la fecha de publicación» hasta haberlo consultado (art. 15.3 y 4 Reg. Act.). En

²³¹ PETRALIA, Daria Provvidenza, (2014), «La personalità giuridica dei partiti politici europei: un passo avanti nella direzione della democrazia rappresentativa? I differenti approcci nazionali al tema», *Ratioiuris.it*, enero, consultable en la página <http://ratioiuris.demo1.it/news.interna.php?notizia=1687>.

cualquier caso la persona jurídica sucesora mantendrá todos los derechos y las obligaciones que correspondían a la anterior, que cesa en su existencia.

Las últimas normas del Capítulo III del Reg. Act. se dedican a las hipótesis de extinción de la personalidad jurídica europea. El primer caso contemplado por el artículo 16 ha sido ya analizado a propósito de la cancelación registral. En esta hipótesis la pérdida del estatus jurídico considerado se verificará en el momento en que entra en vigor la decisión de baja de la APPF, o sea, después de tres meses de la publicación en el DOUE (art. 16.1 Reg. Act.); en todo caso, debido al largo plazo de tiempo previsto, el partido involucrado podrá solicitar un término más corto.

Otra hipótesis de pérdida de la personalidad jurídica se produce cuando el Estado miembro en el que el partido europeo tiene su sede solicita a la APPF su baja registral por haber el partido «incumplido gravemente las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho nacional aplicable». Se trata por lo tanto de casos que se rigen por la normativa interna aunque, debido a la naturaleza supranacional del sujeto involucrado, recaen en la competencia sancionadora de la APPF. Cabe señalar que falta cualquier especificación respecto de los motivos concretos que podrían legitimar una hipotética baja registral del partido político europeo a petición del Estado miembro aunque se establece que éste deberá indicar con precisión en su solicitud «las conductas ilegales y los requisitos nacionales específicos incumplidos» (art. 16.3 Reg. Act.). Ahora bien, dependiendo del grado de conexión del asunto por el cual se pide la cancelación con la normativa del estatuto europeo de los partidos políticos se seguirá un procedimiento diferente: para cuestiones relacionadas «exclusivamente o de forma predominante» con el respeto de los valores democráticos consagrados en el artículo 2 TUE se aplicarán las reglas anteriormente examinadas a propósito de la cancelación registral, con la consecuente participación de las instituciones europeas y del Comité de Personalidades Independientes (art. 16.3, letra a, Reg. Act.); en cambio, «para cualquier otro asunto» y siempre que se hayan agotados todos los recursos nacionales, la APPF podrá proceder autónomamente (art. 16.3, letra b, Reg. Act.).

4. EL PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

4.1. Democracia interna y externa en el nuevo reglamento. Algunas premisas

Una vez analizado cómo el principio de constitucionalización se ha consolidado en el ordenamiento de la Unión y esbozadas las principales etapas de la normativización de estos actores, queda por analizar el perfil de la democraticidad de los partidos políticos europeos. Como es sabido, en las tradiciones constitucionales nacionales, en virtud de la estricta relación entre partidos y democracia, la temática de cómo asegurar estándares de democraticidad tanto en la acción como en la organización de los partidos ha ocupado un lugar central en el debate jurídico-político.

Sobre el asunto, los juristas se han dividido entre detractores de formas más o menos intensas de control y teorizadores de una regulación inspirada en el principio de constitucionalidad de los partidos políticos; y debido al volumen de la bibliografía producida en relación a esta temática, y para no alejarnos de nuestro propósito inmediato, no podemos sino remitirnos a la copiosa doctrina comparatista existente sobre este tema para centrarnos exclusivamente en el marco europeo²³².

Pues bien, el debate en cuestión se ha trasladado al nivel europeo desde que se dio comienzo a la constitucionalización de las federaciones transnacionales europeas. Sin embargo, en este contexto el discurso sobre la fijación de estándares de democraticidad se ha radicado en premisas completamente distintas de aquellas teorizadas a nivel interno; en efecto, como bien explica el profesor Rodríguez, cuando se habla de criterios de constitucionalidad a propósito de la disciplina de los partidos políticos europeos se indica sustancialmente el conjunto de los elementos que la normativa establece para «adquirir y mantener la personalidad jurídica europea»²³³. Del análisis del conjunto de estos criterios pueden delinearse las dos clásicas subcategorías de la democracia «interna» y «externa» del partido aunque tras las enmiendas presentadas a la propuesta de la Comisión, desaparece de la normativa reglamentaria actual cualquier referencia a la democraticidad de la organización interna; el resultado es una disciplina manca, claudicante que frente a los estándares de democracia que los partidos deberán respetar en su acción no ha previsto las mismas obligaciones para su democraticidad interna, sin

²³² Entre las contribuciones más significativas ver TORRES DEL MORAL, A. (1991), *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Madrid, Universidad Complutense.

²³³ RODRÍGUEZ, Ángel, *El régimen constitucional...op. cit.*, pág. 203.

considerar que para que un partido sea democrático en su acción deberá serlo primero en su organización interna²³⁴.

En esta elección no puede aducirse como justificación el hecho de que, diversamente de muchos textos constitucionales nacionales en los que el requisito de la democraticidad se encuentra cristalizado según fórmulas más o menos similares, el artículo 10.4 TUE en cambio se limita a proclamar la misión constitucional de los partidos políticos a escala europea sin poner ningún límite explícito a su acción u organización; de hecho, la necesidad de regular este perfil va más allá de una simple previsión constitucional y puede deducirse del sistema de valores democráticos delineado por los tratados. Se ha intentado por lo tanto verificar si el objetivo de asegurar un estándar mínimo de democracia en la organización de los partidos europeos se cumpla, a pesar de los cortes realizados con las enmiendas, bien a través de una disciplina puntual del contenido de los estatutos, bien a nivel infrapartidario.

En cambio, por lo que concierne al perfil de la democraticidad externa, como se ha observado, la aceptación de la solicitud de registro se subordina al cumplimiento por parte del solicitante de los requisitos establecidos en el artículo 3 del Reg. Act.; más específicamente, se exige que para obtener la cualidad de «partido político europeo» la coalición respete «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». La antedicha previsión recalca casi fielmente la norma que el precedente reglamento albergaba entre las condiciones establecidas para que el partido político *a escala europea* pudiese beneficiarse de la financiación pública europea; sin embargo, en aquel sistema en ausencia de una inscripción registral el elemento de la democraticidad externa se reducía a una mera previsión programática.

²³⁴ Se trata de la tesis defendida por CALAMADREI, Piero, (1970), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, Roma, Camera dei Deputati, pág.164, que para avalar la introducción de límites constitucionales a la organización interna de los partidos políticos italianos afirmaba que «l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia». En el mismo sentido VÍRGALA FORURIA, Eduardo, (2015), «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35 (ejemplar dedicado a: Partidos políticos), pág. 229, que a propósito de las resistencias de los mismos partidos políticos en aceptar límites a su organización interna invocando su naturaleza jurídico- privada dice: «no hay que olvidar que la distinción entre actividades internas y externas de los partidos es un tanto ficticia ya que son en realidad instituciones eminentemente públicas».

Por otra parte, el control que con el nuevo mecanismo de solicitud efectuará la APPF sobre los estatutos de los partidos políticos solicitantes en un primer momento será negativo y meramente formal: basta con que el partido no proclame objetivos antidemocráticos en el estatuto y que adjunte a su solicitud de registro una declaración estándar- anexa al mismo Reg. Act.- en la que declare su adhesión a los valores constitucionales para que la APPF considere cumplido el requisito de la «adhesión principista»²³⁵. Además, el mismo reglamento señala que «la declaración formal normalizada a que se refiere el artículo 8, apartado 2, letra a), *se considerará suficiente* para que la Autoridad pueda comprobar que el solicitante cumple los requisitos que se especifican en el artículo 3, apartado 1, letra c), o en el artículo 3, apartado 2, letra c), según los casos» (art. 9.3. Reg. Act.). Es evidente, por lo tanto, que se trata de un mecanismo meramente protocolario basado en una especie de presunción de democraticidad en ausencia de declaraciones explícitas en sentido contrario. En cambio una vez finalizado el registro, el requisito de la democraticidad externa se convierte en una condición de mantenimiento de la personalidad jurídica europea por parte del partido político registrado.

Pues bien, el asunto de los límites de democraticidad externa para los partidos europeos puede abarcarse desde otro punto de vista, necesario para completar su tratamiento; nos referimos a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos elaborada a propósito del control de los partidos políticos nacionales que, a la luz de la remisión que opera la Carta de Niza a la Convención Europea de Derechos Humanos²³⁶, entra de pleno derecho en nuestro ámbito de acción. De ahí que, como ha señalado la doctrina²³⁷, el Convenio actuaría bajo una doble fuente de legitimación: por un lado «como estándar mínimo común en todos los estados miembros» y por otra parte como «norma de remisión» a la luz de la anterior disposición de la Carta.

4.2. Democracia interna. La normativa reglamentaria

En lo que concierne al tema de la democraticidad comúnmente indicada como «interna» cabe señalar que, contrariamente a la versión del reglamento propuesta por la

²³⁵ LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela, *La novedosa propuesta...op. cit.*, pág. 337.

²³⁶ Se establece que «en la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa» (art. 52.3).

²³⁷ Véase RODRÍGUEZ, Ángel, *El régimen constitucional...op. cit.*, pág. 207.

Comisión, en el texto final se descartó la posibilidad de normativizar este aspecto de manera puntual y se optó más bien por la previsión de unos genéricos requisitos- principalmente de forma- con los cuales deben cumplir los partidos europeos a la hora de adoptar una disciplina estatutaria en materia de gobernanza interna. Se anulaba, por lo tanto, la voluntad de la Comisión de poner en práctica las indicaciones contenidas en el Informe Giannakou que, como se ha visto, auspiciaba la introducción de normas sobre estándares de democracia interna²³⁸.

Ahora bien, en el nuevo reglamento ya no se halla ninguna referencia a la democracia *en*²³⁹ los partidos políticos europeos debido a la voluntad de aquellos Estados miembros que en seno del Consejo manifestaron sus resistencias a la introducción de vínculos y consecuentemente de controles sobre aspectos considerados de exclusiva competencia del partido mismo²⁴⁰. El texto finalmente aprobado se limita a indicar, de manera un tanto minimalista, el contenido de los estatutos que deberán explicitar los siguientes elementos (art. 4 Reg. Act):

- a) las modalidades de admisión, dimisión y exclusión de los miembros;
- b) los derechos y deberes asociados a la afiliación y la disciplina del derecho de voto;

²³⁸ El texto original del artículo 4 de la propuesta era el siguiente: «Los estatutos del partido político europeo incluirán normas sobre su democracia interna, que cubran al menos los siguientes elementos: a) la admisión, dimisión y exclusión de miembros del partido, adjuntándose la lista de miembros, b) los derechos y deberes asociados a todos los tipos afiliación, incluidas las normas que garanticen la representación de los derechos de todos los miembros, ya sean personas físicas o jurídicas, y los correspondientes derechos de voto, c) el funcionamiento de la asamblea general, en la que deberá garantizarse la representación de todos los afiliados, d) los *procesos democráticos* de elección y de toma de decisiones para todos los demás órganos de gobierno, en los que se especifiquen las competencias, responsabilidades y composición de cada uno de ellos, y las modalidades de nombramiento y destitución de sus miembros y criterios claros y transparentes para la selección de los candidatos y la elección de los cargos, cuyo mandato deberá tener un límite temporal, pero que podrá renovarse, e) sus procesos internos de toma de decisiones, en particular los procedimientos de votación y los requisitos de quórum, f) su política de transparencia, en especial en lo relativo a los libros de cuentas, las cuentas y donaciones, la confidencialidad y la protección de datos personales, g) el procedimiento de modificación de sus estatutos».

²³⁹ BLANCO VALDÉS, Roberto Luis, (1992), «Democracia *de* partidos y democracia *en* los partidos», en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, pág. 63; encontramos la misma doble perspectiva de estudio en MERLINI, Stefano, (2009), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli editori.

²⁴⁰ Ver a este propósito ALLEGRI, Maria Romana, *Il nuovo regolamento...op. cit.*, pág. 5, que define el nuevo Reglamento como una ocasión perdida que hubiera podido determinar un cambio radical en las disciplinas nacionales en materia de partidos políticos hacia una mayor democratización- sobretodo interna- de los mismos.

- c) las competencias, responsabilidades y composición de los órganos de gobierno, incluso «los criterios de selección de los candidatos y las modalidades de nombramiento y destitución»;
- d) los procedimientos de toma de decisiones;
- e) la política de transparencia adoptada por el partido;
- f) el procedimiento de modificación del estatuto

Como se desprende de la anterior lista, todos los elementos mencionados contribuyen a asegurar cierto nivel de publicidad y transparencia respecto a la organización interna del partido; en este sentido, que en el estatuto se deje bien claro cuál sea el procedimiento de selección de los candidatos o de toma de decisiones representa un marco reglamentario básico para los partidos europeos que proporciona al mismo tiempo un mínimo de cobertura jurídica a sus propios miembros. Sin embargo, es evidente que en ausencia de una obligación explícita de democraticidad interna, en principio podría ocurrir que un partido político que no respete en su organización el principio mayoritario o en el cual hay una gestión totalitarista del poder sea perfectamente registrable como partido político europeo. De hecho, diversamente del caso de incumplimiento de las previsiones sobre la democracia externa, el reglamento no establece un explícito imperativo democrático para lo que concierne la organización interna de la vida del partido y por lo tanto las hipótesis mencionadas no podrían, en teoría, generar ningún tipo de sanción reglamentaria.

A la luz de las anteriores consideraciones puede afirmarse que el Reglamento ha optado por dejar un margen bastante amplio de libertad a los partidos políticos europeos en materia de organización y funcionamiento interno; sobre dicha elección se podría objetar que justamente por ser un «estatuto» debería haber sido mucho más preciso y prescriptivo a este respecto, por lo menos añadiendo la previsión de unas garantías mínimas en favor de los afiliados. En cambio, veremos que en algunos casos los mismos partidos europeos han contribuido con su disciplina estatutaria a su propia democratización interna.

4.3. Democracia interna: la normativa estatutaria

Debido a la escasa aportación de la disciplina reglamentaria a la regulación jurídica de la democracia interna de los partidos europeos, se ha decidido llevar a cabo un breve estudio comparativo de los estatutos para verificar si la disciplina estatutaria añade

ulteriores elementos al régimen de la democraticidad interna de los partidos europeos. Dicho papel complementario de la disciplina estatutaria es por otra parte connatural a la función que estas normas cumplen, siendo principalmente destinadas a regular los mecanismos de participación de los afiliados en la vida del partido; en la práctica la exigencia de democracia interna puede reducirse a la adopción de normas que «que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno (...). Por consiguiente, deben ser en primer lugar los estatutos y demás normas internas de los partidos políticos los que, conforme a los preceptos legales, aseguren el cumplimiento del imperativo constitucional de democracia interna»²⁴¹.

De ahí nuestro interés por los estatutos adoptados por los partidos políticos europeos registrados. Cabe señalar que debido al hecho de que las primeras decisiones de la APPF sobre el registro de los partidos solicitantes se remontan al mes de mayo de 2017, los partidos políticos europeos que hasta el día de hoy resultan registrados y que han sido objeto de estudio son solamente diez. A este propósito, la puesta en marcha del registro instituido por el nuevo reglamento ha conferido el justo grado de publicidad a los estatutos de los partidos políticos europeos que hasta el momento solo estaban disponibles cuando el partido decidía colgarlos en su propia página web. Esta circunstancia implicaba en algunos casos una minuciosa labor de investigación «virtual» para localizar el estatuto de un partido, operación que no siempre daba los resultados esperados y que debía repetirse para cada uno de los partidos por analizar. La publicidad ahora lograda, en cambio, además de facilitar los estudiosos en su búsqueda de datos, cumple con aquel «deber legal»²⁴² de transparencia que, con respecto a los estatutos, existiría en razón de la función constitucional desempeñada por los partidos políticos y en el caso específico de las federaciones europeas por ser una medida imprescindible destinada a fomentar la participación democrática de los ciudadanos europeos en la vida política de la Unión.

En el estudio llevado a cabo se hace hincapié en dos perfiles que a nuestro juicio pueden considerarse indicadores del nivel de democracia interna logrado por el partido: las modalidades de adhesión y los procedimientos de suspensión y exclusión de sus

²⁴¹ OLIVER ARAUJO, Joan, CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan, (2007), «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 137, julio-septiembre, pág. 17.

²⁴² *Ibidem*, pág. 29 sobre la configuración de un deber legal de publicidad de los estatutos de los partidos políticos.

miembros. Sin embargo, se ha decidido conscientemente excluir del análisis otra importante faceta de la organización interna de los partidos políticos, cual es la de los procedimientos de selección de los candidatos a los cargos públicos; dicha elección se justifica por el hecho de que tradicionalmente, dependiendo de cómo el partido reglamenta este aspecto, se establece si sus cargos directivos quedan efectivamente abiertos a los militantes, o sea, a sus «bases sociales», conjurando aquella tendencia oligárquica denunciada por Michels²⁴³. En el contexto europeo, sin embargo, dicho esfuerzo de evaluación sería superfluo ya que la repartición interna de los cargos en los partidos políticos europeos puede considerarse, en cierto modo, oligárquica quedando en las manos de elites profesionales, o sea, de los mismos partidos políticos nacionales, miembros de la federación europea.

a) Afiliación al partido

Las modalidades de afiliación a un partido según Morlock «hacen la democracia interna sobre todo práctica»²⁴⁴; de hecho, a raíz de la posición dominante de los partidos políticos en el proceso representativo, para que el procedimiento de adhesión pueda considerarse verdaderamente democrático debería basarse en el reconocimiento de un genérico «derecho individual a ser admitido» como afiliado siempre que se manifieste la afinidad ideológica con el partido y la aceptación de su estatuto²⁴⁵.

Pues bien, en el caso de los partidos políticos europeos el procedimiento de admisión de nuevos miembros depende principalmente de tres variables: la naturaleza jurídica del sujeto que pide la afiliación, existiendo reglas distintas para los partidos políticos, por un lado, y las personas a título individual, por otro; el país de proveniencia del partido solicitante, debido al hecho de que en muchos estatutos se prevén formas distintas de afiliación según si es miembro o no de la UE; finalmente, la nacionalidad del partido que pide afiliarse influirá también para aquellos partidos que acogen como regla estatutaria la exclusividad de sus miembros: solo podrá admitirse un partido por país.

²⁴³ MICHELS, Robert (1972), *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.

²⁴⁴ MORLOCK, Martín, (2015), «Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35 (ejemplar dedicado a: Partidos Políticos), pág. 199.

²⁴⁵ VÍRGALA FORURIA, Eduardo, *op. cit.*, pág. 256; en este sentido también OLIVER ARAUJO, Joan, CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan, *op. cit.*, pág. 18, que a propósito de la afiliación sostienen que «un partido no puede negar de forma arbitraria o caprichosa el ingreso de un ciudadano, ni tampoco imponerle condiciones de entrada innecesariamente onerosas. Sí puede, en cambio, rechazar el ingreso a una persona que objetivamente está fuera de su ideología y de su práctica política, pues debe velar por la coherencia de los principios que lo definen y por la eficacia de su actuación».

Este último perfil será abordado en el último capítulo del presente trabajo, dedicado a las relaciones entre partidos políticos europeos y partidos nacionales; de modo que por el momento nos centraremos en los primeros dos elementos.

En general, del análisis comparativo de los estatutos resulta que en casi la mayoría de estos la situación subjetiva que se reconoce a los partidos políticos que piden afiliarse no puede calificarse como un verdadero derecho, sino más bien como una mera expectativa a ser admitido. Dicha circunstancia se acentúa aún más a la hora de regular la adhesión de miembros a título individual: como se verá, no todos los partidos europeos admiten la membresía del militante político e, incluso en los casos en que está consentida la adhesión individual, las reglas estatutarias prevén procedimientos *ad hoc* de admisión y límites específicos a los derechos reconocidos a estos miembros.

Todos los partidos políticos analizados suelen dividir sus miembros entre afiliados con y sin derecho de voto; las denominaciones de cada categoría varían según el caso y dependen principalmente del grado de articulación de la membresía: ALDE, por ejemplo, distingue sus miembros en *efectivos* (con derecho de voto) y *asociados* (participan en las reuniones del Consejo y del Congreso pero sin derecho de voto); el PPE²⁴⁶ entre los miembros con derecho de voto reconoce, a su vez, distintos grados de afiliación (art. 5 Est. PPE): los partidos políticos se dividen en miembros ordinarios y asociados; mientras que los primeros son partidos políticos de Estados de la UE que comparten con la federación europea su ideología demócrata-cristiana y que se comprometen a respetar el estatuto y las reglas internas del partido, los partidos políticos que obtendrán el estatus de miembro asociado provienen de países que han pedido entrar a formar parte de la UE o de Estados que participan en la Asociación Europea de Libre Comercio o en el Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa; estos últimos, diversamente de los miembros ordinarios, gozan de un derecho de voto limitado y no podrán votar en los asuntos relacionados con las políticas europeas y con temáticas institucionales²⁴⁷. En cambio, los miembros que no gozan en absoluto de derecho de voto se dividen en *observadores*, partidos ideológicamente «ceranos» al PPE y *partners*, o sea, tanto partidos de países externos a la UE como partidos que provienen de organizaciones internacionales afines (el mismo estatuto nombra la

²⁴⁶ Según el Anexo III del estatuto del PPE, actualizado en el mes de abril de 2017, los miembros ordinarios son 52, repartidos en 27 países europeos diferentes.

²⁴⁷ La afiliación cambiará automáticamente a ordinaria si el país de origen del partido asociado entra de pleno derecho entre los miembros de la Unión.

Centrist Democrat International y la International Democrat Union). Por último, se subraya que la afiliación al PPE es exclusiva: un miembro del PPE no podrá adherirse a otro partido europeo por expresa previsión estatutaria y su violación integrará una causa de exclusión del partido.

Las mismas categorías de membresía se adoptan en el seno del PES²⁴⁸: los miembros *efectivos* gozan de derecho de palabra, iniciativa y voto en las reuniones del partido, mientras que los *asociados*- es decir, partidos de países candidatos a la entrada en la Unión o que han solicitado serlo, o de países que son miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio o que han suscrito un tratado con la UE- pueden participar en las reuniones en las que se les invitará y en estas podrán ejercer su derecho de expresión y iniciativa pero en ningún caso tendrán derecho de voto. Por regla general, pueden afiliarse al PES los partidos políticos de un país miembro de la UE o de países que han solicitado su adhesión, afines desde un punto de vista ideológico a sus políticas; además se requiere que el partido solicitante pueda presumir de representantes a nivel parlamentario en los últimos dos mandatos - tanto nacional como regional. Sobre la adhesión de un nuevo miembro decidirá el Congreso con mayoría cualificada y para los candidatos que no participan en la Internacional Socialista se requiere una mayoría «supercualificada» (como se explica en el artículo 20 del Estatuto, esta mayoría requiere el 75% de los votos más 1).

Para el PVE quien quiera afiliarse a la federación deberá cumplir con dos condiciones²⁴⁹: deberá compartir la ideología ecologista de los Verdes europeos y demostrar participar en la vida política de su país «at a credible level»; además se requiere que el solicitante cumpla con una estructura interna democrática: todos los partidos que deseen participar en el PVE deberán respetar el requisito de la

²⁴⁸ Diversamente de los anteriores partidos, el PES no cambia sus reglas estatutarias de cara a la nueva disciplina de registro y sigue con el estatuto aprobado el pasado 2005.

²⁴⁹ El PVE individúa cuatro categorías de membresía: miembros plenos, candidatos, asociados y miembros especiales. Los candidatos deberán satisfacer las mismas condiciones los partidos que han presentado su solicitud para entran de pleno derecho entre los miembros efectivos, además de demostrar sus progresos en la actuación del «plan de acción» que el Comité del Partido Europeo de los Verdes asigna a cada candidato. En cambio, los asociados son partidos políticos «verdes» que o por su propia voluntad no aspiran a la posición de miembro pleno o no integran algunas de las condiciones previstas para la membership de máximo nivel; éstos deberán de la misma manera satisfacer algunos requisitos como participar en los *meetings* del partido, comunicar periódicamente los proyectos políticos actuados y planificados; podrán provenir de países no UE, siempre que en la zona de proveniencia no exista una federación transnacional representativa de los partidos verdes. Los miembros especiales son electos por y entre los componentes del grupo político de los verdes y pueden pertenecer incluso a partidos que no son afiliados a los Verdes.

democrática interna, incluso los meros asociados. En este sentido, a la hora de evaluar la solicitud de un partido político se tendrán en cuenta elementos claves como la adopción de medidas que fomenten el principio de la paridad de género o de transparencia financiera en la rendición de cuentas (Reg. Int. PVE 2.1)²⁵⁰.

En las reglas internas del PVE se establece detalladamente el procedimiento de admisión de un nuevo miembro que en comparación con otros estatutos destaca por su complejidad y por el alto nivel de participación otorgado a los que ya son miembros del partido: en una primera fase la solicitud de adhesión será examinada por el Comité que evaluará el estatuto, el programa político y la situación financiera del candidato y decidirá si seguir adelante con el procedimiento o interrumpirlo; si se decide la prosecución, en el seno del Comité se elige un grupo de representantes que participarán en una *fact-finding visit*, un viaje de investigación en la sede del partido solicitante para «estudiar» *in situ* el perfil del candidato (programa y objetivos políticos, relaciones con la prensa, grupos juveniles afiliados) y el contexto político de su país (sistema electoral y disciplina interna de los partidos, evolución política del país). Los datos recopilados se recogen en un informe que el grupo presentará al Comité que- si fuera necesario- podrá pedir que se profundice aún más en la labor de investigación acerca del candidato; finalmente, toda la documentación recopilada se transmitirá al Consejo de los delegados que votará sobre la admisión del partido solicitante (Reg. Int. PVE 5).

Distintas son las reglas que los partidos europeos que admiten esta posibilidad establecen para la adhesión individual. Como se ha observado, en los partidos políticos europeos hay una estructuración prevalentemente partidista que deja un reducido margen a la militancia; de ahí la notoria definición de los partidos europeos como «asociaciones de asociaciones» y el reconocimiento de una tara estructural que no les consentiría desempeñar la clásica función representativa del sustrato social que en ámbito nacional, en cambio, suelen monopolizar. Sin embargo, en la óptica global del Europartido que se adopta en nuestro trabajo, dicha estructuración responde lógicamente al papel principal de los partidos europeos, es decir, la síntesis de las distintas posiciones políticas nacionales para la organización de un plan de acción estrictamente europeo; el contacto con las instancias sociales queda en las manos de los partidos políticos de cada país. Por lo tanto, en este contexto la militancia individual

²⁵⁰ Además de las distintas formas de membresía se prevén tres categorías de *partners*: el grupo político de los Verdes Europeos, la Fundación Verde Europea, la Federación de los Jóvenes Verdes Europeos.

adquiere rasgos peculiares y su disciplina se remite a la libertad estatutaria de cada federación europea.

Pues bien, entre los partidos políticos que admiten la adhesión de ciudadanos europeos a título individual destaca ALDE que reconoce a los miembros individuales derecho de voto en todas las reuniones en las cuales se admite su participación, parificando el estatus de estos miembros a los de los partidos políticos afiliados; en cambio, mientras que las solicitudes de membresía como miembro efectivo o asociado deberán someterse a la votación del Consejo (mayoría de los dos tercios), sobre la adhesión individual al partido decidirá el Bureau con mayoría simple de los votos emitidos (art. 8 Est. ALDE). Lo mismo ocurre con el PES que admite la afiliación individual pero sobre esta decidirá la Presidencia por su cuenta con mayoría simple (art. 9 Est. PES). En ambos casos, la decisión sobre la adhesión de militantes a título individual no se remite- inexplicablemente- a los órganos colegiales, representativos de los demás miembros y pasa a ser un asunto meramente administrativo.

También el PPE, como hemos adelantado, consiente la afiliación al partido de personas a título individual aunque dicha posibilidad se circunscribe solo a los diputados que toman parte del grupo parlamentario PPE y que entran *ex officio* entre los afiliados del partido; podrán además aceptarse candidaturas por parte de diputados externos al antedicho grupo parlamentario, por ejemplo, por parte de los No Inscritos que no están vinculados a las reglas de afiliación de un grupo o de un partido. Por lo tanto, la admisión de solicitudes individuales en el caso del PPE responde al dúplice objetivo de consolidar el vínculo entre diputado, grupo parlamentario y partido europeo correspondiente y crear nuevos contactos políticos. Sin embargo, la membresía individual no gozará de los mismos derechos de los demás miembros; de hecho, solamente los partidos políticos afiliados, tanto miembros ordinarios como asociados, podrán concurrir a los principales cargos directivos del partido.

En fin, la ALE, el PDE y la ACRE comparten los mismos criterios estatutarios y admiten la adhesión individual exclusivamente para aquellos sujetos titulares de un mandato parlamentario- tanto a nivel europeo como nacional- que provienen de partidos que no toman parte en la federación europea; en estos casos, diversamente del PPE, la intención de los partidos europeos corresponde a la voluntad de crear nuevas relaciones políticas en ausencia de una relación interpartidista que, en cualquier caso, queda la

forma privilegiada de adhesión. La finalización del mandato parlamentario determinará la consecuente expiración de la membresía. Al contrario que los partidos analizados, excluye explícitamente las adhesiones individuales el PVE y subraya que la participación en el proceso de decisión para estos sujetos solo podrá pasar por las clásicas vías de la adhesión a un partido político nacional (Reg. Int. PVE núm. 34).

b) Suspensión y exclusión de los miembros

La temática de la extinción del vínculo asociativo con el partido representa desde siempre uno de los nudos gordianos de la disciplina partidista: por un lado, debe reconocerse que el partido político debido a su naturaleza asociativa goza de un amplio margen de libertad en la elección de las causas que pueden legitimarle a interrumpir o suspender los derechos de afiliación de un miembro; por otro lado, este margen no será ilimitado y en la reglamentación interna de los mecanismos sancionadores el partido deberá cumplir con una serie de «garantías mínimas» en virtud del general derecho del afiliado a la permanencia en el partido²⁵¹. En este caso los aspectos que deberán tenerse en cuenta para que pueda considerarse integrado un estándar mínimo de democraticidad son los siguientes: la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento como regla básica; la tipificación de las causas que pueden dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el estatuto; y la previsión de garantías procedimentales como el derecho a ser informado o oído antes de la imposición de las sanciones.

A este propósito, emblemático es el procedimiento de exclusión previsto por el estatuto del partido ALDE. En primer lugar se individualúan las causas que podrán legitimar la expulsión de un miembro del partido: violación o incumplimiento del estatuto o del reglamento interno; violación o incumplimiento de las decisiones adoptadas por los órganos del partido; pérdida de los requisitos requeridos para la admisión; en definitiva, por acciones contrarias a los valores y a los intereses del partido. Acerca de la exclusión de un miembro efectivo o asociado decidirá el Consejo con mayoría cualificada y la decisión, que debe ir motivada, se comunicará al excluido que tendrá el derecho de presentar sus observaciones en un plazo de 15 días desde la recepción de la comunicación. Lamentablemente el régimen de exclusión de un miembro individual no está amparado por los mismos derechos de defensa previstos a

²⁵¹ En este sentido NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, (2000), «¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 107, enero-marzo, pág. 272.

favor de los demás miembros²⁵²; de este modo, se añade un ulterior aspecto discriminatorio al régimen de la afiliación individual así como ha sido destacado para la disciplina de la adhesión.

Muy parecido al régimen apenas analizado es el sistema sancionador previsto por el PES (art. 11 Est. PES). Como bien ha sido detallado en su estatuto, será motivo de suspensión o exclusión el incumplimiento de las reglas estatutarias, de las obligaciones financieras correspondientes a cada miembro para dos ejercicios financieros consecutivos y la pérdida de los requisitos de admisión. En estos casos, sobre la posible suspensión de la membresía decidirá la Presidencia. Un miembro suspendido podrá participar en las reuniones pero sin derecho de voto y tendrá la posibilidad de volver a obtener su membresía plena subsanando el incumplimiento que generó dicha sanción. En cambio, sobre la exclusión de un partido miembro decidirá el Congreso con mayoría «supercualificada» y cabe señalar que, diversamente del caso de suspensión, no se prevé un derecho de apelación a favor del partido excluido.

Así como en relación a otros aspectos, el régimen estatutario del PVE resulta ser uno de los más detallados y precisos entre aquellos analizados; de hecho se establecen con claridad las causas, las competencias y las garantías del procedimiento sancionador. Con respecto a las medidas disciplinarias que podrán adoptarse, el art. 6 de las reglas internas establece que el Comité podrá proponer la aplicación de las siguientes sanciones (probablemente enumeradas en orden de gravedad): revocación del derecho de palabra, de voto y de participación en los congresos del partido y en las reuniones del Consejo; revocación del acceso a las informaciones; y por último, suspensión o revocación de la membresía. Sobre la propuesta del Comité decidirá el Consejo y para la adopción de las medidas sancionadoras será necesaria la mayoría de dos tercios de los votos, con excepción del caso de suspensión o exclusión de la afiliación para el que se exige la mayoría de tres cuartos. El procedimiento disciplinario se acompaña de algunas garantías: para asegurar que la decisión del Consejo sea adoptada con conciencia se prevé que la propuesta del Comité se transmita tres meses antes de la celebración del *meeting* durante el cual se votará y que en el mismo plazo de tiempo se advierta al partido interesado para que pueda ejercer su derecho de defensa de manera efectiva.

²⁵² El mismo régimen diferenciado se prevé en el caso de las dimisiones de un miembro: en general se establece que las dimisiones tendrán efecto tres meses después su presentación; en cambio, para los miembros individuales serán inmediatamente efectivas.

En el caso de ALE, con respecto a las causas de suspensión, el estatuto dispone genéricamente que podrá suspenderse un miembro cuando este no colabora con otros miembros o con la misma federación y se establece que sobre la suspensión decidirá la Asamblea general con mayoría simple y su decisión será irrevocable (art. 19 Est. ALE). No se proporcionan particulares garantías procedimentales, tampoco en el caso de expulsión de un miembro, excepto un genérico derecho a ser informado y oído antes del voto; la decisión será irrevocable, inmediatamente ejecutiva y no deberá motivarse.

El régimen muy minimalista de garantías procedimentales previsto por el estatuto de ALE se adopta en otros casos: el PPE, por ejemplo, no define con claridad las causas que pueden dar lugar a la suspensión o exclusión de un miembro y no prevé la obligación de motivar las decisiones sancionadoras, tampoco las más graves (art. 9 Est. PPE); el PDE, pese a la individualización de las causas de expulsión de un miembro²⁵³, no reconoce ningún derecho de defensa al partido excluido (art. 8). En cambio, el partido IE no define las hipótesis que legitimarán la adopción de las sanciones, estableciendo genéricamente que podrán adoptarse en el caso de que un miembro «seriously violates statute and polical aims».

c. Algunas breves reflexiones acerca de las previsiones estatutarias sobre la democracia paritaria

Sobre el asunto de la democracia paritaria en la gobernanza interna de los partidos políticos, como es notorio la doctrina científica se divide entre aquellos autores que incluyen en la definición de la democracia interna la previsión de medidas para la composición paritaria de los órganos estatutarios y aquellos que excluyen estas previsiones positivas del marco mencionado. Entre los partidarios de esta última tesis Vírjala Foruria sostiene que no recae «dentro de la democracia interna la imposición de cuotas por sexo, por lo que la ley no podría establecerlas de forma obligatoria, como tampoco podría hacerlo con otras circunstancias personales de determinados colectivos sociales (extranjeros, fieles de determinada religión, etc.)»²⁵⁴. Independientemente de las distintas posiciones doctrinales, en ausencia de una explícita mención del principio

²⁵³ La pérdida del estatus de miembro puede depender de las siguientes causas: disolución del partido miembro o muerte de la persona afiliada a título individual, votación del Consejo (dos tercios de los votos), los miembros pueden votar la exclusión de otro miembro siempre que esta no respete el estatuto, o el reglamento interno, las decisiones vinculantes del PDE, dejan de cumplir con las condiciones de elegibilidad o actúan en contra de los intereses del partido.

²⁵⁴ VÍRGALA FORURIA, Eduardo, *op. cit.*, pág. 247.

de paridad de género en el reglamento actual²⁵⁵, el análisis comparativo de los estatutos llevado a cabo ha puesto en evidencia que, en algunos de ellos, se han regulado medidas positivas para tutelar el principio de la presencia equilibrada de ambos géneros en el seno de los órganos y principales cargos partidistas. De ahí la voluntad de detenernos brevemente en estas previsiones.

El partido europeo que dedica mayor atención al asunto de la paridad de género es el PVE. En este sentido, en sus reglas internas se establece que:

The European Green Party promotes and encourages female and male participation on all political levels. As long as female participation has not reached 50% the European Green Party will make an *extra effort to achieve equal gender balance* throughout the Party and the bodies of the Party. This can be achieved by extra reimbursement incentives and/or a special programme to promote participation of women at the European political level (Reg. Int. núm. 23)

Además de la acción positiva del PVE, se exige que el mismo principio regule la elección por parte de los partidos políticos miembros de los delegados al Congreso, que deberán respetar la regla de «a minimum of a 2 person gender balanced delegation»; en el caso de que el partido miembro no respete dicho principio perderá el derecho a los reembolsos establecidos para los delegados.

En el mismo sentido, el estatuto de la IE incluye entre los objetivos y principios que guían la acción de la federación la paridad de género y se establece que la participación de las mujeres en los cargos directivos deberá ser del 50% (art. 12) de manera que incluso los partidos miembros a la hora de seleccionar a sus delegados para el Congreso, deberán respetar dicho principio. En cambio, más genéricas y programáticas parecen las previsiones estatutarias del PES sobre el tema: todos los procesos de selección para los principales cargos se cualifican «abiertos, transparentes y democráticamente competitivos», y entre las reglas de composición y funcionamiento del Consejo hallamos una genérica referencia al principio del *gender-balanced*. No dicen nada al respecto los estatutos de ALE y del PDE.

²⁵⁵ Cabe señalar que entre las enmiendas propuestas por el PE durante la primera lectura se propuso la inclusión entre las condiciones de democracia interna que los partidos europeos debían integrar para su registro el respeto de la paridad de género disponiendo a la vez que para los partidos que no cumplieren dicha condición no se tuviese en cuenta el requisito consistente en estar representado en al menos siete Estados Miembros; en INFORME *sobre la propuesta de reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas* (COM(2012)0499 – C7-0288/2012 – 2012/0237(COD)), poniente Marietta Giannakou, pág. 47.

Estas brevísimas anotaciones nos permiten destacar que, en los casos en que los partidos políticos europeos se han hecho cargo de incluir entre sus reglas internas instrumentos de participación paritaria, se ha optado por un sistema de cuotas mínimas de representación para los órganos del partido; en cambio, falta cualquier tipo de previsión acerca de cuotas bloqueadas para las listas electorales europeas debido al hecho de que la formación de éstas recae en la exclusiva competencia de los partidos nacionales²⁵⁶. Sin embargo, según nuestra opinión, sería oportuno introducir en la legislación electoral común adoptada por la UE la previsión de medidas que fomenten y a la vez amparen la participación de las mujeres en la vida política europea; de hecho, la imposición directa por parte del derecho europeo de cuotas no incidiría sobre la esfera de competencia de los Estados miembros en materia electoral sino que recaería en el ámbito de aquellos principios comunes para la celebración de las elecciones europeas que vinculan a todos los Estados miembros. A este propósito en la última Resolución del PE sobre la reforma del procedimiento electoral europeo se incluye entre los objetivos de ésta «reforzar los principios de igualdad electoral e igualdad de oportunidades»²⁵⁷. Si los partidos miembros no presentan listas equilibradas desde el punto de vista de la paridad de género entonces la situación de desigualdad se perpetrará a nivel europeo y se frustrarán las medidas adoptadas por las federaciones europeas.

4.4. Democracia interna y el fenómeno del lobbying europeo

Un aspecto poco tratado en relación con la democracia interna de los partidos políticos atañe a sus relaciones con los lobbies. Debido al hecho de que estos grupos no forman parte de la estructura del partido (al estilo británico del Trade Union) y al mismo tiempo mantienen un puesto privilegiado en el proceso decisional de cada partido debería por lo menos asegurarse de que esta relación sea pública. De ahí el interés hacia la disciplina del fenómeno del lobbying a nivel europeo, impulsado además de la voluntad de identificar el papel que estos sujetos cumplen en el seno del Europartido a pesar de no ser actores protagonistas.

²⁵⁶ Sobre la libertad de asociación política y la proporcionalidad de las principales medidas de participación paritaria en el contexto español, véase NARANJO DE LA CRUZ, Rafael (2005), «Fomento de la participación política de la mujer y régimen constitucional de los partidos políticos», *Revista de derecho político*, núm. 63, págs. 147-176.

²⁵⁷ RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, *sobre la reforma de la legislación electoral de la Unión Europea* (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

4.4.1. Lobbies, grupos de interés y grupos de presión. Matizaciones terminológicas

Las definiciones acuñadas en la doctrina acerca de los conceptos de «grupo de interés», «grupo de presión» y su equivalente anglosajón «lobby», coinciden casi enteramente en indicar como elementos basales de estas agrupaciones el hecho de que son representantes de intereses particulares que tienen la finalidad de influenciar el proceso de toma de decisiones en beneficio propio; se trata de grupos organizados que, a pesar de las diferentes modalidades utilizadas para «presionar» a las políticas gubernamentales, se caracterizan por ser sujetos activos del proceso representativo: «lobbying es, sobre todo, una transmisión de mensajes de los grupos de presión a los *decision-makers* por medio de representantes especializados»²⁵⁸.

Como se desprende de estas primeras consideraciones, las locuciones «grupos de presión», «lobby» y «grupo de interés» se utilizan frecuentemente de manera intercambiable aunque, según cierto sector doctrinal, seguirían existiendo a nivel teórico algunas diferencias sustanciales entre las tres agrupaciones consideradas. En primer lugar, no puede pasar desapercibido que el concepto de «grupo de interés» sigue poseyendo una connotación menos negativa respecto a los demás términos, centrada principalmente en la idea de representación pluralista de las diferentes instancias sociales. Además, desde una perspectiva funcional, el lobby representaría el componente profesional al servicio de los grupos de presión, competente para llevar a cabo la intermediación entre el grupo y el nivel institucional que se reduciría en última instancia a una mera actividad de información y comunicación, mientras que la acción del grupo de presión se sustanciaría en la amenaza de adoptar sanciones en el caso en que se denegase su petición²⁵⁹. En lo referente a los grupos de interés, siempre a nivel teórico, la línea de demarcación con las agrupaciones apenas analizadas estriba en la ausencia de interacción con el nivel gubernamental. Ahora bien, a pesar de la validez de la taxonomía analizada, en el presente trabajo los tres términos citados se utilizarán de modo indiferente, siendo partidarios de la tesis según la cual al estado actual no subsistirían diferencias jurídicas tan relevantes como para poder establecer distintas

²⁵⁸ PASQUINO, Gianfranco, «Gruppi di pressione», en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (1983), *Dizionario di politica*, México, Siglo XXI editores, pág. 728.

²⁵⁹ En este sentido PINEDA CACHERO, Antonio, (2002), «El lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica», *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, núm. 1, págs. 89; el autor sigue en este punto MARTÍNEZ CALVO, Jesús, (2002), «Lobbying. Relaciones públicas políticas», en Barquero, José Daniel (coord.), *Manual de Relaciones Públicas Empresariales e Instituciones*, Barcelona, Gestión.

categorizaciones que sean de interés científico²⁶⁰; en este sentido, no puede pasar desapercibido que a nivel normativo, en las fuentes que se analizarán, se hace referencia a los grupos de interés como interlocutores de las instituciones comunitarias, en contra de la tesis anteriormente tratada según la cual estas agrupaciones quedarían marginadas en un plano extra-gubernamental.

Las premisas definitorias esbozadas no se reducen a una mera cuestión terminológica en cuanto partes de una problemática más compleja inherente a la percepción que de estas agrupaciones representativas comparte la opinión pública que ha acabado por identificarles indistintamente como unos de los principales enemigos de la democracia, según un estereotipo importado por la realidad estadounidense. De ahí la acuñación de expresiones emblemáticas como «corrupción legal» para aludir a aquellas conductas que, aunque lícitas, alteran el correcto mecanismo de la representación política en detrimento del interés general²⁶¹ y «democracia de regateo» a propósito de la capacidad de los grupos de presión de influenciar económicamente las elecciones acerca de «en qué gastar y para quien»²⁶².

Entre los temores que los grupos de interés generan se suele aludir a la posibilidad de que los lobistas «aminoren la importancia de los parlamentos a favor del poder ejecutivo», que «se postergue a las minorías» y también al revés «que minorías eficientes se organicen en detrimento de grupos mayoritarios de población que difícilmente consiguen unir las fuerzas»²⁶³. Por lo tanto, no sorprende que, incluso a nivel europeo, la presencia masiva de lobbies y la conciencia de las relaciones que mantienen con los eurodiputados y comisarios europeos hayan alimentado las críticas acerca de la transparencia del proceso decisional, supuestamente distorsionado por la influencia ejercitada por los lobistas en favor de intereses sectoriales, privados, limitados a oligarquías sociales y económicas. Sin embargo, en este último aspecto estriba uno de los errores más comunes que en materia de grupos de presión puede

²⁶⁰ PASQUINO, Gianfranco, *op. cit.*, pág. 728 y ss.

²⁶¹ VILLORIA MENDIETA, Manuel, REVUELTA, Ana, JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando, *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*, disponible en la página web <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1166.pdf>.

²⁶² LACHMANN, W., *Grupos de interés, lobbies*, en «Lobby y grupos de interés», Konrad-Adenauer-Stiftung, *op. cit.*, pág. 6; el autor habla además de «principio de acotación del poder» de los grupos de interés para indicar la excesiva influencia que los grupos pueden alcanzar en la toma de decisiones públicas.

²⁶³ *Ibidem*, pág. 6.

cometerse, cual es el de la indiferenciada comparación del interés representado por el grupo con instancias de naturaleza meramente económica.

Como se demostrará, el análisis de los grupos organizados y activos en la Unión demuestra que existen numerosas agrupaciones representativas de intereses de variada naturaleza, incluidos grupos que representan comunidades religiosas, instituciones académicas y ONGs²⁶⁴. En este sentido, alejándonos de la visión oscurantista del *lobbying*²⁶⁵, el análisis del fenómeno a nivel europeo demuestra que, en el estado actual, la Unión goza de una disciplina de los grupos de presión suficientemente homogénea como para poder asegurar un adecuado nivel de transparencia de los procesos decisionales en los que intervienen estas agrupaciones. Es sobre las principales etapas de la institucionalización de los lobbies europeos que se centrará el siguiente análisis.

4.4.2. La disciplina de los lobbies europeos. El camino hacia una acción institucional conjunta

Hoy en día, los lobbies activos a nivel europeo son 11.270, según datos oficiales proporcionados por la página web del registro instituido para la inscripción de los grupos de interés europeos²⁶⁶; aunque se trata de una referencia numérica que no permite averiguar el alcance real del fenómeno, quedando fuera de este dato todas aquellas organizaciones representativas no registradas, el enorme número mencionado permite observar en qué medida el *lobbying* europeo ha crecido exponencialmente respecto a los primeros años de los años ochenta, cuando se contabilizaban apenas 500 grupos instalados en Bruselas.

A medida que crecía el fenómeno de los lobbies, el asunto de cómo reglamentar las relaciones con el nivel institucional se posicionaba en el centro del debate político europeo. A este propósito, emblemáticas son las *written questions* presentadas a finales de los años ochenta por el diputado Alman Metten y tituladas «shadows of Bruxelles» con las cuales se pedía la adopción de un código de conducta y de un reglamento para

²⁶⁴ En este punto se sigue en gran medida a Pasquino que critica la notoria teoría de Truman sobre los grupos de interés, entre otras motivaciones, por «convertir esta noción en algo de demasiado genérico» y «por reducir inconscientemente aunque significadamente todo interés a interés meramente económico», en PASQUINO, Gianfranco, *op. cit.* pág. 728.

²⁶⁵ En este punto se sigue a CALDEVILLA DOMINGUEZ, David, XIFRA TRIADÚ, Jordi, (2013), «Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia», *Historia y Comunicación social*, vol.18, núm. extra diciembre, pág. 879 y ss.

²⁶⁶ La página web oficial del registro mencionado es la siguiente: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=es>

regular los grupos de presión acusados de «ensombrecer» el proceso decisional de la Unión. A pesar del hecho de que la intervención de Metten no se tradujo en una acción concreta, seguramente tuvo el mérito de haber impulsado el proceso de institucionalización de los lobbies a nivel europeo; en efecto, a partir de aquel momento, tanto la Comisión como el Parlamento europeo empezaron a trabajar, en un primer momento cada uno por su cuenta y sucesivamente conjuntamente, en la reglamentación de las relaciones con los grupos de interés.

Cabe destacar que en el binomio instituciones-lobbies los intereses involucrados son múltiples: por un lado, existe una evidente necesidad de las instituciones europeas, principalmente de la Comisión y del PE, de preservar la relación con los grupos de interés, constituyendo éstos un canal privilegiado de información especializada sobre las iniciativas y medidas legislativas, lo que se traduce en última instancia en apoyo para el alcance de las políticas deseadas²⁶⁷; por otro lado, el objetivo principal de las intervenciones ha sido asegurar que el proceso de toma de decisiones a nivel europeo fuese más transparente, reconociendo la importancia del diálogo institucional con agrupaciones exteriores y al mismo tiempo normativizando herramientas de «visibilidad».

Pues bien, a nivel normativo, una referencia a los grupos de interés se encuentra en la previsión del artículo 11.2 TUE en el cual se establece que «las instituciones mantendrán un diálogo *abierto, transparente y regular* con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas»²⁶⁸. Es de destacar la ubicación sistemática del reconocimiento de los grupos de presión en el título del Tratado dedicado a los principios democráticos de la Unión, de la misma manera que los partidos políticos europeos, que indudablemente reflejan una clara concepción de estos sujetos como componentes del proceso de integración política de la Unión; además, la antedicha disposición evidencia los principios fundamentales de la reglamentación de los grupos de presión europeos, es decir, transparencia, igualdad de acceso y regularidad. Es

²⁶⁷ HIX, Simon, HØYLAND, Bijorn, *op. cit.*, pág. 184 y ss.

²⁶⁸ El artículo 11.2 TUE ha sido comparado al «right to petition» estadounidense por PETRILLO, Pierluigi, (2011), *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, pág. 192.

principalmente en el valor de la transparencia en el que las instituciones europeas han hecho hincapié en las intervenciones que se analizarán a continuación.

En lo referente al Parlamento europeo, el primer intento de oficializar la presencia de los lobbies en Bruselas fue dirigido por Marc Galle, presidente de la «Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmunidades», encargado de presentar una propuesta de modificación del reglamento interno del PE que incluyese alguna referencia a las relaciones entre diputados y lobistas. A pesar del fracaso del proyecto Galle, que no se materializó en una reforma concreta y orgánica, punto interesante de la propuesta en cuestión era la inserción en ésta de algunas consideraciones acerca de los intergrupos, considerados el *alter ego* institucional de los lobbies que, gozando de acceso incondicionado a las estructuras y servicios del Parlamento en cuanto agrupaciones internas a la Asamblea, eran indicados como un canal de acceso directo a la arena parlamentaria. Fue necesario esperar hasta 1997 para que las propuestas que habían sido presentadas²⁶⁹ en el seno del PE llegasen a concretarse en la institucionalización de un registro en el cual podían inscribirse los grupos de interés²⁷⁰ a cambio de algunas ventajas y en la adopción de un Código de Conducta para los lobistas (anexo IX del reglamento en aquel tiempo vigente).

En cuanto a las relaciones de la Comisión con los grupos de interés su Registro de los representantes de intereses se remonta solamente al año 2008. Se trataba de un instrumento considerado determinante para asegurar aquella transparencia e información de la cual la Comisión había hablado en muchas ocasiones²⁷¹ que, sin embargo, debido al carácter no obligatorio de la inscripción, no consiguió asegurar un grado de transparencia suficiente: tras un año de su institución, quedaban fuera del registro dos importantes categorías de lobistas, cuales eran los bufetes legales y los *think tanks* que, sin duda, actuaban desde hacía tiempo como representantes de intereses especiales. En estos casos, la decisión de no proceder al registro, aunque principalmente determinada por la no obligatoriedad de la inscripción y por los escasos beneficios

²⁶⁹ Para un examen más detallado de las propuestas que siguieron al proyecto Galle, véase ARENA, Luana Maria (2015), «La regolamentazione del lobbying in Europa», *CSE Working Papers*, núm. 03-noviembre, disponible en la página web www.papercse.unisa.it, pág. 8 y ss.

²⁷⁰ Cabe destacar que las intervenciones del PE se dirigían a los *long term visitors* y que la locución «grupo de interés» no comparecía aún en la terminología jurídica utilizada.

²⁷¹ Véase a este propósito el LIBRO VERDE *Iniciativa europea a favor de la transparencia*, presentado por la Comisión, COM(2006) 194 final, de 3 de mayo de 2006 y también la Comunicación de la Comisión, seguimiento del Libro Verde «Iniciativa europea para la transparencia», COM (2007)127final, de 21 de marzo de 2007.

otorgados a los grupos registrados²⁷², estaba también justificada por dos razones: respecto a las *law firms*, éstas consideraban la actividad ejercitada como distinta del *lobbying* hasta tal punto que, incluso con la institución de un único registro y pese a los nuevos incentivos previstos por la última disciplina en materia, muchas han seguido sin inscribirse. Además, no puede excluirse que en la decisión de no proceder al registro haya influido considerablemente la conciencia de la «mala fama» de la que gozan los lobbies, de manera que para algunas agrupaciones podría ser más ventajoso quedar fuera de la categoría en cuestión a pesar de los beneficios que podrían obtenerse de la inscripción en el registro.

Pues bien, después de esta primera fase caracterizada por la acción paralela y separada del PE y de la Comisión, las dos instituciones decidieron unir fuerzas. Se remonta al año 2011 el primer acuerdo interinstitucional en materia de *lobbying*: la estrategia seguida para asegurar un suficiente grado de transparencia no cambia y con el acuerdo se establecía un registro, esta vez único, para la inscripción de aquellas organizaciones y personas que participasen en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea²⁷³. El anterior acuerdo fue modificado en el año 2014 y en el septiembre de 2016 se presentó una nueva propuesta de la Comisión para instituir un registro obligatorio.

4.4.3. *El Registro de Transparencia en la disciplina actual: ámbito de aplicación y resultados*

Según lo dispuesto en el acuerdo, el Registro de Transparencia cubre todas aquellas actividades que comparten el objetivo de influir directa e indirectamente en la elaboración o aplicación de políticas y procesos de toma de decisiones de las instituciones europeas. Se trata de un ámbito de aplicación definido de manera un tanto vaga y genérica, cuya amplitud crece ulteriormente en razón de la matización según la cual será indiferente el medio o el canal de comunicación utilizado para influir en el proceso decisional.

²⁷² FERRI, Delia (2012), «Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?», *Rivista italiana di Diritto pubblico comparato*, núm. 3-4, pág. 481 ss.

²⁷³ ACUERDO entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de 23 de junio de 2011, *relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea*, DOUE L 191/29, de 22 de julio de 2011.

Desde el perfil subjetivo, se subraya que en el ámbito de aplicación del registro se incluyen las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia y también los intermediarios que ofrecen asesoramiento jurídico; de esta manera se resuelve el nudo gordiano de la inclusión entre los sujetos catalogables como lobistas de los despachos legales, con posibilidad de que se inscriban tanto los intermediarios como los clientes. En cambio, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la normativa los bufetes que realizan actividad de intermediación con las instituciones europeas, siempre que dicha actividad se traduzca en una mera consulta acerca de la correcta aplicación del derecho comunitario, faltando en estos casos la voluntad- típica del *lobbying*- de incidir activamente en el proceso decisional²⁷⁴.

Para estimular la inscripción en el registro, el acuerdo prevé que tanto el Parlamento como la Comisión ofrezcan incentivos a los inscritos; cada institución ha elegido las ventajas de las que podrán beneficiarse los lobistas y no ha faltado quien ha señalado una mayor implicación del PE en este sentido. En efecto, en lo referente a la Asamblea parlamentaria europea, se consiente a los inscritos el acceso mediante *pass*, se les asegura un flujo de información directa a través de listas de correo, se reconoce la posibilidad para los lobistas de participar en las reuniones de las comisiones parlamentarias como oradores²⁷⁵ y se otorga el patrocinio del PE en los eventos organizados por éstos. Paralelamente, la Comisión asegura a los inscritos el acceso a los datos recopilados durante consultas públicas, ofrece su patrocinio en los eventos organizados por los inscritos, les incluye en listas de correo específicas y, como ha sido señalado en el acuerdo, adopta «medidas inherentes a grupos de expertos» cuya naturaleza no es ulteriormente especificada.

Por su parte, los inscritos se comprometen a respetar el Código de conducta establecido en el mismo acuerdo que exige a los grupos registrados honestidad y lealtad en las relaciones con las instituciones europeas y con terceros; básicamente se requiere que la información proporcionada en el marco de las actividades cubiertas por el

²⁷⁴ Una mención aparte se reserva a los partidos políticos, a los cuales no se aplicará el registro, mientras que recaen en el ámbito de aplicación del acuerdo aquellas «organizaciones, creadas o respaldadas por los partidos que lleven a cabo actividades cubiertas» por el acuerdo (punto 14, disposición específicas).

²⁷⁵ Se trata de las llamadas *call for hearing* disciplinadas por el Reglamento interno del PE a través de las cuales las comisiones permanentes, en el ámbito de reuniones celebradas con grupos de expertos, llaman a participar a los lobistas acreditados, dando aviso de la reunión en la página web del parlamento.

registro sea siempre correcta y completa, que no se abuse de los privilegios obtenidos y que no se difundan, a cambio de dinero, documentos institucionales²⁷⁶.

Pues bien, esbozadas las principales reglas de funcionamiento del Registro de Transparencia, es interesante detenerse brevemente en los datos proporcionados por su página web; destacan los grupos actualmente inscritos que, como anteriormente se ha señalado, superan los 11.000 y son desglosados en seis macro-categorías, indicadas en orden decreciente:

- Grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales (5.552);
- Organizaciones no gubernamentales (2.948);
- Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia (1.300);
- Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación (838)
- Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc. (540);
- Organizaciones que representan a las iglesias y a las comunidades religiosas (86);

Como resulta de los datos mencionados, el objetivo perseguido por el acuerdo interinstitucional de proporcionar una información completa acerca de los grupos de interés activos a nivel europeo ha sido parcialmente logrado si se considera que, aparte de las agrupaciones tradicionales, comparecen también los lobistas autónomos y los bufetes legales²⁷⁷; sin embargo, respecto a las intervenciones que en el pasado ambas instituciones habían adoptado cada una por su cuenta, el nuevo acuerdo no ha sido valorado positivamente, debido a las escasas novedades introducidas²⁷⁸ y a la falta de poder prescriptivo de la disciplina que sigue remitiendo a la voluntariedad de los grupos la inscripción en el registro. Consecuentemente, como anteriormente se ha destacado,

²⁷⁶ Con el fin de asegurar una plena aplicación del Código de conducta, el acuerdo permite a cualquier sujeto la posibilidad de impulsar el proceso de alerta en el caso en que uno de los inscritos no cumpla con las reglas mencionadas. Las sanciones impuestas para la comprobada violación se sustancian en la cancelación del registro y en la consiguiente pérdida de las ventajas conexas.

²⁷⁷ En este sentido ARENA, Luana Maria, *op. cit.*, pág. 24.

²⁷⁸ Véase a este propósito SASSI, Silvia, (2015), «La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novità introdotte dal nuovo accordo interistituzionale», *Diritto Pubblico europeo- Rassegna on-line*, enero, disponible en la página web <http://www.edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/regolamentazione-sassi.pdf>.; en este sentido también FERRI, Delia, *op. cit.*, pp. 481 y ss.

siguen pivotando alrededor de las instituciones europeas un conjunto de grupos que, a pesar de no estar registrados, pueden de la misma manera lograr el objetivo de influenciar el curso de las políticas de la Unión, escondiéndose en una zona de confort jurídica que queda fuera de cualquier garantía de transparencia.

4.4.4. El nuevo registro y las novedades en materia de lobbying europeo

La falta de carácter vinculante del acuerdo analizado es un aspecto solucionado por la normativa que antes del próximo año sustituirá al registro en vigor. En efecto, en el mes de septiembre de 2016 la Comisión²⁷⁹ presentaba su propuesta sobre un «nuevo registro interinstitucional obligatorio» con la que se introducen dos importantes modificaciones del actual régimen de los grupos de presión europeos: como sobresale del título de la misma propuesta, la primera novedad estriba en la institución de un registro obligatorio, de modo que la inscripción constituirá «una condición previa, *de facto*, para la representación de intereses»²⁸⁰; en segundo lugar, por primera vez, se une al acuerdo el Consejo, hasta este momento, el gran ausente en el proceso de reglamentación de los lobbies a nivel europeo, pese a su fundamental papel en el procedimiento legislativo.

Con excepción de los perfiles mencionados, no destacan otras previsiones de particular relevancia jurídica; una vez más se insiste en las premisas definitorias, insertando la categoría de «representante de intereses»- que abarca diversos sujetos, desde las personas físicas y jurídicas hasta las redes de asociaciones- y de «intermediario», o sea, «representante de intereses que represente los intereses de un cliente ante cualquiera de las tres Instituciones» (art.2). En cuanto a las facultades que se otorgan a los inscritos, solo el PE sigue reconociendo a los lobistas registrados el derecho de acceso a sus locales, mientras que las otras dos partes del acuerdo se limitan al reconocimiento de medidas que impulsen el intercambio de información, bien a través de la participación de los grupos inscritos en reuniones oficiales con los

²⁷⁹ PROPUESTA de la Comisión de acuerdo interinstitucional *sobre un Registro de Transparencia obligatorio*, COM (2016) 67 final, de 28 de septiembre de 2016. Cabe señalar que antes de la presentación de la antedicha propuesta, la Comisión organizó una consulta pública formal que tuvo inicio el 1 de marzo de 2016 y se concluyó en el mes de junio del mismo año; sobre este tema ver GUARINA, Guglielmo (2016), «Il Registro per la trasparenza UE: obiettivi mancati e prospettive di riforma», en *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 de julio de 2016, en <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>.

²⁸⁰ COM (2016) 67, considerando n. 6.

representantes institucionales, bien mediante el envío de avisos sobre actividades específicas²⁸¹.

Pues bien, no es posible establecer desde ahora si las novedades de la nueva propuesta- en el caso de que logren llegar al texto definitivo- estén en grado de garantizar una plena transparencia en las relaciones entre grupos de interés y representantes institucionales. Sin embargo, cabe señalar cómo a nivel comparativo la disciplina de matriz comunitaria ha impulsado en muchos ordenamientos nacionales nuevas legislaciones sobre los grupos de presión que, durante mucho tiempo, habían constituido un verdadero «tabú constitucional»²⁸²: en este sentido, Alemania ha representado, durante muchos años, un ejemplo aislado en el panorama europeo, decidiendo dotarse de una disciplina en la materia que reglamentase a nivel parlamentario la presencia de estos sujetos; solamente en los últimos años y debido a las intervenciones comunitarias en la materia, otros países como Austria, Eslovenia, Francia, Irlanda, Lituania, Polonia y Reino Unido decidieron dotarse de una disciplina orgánica de los lobbies²⁸³, circunstancia que no puede sino añadir otro canal de transparencia a todo el proceso representativo de la Unión.

5. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS

5.1. El nuevo sistema de financiación con cargo al presupuesto comunitario

Con el nuevo reglamento se pasa de un mecanismo de subvención con cargo al presupuesto comunitario a un sistema de contribuciones públicas a los gastos administrativos para la gestión del día a día del partido político europeo (art. 17 Reg.

²⁸¹ A estas facultades la Comisión añade la organización de grupos de expertos, consultas públicas, listas de correo y ofrece su patrocinio para las actividades organizadas por los inscritos.

²⁸² FROSINI, Tommaso Edoardo, (22 de febrero de 2015), «È giunta l'ora di una legge sulle lobbies», *Forum di Quaderni Costituzionali*, pág. 4; a propósito de la reticencia hacia la normativización de este fenómeno, emblemática es la experiencia española, tratada en ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel, DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico, (2014), «Los lobbies en el marco de la Unión europea: una reflexión a propósito de su regulación en España», *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 33 (ejemplar dedicado a: la integración política de Europa (II)), págs. 353-375. Los autores señalan que los primeros intentos de normativizar el acceso de los lobbies al parlamento español remontan a los debates constituyentes cuando, en fin, se rechazó cualquier propuesta debido bien a la incertidumbre sobre la naturaleza de estas entidades, consideradas por parte de algunos como nada más que simples asociaciones, bien a la convicción que se trataba de materia destinada a la disciplina reglamentaria y no constitucional.

²⁸³ En VILLORIA MENDIETA, Manuel, REVUELTA, Ana, JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando, *op. cit.*, los autores admiten que «muchas de las normas y regulaciones que existen en Europa son, en mayor o menor medida, imperfectas o no aptas para su propósito. También hay problemas relacionados con la escasa aplicación y falta de ejecución de las normas existentes».

Act.). El anterior sistema, de hecho, obligaba a los partidos políticos europeos a presentar un plan de trabajo anual y un presupuesto provisional que mal se conciliaban con las necesidades específicas de flexibilidad de la política. En este sentido, ya en el Informe Giannakou se señalaba que el sistema de subvenciones resultaba «adecuado para la financiación de proyectos o de asociaciones, pero no de partidos»²⁸⁴.

Por lo tanto, con el nuevo estatuto se modifica el proceso de financiación de los partidos políticos europeos y tras su entrada en vigor se enmienda la anterior disciplina reglamentaria en materia de presupuesto general de la Unión²⁸⁵ para adecuar sus previsiones a las novedades introducidas acerca de la financiación pública de los partidos y fundaciones europeas. De ahí la adopción del Reglamento núm. 1142/2014 (en adelante, Reg. Fin.)²⁸⁶ que establece la modificación del anterior texto a través de la inclusión de un nuevo título- el Título VIII- dedicado al sistema de contribuciones a los partidos políticos europeos.

Pues bien, para poder solicitar y obtener la financiación será imprescindible, además de la previa inscripción en el registro, que el partido político solicitante cuente con al menos un diputado en el Parlamento europeo. Como bien apunta López de la Fuente se trata de un «escaño simbólico» puesto que se considerará suficiente un solo representante para cumplir con la condición necesaria de financiación y al mismo tiempo se conjura el riesgo que se creen «partidos ficticios con el único fin de obtener financiación»²⁸⁷.

La representatividad del partido en términos de escaños influirá también sobre el *quantum* de ayudas que se le concederá ya que se establece que aparte de un 15% distribuido en partes iguales entre todos los partidos políticos europeos beneficiarios de la concesión, el 85% de los créditos disponibles se distribuirán «en proporción al número de diputados» miembros de cada uno de ellos; dicho de otra forma, cuanto más representantes más financiación²⁸⁸. Como se argumenta en los considerados del mismo

²⁸⁴ Informe Giannakou, considerando núm. 15.

²⁸⁵ REGLAMENTO (UE, EURATOM) núm. 966/2012 *sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión*, DOUE de 26 de octubre de 2012.

²⁸⁶ Reglamento (UE, EURATOM) núm. 1142/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, *por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) NÚM. 966/2012 en lo que respecta a la financiación de los partidos políticos europeos*, DOUE de 4 de noviembre de 2014.

²⁸⁷ LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela, *La novedosa propuesta...op. cit.*, pág. 343.

²⁸⁸ El artículo 19 Reg. especifica que el número de diputados por tener en cuenta para la concesión de los antedichos créditos será calculado teniendo en cuenta «los miembros del partido político europeo solicitante en la fecha límite para las presentaciones de solicitudes de financiación» y añade que

Reglamento «aunque es crucial garantizar que los requisitos aplicables para convertirse en partido político europeo no sean excesivos, sino que puedan cumplirse fácilmente por alianzas transnacionales, organizadas y serias, de partidos políticos, personas físicas o de ambos, también resulta necesario establecer criterios proporcionados con el fin de asignar los limitados recursos del presupuesto general de la Unión Europea, criterios que demuestren objetivamente *la ambición europea* y un *genuino apoyo electoral* a un partido político europeo».

Dicho sistema basado en la representatividad alcanzada por los partidos europeos según parte de la doctrina constituiría un mecanismo democrático de financiación de la política europea; en este sentido Morlock²⁸⁹ argumenta que

La igualdad de oportunidades en la competición política no significa que todos los partidos, como resultado, deben ser tratados de igual manera, sino al contrario: la competición política debería producir diferencias. Pero estas diferencias no deberían ser el resultado de una decisión pública, sino que mucho más allá, deberían ser los ciudadanos los que decidieran por sí mismos sobre la relativa fuerza de los partidos. Por lo tanto, el criterio decisivo para donar recursos públicos es el éxito electoral de los partidos.

La solicitud de financiación deberá dirigirse al PE según las modalidades y dentro de las fechas indicadas en la convocatoria que se publicará cada año y sobre ésta decidirá el ordenador del PE, de conformidad con los principios de transparencia e igualdad de trato²⁹⁰. Las contribuciones con cargo al presupuesto general de la UE podrán cubrir hasta un 85% de los gastos reembolsables de cada partido político que podrá emplear la financiación recibida y no utilizada para el ejercicio financiero siguiente a su emisión, transcurrido el cual los fondos no utilizados serán recuperados por el ordenador competente (art. 17.4 Reg. Act.). Por lo que concierne a la forma de emisión de las contribuciones, el sistema previsto por el Reglamento financiero prevé el pago íntegro único como regla general que se considera más idóneo a las exigencias de flexibilidad del partido político. Tratándose de una suerte de prefinanciación, el ordenador competente podrá exigir que el partido político se comprometa con una garantía por adelantado cuando existe el riesgo concreto e inminente que este incurra en las hipótesis

«trascorrida esa fecha, cualquier cambio en el número no afectará a la respectiva proporción de la financiación».

²⁸⁹ MORLOCK, Martin, *op. cit.*, pág. 8

²⁹⁰ Artículo 204^{ter} del Reg. Fin.

detalladamente listadas por el Reglamento financiero entre las cuales se incluye la comunicación de la baja registral.

Por último, cabe repetir aquí lo dicho respecto a las fundaciones políticas europeas que presentarán sus solicitudes *a través* del partido político de afiliación (art. 18.5 Reg. Act.) y, coherentemente con el sistema simbiótico, de lo que se ha hablado, los acontecimientos que determinarán la cesación de la financiación de un partido político afectarán a la vez a la fundación política afiliada. En cambio, diversamente de lo establecido para los partidos políticos, las fundaciones deberán adjuntar a su solicitud de financiación un programa de trabajo anual o un plan de acción; por lo tanto se ha optado en este caso por dejar inalterado el sistema de subvención debido a las diferentes tareas desempeñadas por las fundaciones en comparación con los partidos políticos y consecuentemente a una estructura de gastos distinta²⁹¹.

5.2. Limitaciones, prohibiciones y controles sobre la financiación de la política europea

Con respecto a las entradas privadas que los partidos europeos pueden recibir, el Reglamento se ocupa de reglamentar las donaciones y aportaciones proporcionadas por personas físicas o jurídicas a favor de un partido; más específicamente se establece como techo a las donaciones el límite de 18.000 euros anuales por cada donante, límite bastante inferior a los 25.000 euros que se indicaban en la propuesta de reglamento presentada por la Comisión. La limitación previa de las contribuciones que pueden destinarse al partido político por parte de sujetos privados no exime tampoco a sus mismos miembros que podrán proporcionarle ayudas por un valor no superior al 40% del presupuesto anual del partido.

Toda la financiación privada anteriormente citada deberá declararse a través del conjunto de reglas de transparencia que el mismo Reglamento prevé a cargo del partido o de la fundación beneficiaria; la obligación de comunicación anual de las donaciones recibidas se convierte en un compromiso semanal en los seis meses previos a la celebración de las elecciones europeas (art. 20.3. Reg. Act.). Además, por expresa

²⁹¹ Como ya se señalaba en el Informe Giannakou, de media, el 40% del presupuesto de las fundaciones se destina a la administración central, mientras que otro 40% a servicios externos como estudios, investigaciones, publicaciones y seminarios.

previsión normativa se prohíben las donaciones anónimas, procedentes de los grupos políticos del PE, de poderes públicos o de cualquier empresa sobre la cual los poderes públicos ejercen una influencia dominante; también se prohíben las donaciones de entidades privadas con sede en países terceros a la UE que no tengan derechos de votos en las elecciones del PE (art.20, letras a-d).

Pues bien, el régimen brevemente esbozado encuentra ulteriores límites incluso respecto a la destinación de los créditos recibidos. En primer lugar, se excluye totalmente la posibilidad que las contribuciones se utilicen para financiar directa e indirectamente otros partidos políticos, incluso en el contexto de las elecciones al Parlamento europeo; de hecho, como el apartado II del artículo 21 Reg. Act. específica, los gastos electorales relacionados a las elecciones del PE se registrarán en cada Estado miembro por su disciplina nacional²⁹². Reitera dicha prohibición el Reglamento financiero que veta la utilización de las contribuciones públicas recibidas

para conceder directa o indirectamente beneficios personales, en dinero o en especie, a ningún miembro particular de un partido político europeo o miembro del personal de este. Las contribuciones no se utilizarán para financiar, directa o indirectamente, actividades de terceros, en especial partidos políticos nacionales o fundaciones políticas a escala europea o nacional, ya sea en forma de subvenciones, donaciones, préstamos o cualesquiera otros acuerdos similares (art. 204^{ter} Reg. Fin.).

En segundo lugar, siempre a propósito de las actividades electorales, se prohíbe la utilización de fondos con cargo al presupuesto general europeo para financiar campañas correspondientes a referendos, quizás debido al hecho de que en principio los partidos políticos no estarían directamente involucrados en estas campañas; sin embargo, frecuentemente la convocatoria de un referendo se convierte en motivo de participación y competición política por parte de los mismos partidos, de manera que habría sido lógico introducir una distinción entre referendos europeos- sobre cuestiones que afectan directamente a la UE- y referendos nacionales, prohibiendo la financiación de estos últimos²⁹³.

²⁹² Este elemento confirmaría el carácter nacional de las elecciones europeas según CONSTANTINESCO, Vlad, (2015), «Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo. Análisis a la luz del Reglamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeo», *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 35 (ejemplar dedicado a: Partidos políticos), pág. 351.

²⁹³ En este sentido véase el Informe Giannakou, punto 25.

El control acerca de la correcta ejecución de las obligaciones relacionadas a la financiación de los partidos políticos europeos será ejercido *a posteriori* por el ordenador del PE, conjuntamente a la APPF y los Estados miembros²⁹⁴ (art. 24 Reg.); más específicamente, la APPF se ocupará de controlar el correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas del Estatuto mientras que el ordenador verificará si las contribuciones han sido utilizadas de conformidad a lo establecido en el Reglamento financiero. Dichos controles no se extenderán al cumplimiento de aquellas obligaciones derivadas de las disciplinas internas de cada país miembro. Finalmente, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude podrá realizar sus verificaciones siempre y cuando se trate de proteger los intereses financieros de la UE de actividades ilícitas conexas a las contribuciones destinadas a los partidos políticos europeos.

Para facilitar el ejercicio de estos controles, a los partidos políticos corresponde el deber de proporcionar toda la información que se les exige y a tal fin se pide que conserven todos los registros y otros documentos justificativos inherentes a las créditos recibidos durante un periodo de cinco años a partir del ejercicio financiero al cual se refieren (art. 204sexdecies Reg. fin.). En los casos en que se considerara necesario, el ordenador podrá autorizar incluso inspecciones *in situ* (art. 25 Reg. Act.).

El régimen sancionador previsto para las hipótesis de incumplimiento de la disciplina reglamentaria en materia de financiación deberá respetar por expresa previsión del Reglamento Financiero el principio del *non bis in idem* de manera que «las sanciones administrativas o financieras previstas en el Reglamento Financiero no se impondrán en los casos en los que ya se hayan impuesto sanciones sobre la base del Reglamento (UE, Euratom) núm. 1141/2014». Para los casos de irregularidades o incumplimiento de las obligaciones derivadas de la disciplina reglamentaria se prevé, por un lado, la suspensión, reducción o cancelación de las contribuciones recibidas por el partido político que podrá incluso ser excluido de la financiación pública para un periodo de hasta cinco años; por otro lado, se individua otra causa de baja registral que la APPF podrá disponer cuando «el partido o la fundación de que se trate haya sido objeto de una resolución judicial con fuerza de cosa juzgada por la que se declara que ha participado

²⁹⁴ El coordinamiento de estos organismos se inspira al principio de la leal cooperación establecido por el artículo 28 Reg. Act. básicamente coincidente con un deber de mutua información acerca de las actividades de control llevadas a cabo y de las decisiones adoptadas en materia de sanciones.

en actividades ilegales en detrimento de los intereses financieros de la Unión» (art. 27, letra a, Reg. Act.)²⁹⁵.

5.3. Las fuentes de financiación privada de los partidos políticos europeos en la disciplina estatutaria

Considerando que la principal fuente de los recursos propios de un partido europeo consiste en las cuotas abonadas por parte de sus miembros, nuestro interés para la disciplina estatutaria de los partidos políticos europeos no podía no incluir las reglas internas sobre la financiación. Dentro de la regla establecida por el Estatuto que pone un límite máximo a las contribuciones que un solo miembro podrá destinar al partido de afiliación, fijando el techo del 40% del presupuesto general del partido europeo, todos los partidos políticos europeos cuentan con cotizaciones de sus propios miembros que en la casi totalidad de los casos consisten en una cuota anual que deberán ingresar al partido.

Así PES incluye entre sus fuentes privadas de financiación las cotizaciones de los miembros y las contribuciones por parte de organizaciones externas al partido, además de las donaciones. A propósito de las cuotas procedentes de sus miembros, estas se calcularán «on the weight on each party» o sea teniendo en cuenta el «peso político» de cada partido y a tal fin se ha elaborado la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{(Porcentaje de miembros en una asamblea nacional + número de eurodiputados)}}{\text{Número de los votos del país de origen en el seno del Consejo}}$$

Se deduce que cuanto más potente será el partido miembro, más onerosa será su cuota de participación en el PES; de este modo se facilita la participación de partidos más pequeños y además se excluye cualquier tipo de deber financiero a cargo de las meras organizaciones. Como en otros casos, el incumplimiento de las obligaciones financieras determinará la aplicación de restricciones estatutarias que consisten en la suspensión del derecho de voto y de participación en los *meetings* del partido hasta que el partido no haya extinto su deuda. Además se establece que el control del correcto cumplimiento tanto de la normativa europea como de las reglas estatutarias en materia de financiación se encomienda a un grupo de auditores externos nombrados por la

²⁹⁵ Las demás sanciones se encuentran listadas en el artículo 27 Reg. Act. al cual se remite para su disciplina.

Presidencia entre miembros del Instituto Belga de Revisores de Empresa (art. 46 est.PES).

En el caso del PPE se establece en sus reglas internas un límite máximo a las cotizaciones provenientes de sus miembros que consiste en 500.000 euros anuales. Participan en la financiación del partido todos los miembros, incluso las asociaciones y los observadores (regla 23). Para los miembros ordinarios la suma que tendrán que pagar se calculará con base en los votos recibidos en las últimas elecciones europeas y al número de eurodiputados del partido en el seno del grupo político del PPE y la fijación de la suma de cada cotización será aprobada por la Asamblea Política. En cambio para los asociados la determinación de sus cuotas se hará con base en los votos obtenidos en las últimas elecciones nacionales. El incumplimiento de los pagos determinará la suspensión de los derechos de palabra y voto en los órganos estatutarios hasta que la deuda no sea extinguida y siempre que los atrasos no superen la suma correspondiente a un año de cuotas; en cambio, cuando el partido miembro acumule dos años de atrasos puede proponerse su exclusión del PPE.

El PVE prevé un complejo sistema de cálculo de las cuotas de afiliación basado en múltiples y variados criterios de determinación: en primer lugar, se tendrá en cuenta si el partido recibe financiación pública del país de origen, luego, el PIB per cápita del su país además de su población y si el partido tenga o no representación parlamentaria. Pagarán menos (460 euros) los partidos miembros que no reciben subvenciones públicas por parte del país en que tengan su sede, siempre que el PIB sea inferior a 15.000 euros per cápita anuales, los habitantes sean menos de 6 millones y el partido no tenga representación parlamentaria; en cambio, pagarán la cuota más alta los partidos miembros subvencionados públicamente por países con un PIB superior a los 15.000 y con más de 65.000 habitantes: en este caso no se tendrá en cuenta si el partido alcanza o no representación parlamentaria. Los miembros asociados pagarán la mitad de cuanto debería pagar un miembro pleno. Además aquellos partidos con representación a nivel parlamentario europeo contribuirán con una cuota adicional de 1.380 euros por eurodiputado²⁹⁶. También el PVE establece como medida sancionadora para el incumplimiento del deber de contribución la suspensión del derecho de voto antes de las reuniones del Consejo (regla 6.5.5.).

²⁹⁶ Sobre la disciplina de los criterios de cálculo de las cuotas de afiliación véase el Anexo B al Libro de las reglas internas del PVE.

Entre las disciplinas estatutarias más concisas, el estatuto de IE se limita a establecer que toda financiación estará basada en el principio de transparencia de manera conforme al Reg. 1141/2014 y excluye los observadores y los miembros individuales del deber de contribución. De manera muy parecida, en el estatuto del ACRE se fija un techo a la cuota máxima que podrá exigirse a un miembro que corresponde a 150.000,00 euros anuales (art. 4.6 Est. ACRE); en el caso de incumplimiento de sus deberes contributivos se hará como si que el partido haya presentado sus dimisiones. Frente a los deberes de los afiliados ACRE adopta una serie de medidas aptas a asegurar plena transparencia financiera como declara en el Anexo D al estatuto específicamente dedicado al «Financial Management»; en ello se indican los organismos privados encargados de gestionar y controlar la administración del presupuesto partidario como, por ejemplo, el bufete de expertos financieros BDO International o el Ernest y Young, auditor externo del partido.

6. NUEVAS PROPUESTAS PARA EL ESTATUTO Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS FUNDACIONES EUROPEAS

6.1. La reforma del Reglamento núm. 1141/2014 de cara a las futuras elecciones. Un guión ya visto

A menos de tres años de la aprobación del último reglamento sobre el estatuto jurídico de los partidos políticos europeos y de sus fundaciones y solamente nueve meses después de su entrada en vigor, la Comisión presentaba su propuesta para reformar algunos aspectos problemáticos de la reciente disciplina²⁹⁷. Su intervención se instaba desde ya algunos meses de parte del Parlamento europeo, de los mismos partidos políticos europeos y de los órganos que se ocupan de la supervisión del proceso de financiación de la política europea.

En particular modo, el PE en el mes de marzo de 2017 formulaba en sesión plenaria una pregunta oral dirigida a la Comisión en la que se ponían en evidencia los puntos sobre los que se pedía una reforma inmediata; más específicamente se pedía la revisión del nivel de cofinanciación, una reforma de los sujetos patrocinadores del registro de un

²⁹⁷ PROPUESTA DE REGLAMENTO del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) núm. 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, de 13 de septiembre de 2017, COM(2017) 481 final 2017/0219 (COD).

partido políticos, el aumento del umbral dedicado a la distribución de los créditos en proporción a los resultados electorales del partido y la consecuente reducción de la cuota distribuida equitativamente entre todos; las mismas peticiones se reiteraban en la Resolución del PE del 15 de junio de 2017²⁹⁸ y en un sucesivo informe, firmado conjuntamente por los partidos políticos europeos.

De ahí la presentación de la antedicha propuesta en la que se acogen algunas de las instancias que habían sido manifestadas proponiendo un número limitado de modificaciones dirigidas a corregir el texto de ley para sanar los fallos más urgentes. Se trata de modestas intervenciones que en la mayoría de los casos se limitan a cambiar valores técnicos y numéricos que sin embargo tienen el efecto de modificar sustancialmente el alcance de la normativa; en solo un caso se propone la inclusión de un nuevo apartado. Se proclama que los cambios «deberán estar en vigor antes de las elecciones al Parlamento europeo de 2019» para que sea posible seguir con la actuación de los retos que ya habían sido destacados por la Comisión antes de las elecciones que dieron comienzo a la actual legislatura «en particular en lo relativo a los vínculos entre los partidos nacionales y los europeos y a una mayor rendición de cuentas a nivel político».

En lo que concierne al primer perfil de reforma, según se denuncia en la propuesta, la actual disciplina sobre los sujetos que pueden patrocinar el registro de un partido europeo favorecería el abuso de estas normas como demuestran algunos casos prácticos llegados a la atención de la Comisión. En particular, la APPF ha constatado que la contemporánea afiliación de un mismo parlamentario a más de un partido político europeo- posibilidad permitida por la disciplina estatutaria de la mayoría de los partidos políticos registrados- crea un problema de «contabilidad» a efectos de la consecución de los umbrales representativos establecidos por lo que respecta tanto al registro como a la financiación. De ahí la propuesta de limitar solo a los partidos políticos la posibilidad de patrocinar la creación de un partido político europeo; «este cambio» como explica la Comisión «no impide que los partidos europeos permitan la afiliación individual, sino únicamente que dicha afiliación dejaría de ser pertinente en cuanto a los criterios de registro. Por lo tanto, no se propone ningún cambio de la definición de partido político».

El segundo ámbito de intervención estriba en la modificación de la cuota de créditos públicos que se reparten equitativamente entre todos los partidos europeos que acceden

²⁹⁸ RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2017, *sobre la financiación de los partidos políticos y las fundaciones políticas a escala europea*, P8_TA(2017)0274.

a la financiación con cargo a la UE: como se ha visto en el párrafo anterior, el reglamento actual fija en un 15% del importe total disponible dicha cuota mientras que el remanente 85% se reparte en proporción al número de diputados de cada partido. Pues bien, el anterior reparto no consentiría dar el justo peso a los resultados electorales logrados por los partidos europeos; de ahí la propuesta de reducir el importe reservado al 5% aumentando la cuota distribuida según el criterio representativo, es decir, en proporción a los diputados elegidos al PE.

Las modalidades de reparto de la financiación son objeto de ulteriores modificaciones en lo que concierne al umbral de la cofinanciación, actualmente fijado en un 15%. La necesidad de intervenir en este ámbito se justifica por los resultados recopilados ya a partir del ejercicio financiero de 2015 que evidenciaban una clara incapacidad financiera de los partidos europeos en hacer frente con sus propios recursos a los gastos de la vida política. Pues bien, en la propuesta la Comisión decidió reducir la cofinanciación a un 10% para los partidos políticos europeos y a un 5% para las fundaciones afiliadas

Finalmente, entre las instancias de reforma desatendidas cabe señalar la modificación del umbral de representación en el seno del PE necesario para poder solicitar financiación con cargo al presupuesto europeo; más específicamente se pedía que el requisito mínimo de «al menos un diputado» fuese aumentado a tres diputados para evitar la constitución de partidos «unipersonales» dirigidos únicamente a obtener indebidamente fondos públicos. A este propósito, la Comisión argumenta que del análisis de los partidos políticos europeos que pueden optar a financiación incluso los menos representados cuentan ya con tres miembros parlamentarios de manera que una reforma del umbral en cuestión no produciría efectos prácticos dignos de justificar una intervención normativa. Sin embargo, es evidente que pese a la ausencia de un inmediato impacto en la futura legislatura los equilibrios parlamentarios podrían mudar considerablemente.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Rodríguez-Aguilera de Prat define los partidos políticos europeos como «entidades internacionales de carácter materialmente confederal»²⁹⁹ y añade que «se trata de entidades indirectas e instrumentales creadas para actuar con más eficacia técnica en el

²⁹⁹ RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C., *Partidos políticos...op. cit.*, pág. 37.

PE, con muy reducida organización, liderazgos múltiples, alta descentralización, prácticas no ejecutivas, procedimientos consensuales, presencia mediática casi inexistente y recursos financieros muy limitados».

Una definición que compartimos en todos sus elementos- quizás un poco menos respecto a la parte de los «recursos financieros muy limitados»- que bien evidencia las peculiaridades de los partidos europeos en comparación con el modelo clásico de asociación política al que estamos acostumbrados. De hecho, como el excursus histórico ha puesto en evidencia, el carácter confederativo de las primeras familias políticas europeas y su génesis transnacional acaba por prevalecer sobre el otro dato que frecuentemente se asocia a su nacimiento, es decir, su origen infraparlamentario.

Por otra parte, debido a sus peculiaridades y a su naturaleza «compuesta» los partidos políticos europeos han tardado mucho en incorporarse al ordenamiento jurídico europeo, muy probablemente debido a la fuerte identidad constitucional de sus miembros. De ahí el largo camino hacia la plena normativización de estos actores políticos que en el seno del Europartido desempeñan una función fundamental para que el sistema multinivel pueda funcionar, ocupándose de canalizar y sintetizar la pluralidad política de los contextos nacionales; reuniendo en grandes familias los partidos políticos afines desde un punto de vista ideológico permiten que la labor de sintetización ya operada a nivel nacional consiga llegar al plan europeo.

Además, la puesta en marcha del sistema de registro introducido por el Reglamento núm. 1141/2014 ha marcado sin duda el comienzo de una nueva etapa en el proceso de institucionalización de los partidos europeos y sus respectivas fundaciones, constituyendo un salto de calidad en cuanto a publicidad y transparencia del sistema partidista europeo; además, la adopción del mismo método de registro informatizado incluso para las fundaciones políticas y los lobbies europeos- ambos actores políticos «satélites»- acaba por asegurar un mayor nivel de legitimación al Europartido y de visibilidad a sus componentes.

De ahí que estemos convencidos de que existen las premisas para seguir en el estudio de estos actores políticos según una perspectiva que le atribuya el justo protagonismo; diversamente el riesgo será el de dejar marginadas a meras asociaciones de asociaciones, ignorando el estatus legal que las últimas reformas y la misma disciplina estatutaria les ha reconocido.

CAPÍTULO IV
UN NUEVO MODELO DE EUROPARTIDO.
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERPARTIDISTAS
EUROPEAS

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se regresa a la hipótesis inicial esbozada a comienzos del presente trabajo basada en la triangulación del sistema europeo de partidos políticos, denominado «Europartido». El objetivo principal será el análisis de las relaciones entre las unidades constitutivas del antedicho sistema con el fin de verificar si se ha logrado un nivel de institucionalización suficiente en cada fragmento como para poder destacar un desarrollo del Europartido en su conjunto. Más específicamente, se pondrán a prueba algunos tópicos doctrinales para comprobar si pueden seguirse reiterando a raíz de las reformas normativas examinadas a lo largo de los anteriores capítulos y de la disciplina estatutaria adoptada por estos actores.

Por lo tanto, se dedicará especial atención al concepto y a la función de la europeización del sistema de partidos de la UE en una óptica «multinivel» que se aleja de la tradicional visión «interna» del fenómeno considerado; en efecto, el análisis de los cambios experimentados por las federaciones europeas, los partidos nacionales y los grupos parlamentarios, debido a la progresiva profundización de la integración partidista europea, nos consentirá evidenciar qué elementos han influido- y siguen influyendo- en las relaciones interpartidistas extra e infra parlamentarias; asimismo, desde dicha perspectiva global será posible destacar cómo la imagen del Europartido que se ha propuesto a comienzo puede modificarse, pasando de representar un sistema

jerarquizado a uno más bien circular, en el que cada actor político desempeña su papel, complementándose con los demás.

1. LA EUROPEIZACIÓN COMO FENÓMENO COMPLEJO Y MULTINIVEL

1.1. Delimitación del marco conceptual

El concepto de «europeización» suele utilizarse para aludir al fenómeno de la metamorfosis de los sistemas de partidos nacionales y de los mismos partidos políticos frente a la evolución del proceso de integración europea³⁰⁰. En otras palabras, por europeización partidista se entiende el conjunto de las consecuencias directas e indirectas producidas por la creación de un nuevo espacio de competición política para los partidos nacionales: la primera categoría de consecuencias suelen reunirse en un único aspecto, es decir, la creación de un nuevo eje, alternativo al clásico derecha-izquierda, que delinea una nueva dimensión de competición caracterizada por la adopción de posiciones pro y anti europeas³⁰¹; en cambio, los efectos indirectos de la europeización constituyen aquellos cambios en las costumbres y conductas de los partidos nacionales imputables al proceso de integración europea.

Ahora bien, como ha sido señalado por Ladrech, el fenómeno de la europeización ha sido durante muchos años infravalorado debido a una multiplicidad de factores; entre estos, la sustancial monopolización de las políticas europeas por parte de mecanismos intergubernamentales, por lo tanto ajenos a las lógicas partidistas, circunstancia que ha acabado por impulsar la consolidación de la tesis según la cual los sistemas políticos nacionales no demostraban señales de cambios relacionados a la UE. Sin embargo, a medida que se asistía a un cambio de la naturaleza del proyecto europeo, de mero mercado común a unión política entre Estados, la atención de los estudiosos hacia el

³⁰⁰ LADRECH, Robert (2009), «Europeanization and political parties», *Living Reviews in European Governance*, vol. 4, núm. 1, pág. 7.

³⁰¹ A este propósito Bartolini individua cuatro modelos de análisis de las actitudes de los partidos nacionales hacia la UE: el modelo geopolítico, basado en el entorno nacional en el que el partido se encuentra, relevando la fuerza del eje centro/periferia, la estructura del Estado y otras peculiaridades nacionales; el modelo institucional, según el cual tendrán un actitud más positiva hacia Europa aquellos partidos que desempeñan cargos gubernamentales, mientras que los partidos de oposición se posicionarán en contra de la integración europea- sin renunciar de toda forma a participar en coaliciones supranacionales; el modelo partidista, basado en la idea de que el conflicto político nacional puede ser capaz de absorber la *issue* europea, recreando los mismos ejes nacionales, como aquello derecha/izquierda; y en fin, el modelo genético, centrado en la relación entre integración y clivajes nacionales. En BARTOLINI, Stefano (2005), *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, págs.321-326.

proceso de europeización de los partidos políticos nacionales ha crecido exponencialmente.

No obstante, gran parte de las contribuciones sobre el fenómeno de la europeización partidista se limita principalmente a la dimensión «interna» del fenómeno, eso es, al análisis de las posturas de los partidos políticos nacionales respecto al tema de la integración europea, con especial atención a las propuestas políticas y programáticas de éstos principalmente con ocasión de las elecciones europeas³⁰². En cambio, muy escasas son las investigaciones acerca de un concepto de «europeización multinivel» basado en una visión completa y global del sistema político de la UE que tenga en cuenta los principales actores políticos involucrados en este proceso de transformación; de hecho, según nuestra opinión no pueden comprenderse a fondo los cambios vividos por los partidos políticos domésticos sin considerar el papel desempeñado tanto por las federaciones europeas como por los grupos políticos del PE.

La infravaloración de estas aportaciones ha generado paradójicamente una sobrevaloración del protagonismo de los partidos nacionales, considerados como impermeables a las influencias «externas»; sin embargo, como se verá, la profundización de la europeización del sistema de partidos de la UE en su conjunto depende de las interrelaciones entre los principales actores políticos, cada uno de ellos factor condicionante clave de este fenómeno. Consecuentemente, para medir el nivel de integración partidista transnacional será necesario hacer hincapié en lo que puede considerarse un índice efectivo de europeización, es decir, «la consolidación de las relaciones interpartidistas de tipo supranacional a través de los europartidos y eurogrupos»³⁰³; precisamente en este sentido el presente estudio entenderá el fenómeno de la europeización multinivel.

³⁰² La metodología comúnmente utilizada se basa en el estudio de los programas políticos y de sus coincidencias con los euromanifiestos elaborados por las federaciones europeas; a este propósito cabe señalar la obra de RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C., *Partidos políticos...op. cit.*, pág. 91 y ss.

³⁰³ *Ibidem*, pág. 49; los demás índices señalados por el autor son: la elaboración de manifiestos y programas políticos con ocasión de las elecciones europeas; la consideración de las elecciones europeas como «marco común embrionario de competición política»; la progresiva profesionalización de las carreras políticas europeas y los cambios organizativos internos a la estructura tradicional de los partidos políticos; ciertos elementos de *party government* en las instituciones europeas.

1.2. Análisis de un caso específico de europeización: los sistemas partidistas en los PECO

Tras haber esbozado el concepto de europeización multinivel, pasamos ahora al tratamiento de algunos casos específicos que nos permiten destacar con claridad en qué consiste concretamente este fenómeno. Y a este fin, en una primera fase limitaremos nuestro campo de análisis a los países ex comunistas y postsoviéticos de la Europa central y oriental (en adelante, PECO) para luego elaborar algunas consideraciones más genéricas; este marco ha sido objeto de numerosos estudios que han llegado a unas conclusiones en parte distintas sobre el proceso de europeización partidista: es evidente que a raíz de la adhesión a la UE de los PECO, las conclusiones acerca del proceso de europeización elaboradas con respecto a los sistemas de partidos nacionales necesitaban de una revisión que incluyese los resultados de los análisis conducidos en estos países, caracterizados por una realidad política y partidista profundamente distinta de aquella occidental.

Pues bien, como hemos mencionado, la principal diferencia entre los dos campos de análisis estriba en el distinto nivel de desarrollo de los dos sistemas de partidos considerados; en efecto, mientras las arenas políticas occidentales cuentan con más de un siglo de tradición y cultura pluralista- interrumpido solo por algunas tristes paréntesis- y presumen por lo tanto de un consolidado sistema de partidos, en los países emergidos del gran fraccionamiento socialista solo a partir de los años Noventa se empezaba a experimentar por primera vez el mecanismo de la participación democrática por medio de los nuevos partidos y se asistía al pasaje desde un *one-party system* a un *multiparty political system*.

Consecuentemente, si los sistemas occidentales han demostrado ser menos flexibles y abiertos a los cambios externos, y en última instancia a la europeización, lo que se verificó en los PECO fue una apertura casi total a las directivas de las grandes federaciones políticas transnacionales, debido principalmente a cuatro «facilitating factors»³⁰⁴:

1. la incertidumbre de la transición política por la que estaban pasando;
2. el bajo nivel de institucionalización del sistema partidista;

³⁰⁴ VON DEM BERGE, Benjamin, POGUNTKE, Thomas (2012), «The influence of Europarties on Central and Eastern European partner parties: a theoretical and analytical model», *European Political Science Review*, noviembre, pág. 4, disponible en http://journals.cambridge.org/abstract_S1755773912000264.

3. la necesidad de aprender cómo funciona un sistema representativo democrático basado en la participación ciudadana a través de los partidos;
4. el deseo compartido por los PECO de participar en el proceso de integración europea.

Para los partidos políticos de estos países la adhesión a una federación política transnacional representaba, por un lado, una ocasión para formarse como actores políticos internos, debido a la escasa experiencia adquirida, por el otro lado, constituya una válida manera de alcanzar legitimación democrática y fuerza competitiva frente a los demás partidos políticos; de ahí, su disponibilidad a ser plasmados conforme a patrones ya experimentados por las democracias representativas nacionales.

Por esta razón, en la doctrina se ha acuñado la expresión «westeuropeanization»³⁰⁵, en lugar de *europeization*, para destacar el fuerte influjo que el modelo occidental de partido tuvo en el desarrollo de estas nuevas identidades partidistas³⁰⁶. Cabe destacar que este concepto, a pesar de evidenciar correctamente la importancia que el modelo occidental desempeñó en la evolución de estos sistemas de partidos, conlleva el riesgo de poder generar la errónea idea de que el proceso de europeización fue en aquel caso- y continúa siendo- un proceso unidireccional, productivo de efectos limitados solo a los partidos nacionales y protagonizado exclusivamente por las federaciones europeas.

En cambio, el proceso de europeización de estos países generó efectos en ambas partes involucradas; a este propósito cabe señalar que una vez concluida la obra de reclutamiento, no solo el PPE podía contar con dieciocho nuevos partidos miembros sino que también el PES había acogido entre sus afiliados once nuevos partidos; bien es evidente, por lo tanto, que estas nuevas afiliaciones constituían un canal privilegiado para los partidos europeos para obtener nuevos y más escaños parlamentarios en las futuras elecciones, de modo que bien se comprende el enorme interés que las grandes federaciones europeas reponían en la ampliación de la UE³⁰⁷.

³⁰⁵ *Ibidem*, pág. 6.

³⁰⁶ En este sentido véase SPIROVA, Maria (2008), «Europarties and Party Development in EU-candidate State: the case of Bulgaria», *Europe-Asia Studies*, vol. 60, núm. 5, julio, págs. 791-808.

³⁰⁷ Según Bardi el interés de las federaciones europeas hacia la ampliación de la UE no se limitaba a una cuestión meramente numérica, sino que más bien derivaba de la voluntad de acrecer su peso político en cuanto organizaciones políticas transnacionales en sí; en BARDI, Luciano, (2004) «European political parties: A (timidly) rising actor in the EU political system», *The International Spectator*, núm. 2, pág. 28, <DOI: 10.1080/03932720408457069>.

Como se verá más adelante, en general cada proceso de adhesión e incorporación de los partidos políticos domésticos a las federaciones europeas posee todos los rasgos de una negociación basada en la evaluación racional de las ventajas y consecuencias que una nueva *membership* puede aportar a ambas partes. Cada actor dispone, de hecho, de su «moneda de cambio» y en algunas hipótesis el proceso de europeización se acercó a lógicas propias del «regateo político». Más específicamente, en el caso de los PECO los partidos nacionales disponían de su lado del «poder de los escaños»³⁰⁸, proporcionaban a las federaciones un canal de acceso al *policy making* nacional y también europeo (piénsese en lo que supone para las federaciones europeas la afiliación de partidos gubernamentales que participan en el Consejo europeo o de Ministros) y finalmente le otorgaban una mayor representatividad que, en última instancia, le confería más legitimación.

Por otro lado, los partidos domésticos concurrían para obtener la membresía plena al fin de poder disfrutar de un abanico de oportunidad de variada naturaleza: además de las ventajas ya mencionadas, la afiliación a un partido europeo suponía el acceso a recursos materiales y financieros, la posibilidad de lograr mayor profesionalización de las carreras políticas y en última instancia, también en este caso, la legitimación del partido tanto a nivel interno como frente a la opinión pública extranjera.

Como en cada negociación, en la que el resultado final depende de quién es más fuerte, es decir, quién puede ofrecer más a la otra parte, también en los casos analizados la fuerza política constituyó el elemento decisivo de resolución. En general, en los estudios que se han centrado en la europeización de los PECO, los investigadores han reconocido un mayor poder de regateo en las manos de las federaciones europeas³⁰⁹. Cabe, sin embargo, señalar que en este proceso de incorporación la valoración a la que se enfrentaron las grandes familias europeas no fue solamente de tipo cuantitativo-cuanto más partidos miembros, más escaños- sino también cualitativo: en cada momento las antedichas ventajas debieron contrabalancearse con la necesidad de asegurar cierto nivel de homogeneidad ideológica interna ya que la apuesta por la apertura de la federación a estos nuevos miembros habría podido afectar a la cohesión en última instancia de los mismos grupos parlamentarios, lo que equivalía a minar la fuerza política de la entera familia.

³⁰⁸ Después de la ampliación los PECO obtenían un total de 216 asientos en el PE.

³⁰⁹ VON DEM BERGE, Benjamin, POGUNTKE, Thomas, *op. cit.*, pág. 8.

1.2.1. El proceso de adhesión: el caso búlgaro

A raíz de las anteriores consideraciones se comprende porque el proceso de adhesión de un nuevo partido miembro a una federación transnacional suele durar muchos años y en el caso de los PECO comenzó incluso antes de la formalización de la ampliación de la UE. Más específicamente, así como ha sido teorizado por Delsoldato, en el proceso de integración de los partidos provenientes de los PECO podrían individuarse tres fases:

- *identification*: se trata de la fase en la que la federación europea comienza a recopilar información acerca del contexto político en el cual actúan aquellos partidos nacionales que podrían encajar con su perfil ideológico-político;
- *recognition*: empiezan los contactos con el partido o los partidos seleccionados;
- *incorporation*: el partido se incorpora oficialmente a la federación.

Como ha sido señalado, el proceso de identificación comienza desde antes de que se formalice la adhesión a la UE por el país de origen del partido considerado y en algunos casos la cooperación partidista transnacional ha constituido incluso un factor de impulso a favor de la adhesión del país a la UE; en esta fase, más que las mismas federaciones europeas, las Internacionales suelen llevar a cabo las relaciones con los partidos nacionales³¹⁰.

En cambio, como ha sido destacado en muchos estudios sobre el tema, la segunda fase se caracteriza además de por el proceso *de political exchange* ya mencionado, por otro momento determinante en la labor de europeización de los partidos nacionales individuados como posibles miembros, es decir, por los intentos de «socialización» entre los que ya se han adherido a la federación y el candidato miembro; Von Dem Berge y Poguntke utilizan este concepto para aludir a aquellas actividades llevadas a cabo por los partidos europeos para estimular la creación de momentos de encuentro e intercambio entre los miembros de la federación y los partidos que aspiran a serlo; esta labor de mediación en algunos casos ha sido fundamental bien para disipar las oposiciones a la inclusión de un nuevo miembro por parte de partidos connacionales ya

³¹⁰ Como ha sido destacado por la doctrina, en el proceso de incorporación de nuevos miembros un papel central ha sido desempeñado en la fase anterior a la gran ampliación por las Internacionales; esto demuestra que el nivel supra-nacional protagonizado por estas agrupaciones ha contribuido en cierta medida al desarrollo del sistema europeo de partidos y ofrece un canal adicional de agregación partidista en las asambleas supranacionales. A este propósito, véase DELSDATO, Giorgia (2002), «Eastward Enlargement by the European Union and Transnational Parties», *International Political Science Review* vol. 23, núm. 3, págs. 269–289; a este propósito también JANSEN, Thomas, *op. cit.*, pág. 67.

afiliados, bien para permitir al candidato empezar a metabolizar los mecanismos decisionales y políticos de la federación. Entre los casos más emblemáticos de socialización realizados durante la fase de *recognition* de los candidatos búlgaros caben los *meetings* organizados por el PPE y el PES de cara a las primeras elecciones generales en Bulgaria³¹¹.

Y a este propósito, el caso búlgaro nos proporciona un ejemplo práctico de las complejas fases a través de las cuales el proceso de adhesión de un nuevo partido debe pasar antes de finalizarse. A este propósito, como ha sido relatado por Spirova, los primeros contactos del PPE y del PES con los partidos búlgaros ideológicamente afines se remontaban a los años Noventa y las primeras elecciones celebradas en el país ofrecieron a las federaciones mencionadas una buena ocasión para ejercer su rol de dirección política del nuevo sistema partidista. De hecho, tanto el PPE como el PES no solo constituyeron un válido apoyo logístico para los partidos domésticos que se enfrentaban a este nuevo desafío democrático, proporcionando recursos materiales³¹² y «experiencia» electoral a los neo-competidores búlgaros, sino que pudieron corregir la fuerte fragmentación multipartidista que se había creado en los primeros años de la caída del régimen comunista.

En relación a lo interior, se reconoce al PES el mérito de haber contribuido a la creación y dirección de una democracia socialista búlgara: «creación» por la fuerte influencia ejercida por la antedicha federación y su Internacional en la constitución del nuevo partido *Bulgarian Euro-Left* que reunía las alas socialistas de los dos principales partidos búlgaros, la Unión de Fuerzas Democráticas (en adelante, SDS) y el Partido Socialista Búlgaro (en adelante, BSP)³¹³. Por otra parte, la labor de dirección llevada a cabo por el PES se observa a partir de los primeros años del 2000 cuando, debido a la fuerte crisis política vivida por el país, el sistema de partidos se fragmentó aún más; en

³¹¹ Esta práctica de la socialización ha sido impulsada por parte de las federaciones transnacionales también gracias a la ayuda de organismos no propiamente políticos aunque íntimamente conexos con éstas, como en el caso del Instituto Schuman y de su obra en los países de la Europa del Este por cuenta del PPE.

³¹² El abastecimiento de recursos materiales como fotocopiadoras, máquinas de fax e inclusive megáfonos por parte de del grupo del PPE para apoyar la organización de las primeras elecciones democráticas en la Alemania del Este se relata en FONTAINE, Pascal (2009), *Voyage to the heart of Europe 1953-2009. A History of the Christian-democratic Group and the Group of the European People's Party in the European Parliament*, Racine, Brussels, pág. 282.

³¹³ SPIROVA, Maria, *op. cit.*, pág. 797.

este clima la intervención de los socialistas europeos fue decisiva³¹⁴ y en las elecciones del 2001, bajo su dirección se presentaba una gran coalición encabezada por la BSP³¹⁵.

La «recompensa» que la BSP obtenía por haber aceptado la sugerencia de la federación europea de unirse con otros partidos fue la obtención de la *membership* plena. De hecho, como ha sido destacado por Spirova, para el BSP aceptar la propuesta de los socialdemócratas europeos de formar una coalición, a pesar de no necesitar el apoyo de otros partidos menores, se reveló una jugada ganadora que le permitió obtener el tan esperado título de miembro del PES; por otra parte, para la federación europea el poder electoral adquirido por este partido y su éxito en las elecciones le proporcionó un fuerte enlace con el electorado búlgaro³¹⁶; de ahí, la tesis según la cual el proceso de adhesión se basa sustancialmente en una relación utilitaria entre partidos europeos y partidos nacionales que proporciona a ambas partes beneficios políticos tanto a nivel europeo como interno.

En definitiva, como ha sido sistematizado por Von Dem Berge y Poguntke acerca de la europeización de los PECO, los cambios producidos por y consecuentemente a este proceso pueden apreciarse principalmente en tres áreas³¹⁷:

1. *Party system dimension*: las alianzas políticas impulsadas por las federaciones transnacionales entre partidos ideológicamente afines acaban por modificar el mismo orden partidista interno, reduciendo el número de partidos en las arenas políticas estatales;
2. *Policy dimension*: como consecuencia de los cambios en el sistema de partidos, puede destacarse cierto grado de uniformidad en los programas políticos y en las políticas internas;
3. *Intra-party dimension*: los efectos de la europeización serán visibles incluso en la dimensión interna de los partidos nacionales, exigiéndose a los miembros de

³¹⁴ En SPIROVA, Maria, *op. cit.*, pág. 798, se hace hincapié en los intentos de armonizar las distintas posiciones socialistas representadas por BEL y BSP incluso a través la celebración de un *meeting* en Tesalónica (1999) que, de toda forma, no ayudó a resolver definitivamente el empaque.

³¹⁵ Cabe señalar que a medida que los partidos búlgaros se iban institucionalizado como actores políticos menos se dejaban influenciar.

³¹⁶ Otras dinámicas han caracterizado la relación entre el PPE y los partidos demócratas búlgaros. En este caso destaca una clara tendencia inclusiva de la federación europea que a lo largo de los años acepta entre sus miembros partidos ideológicamente cercanos entre sí pero en competición a nivel nacional con el único fin de obtener más beneficios en términos de votos y por supuesto de escaños. Como ha sido relatado por Spirova, en pocos años obtenían el estatus de miembro pleno el DP, el SDS y por último el partido agrario búlgaro.

³¹⁷ VON DEM BERGE, Benjamin, POGUNTKE, Thomas, *op. cit.*, pág. 6.

reciente incorporación el cumplimiento de los estándares de organización y democracia interna adoptados por la federación europea.

Nótese como todos los cambios mencionados no afectan solo al plan estatal sino que acaban por reflejarse a nivel europeo: las intervenciones en el sistema de partidos y en la *policy dimension* tienen de hecho una fuerte transcendencia supranacional ya que la formación de coaliciones fuertes y la consolidación política de una arena partidista originariamente hiperfragmentada acaba con favorecer el alcance de resultados más positivos en las mismas elecciones europeas.

Las peculiares características de los sistemas políticos emergentes de los países PECO han permitido individuar algunos de los mecanismos concretos que rigen la relación entre los partidos políticos europeos y aquellos nacionales. Sin embargo, como podría objetarse, se trata de consideraciones que difícilmente podrían generalizarse como para poder ser válidas en todos los sistemas políticos pluralistas que forman parte de la UE; de hecho, como ya ha sido destacado al comienzo de este capítulo, bien distintas fueron las conclusiones extraídas por cierto sector doctrinal sobre el proceso de europeización de los sistemas partidistas occidentales. No obstante, como se verá a continuación, la lógica del *political exchange* destacada en este parágrafo puede estirarse y generalizarse hasta llegar a ser un elemento común a todo binomio federación europea-partido nacional si se sustituye la moneda de cambio en juego.

2. UNA MIRADA GLOBAL. LA LEGITIMACIÓN Y OTROS EFECTOS VENTAJOSOS DE LA MEMBERSHIP EUROPEA

2.1. El efecto legitimador como mínimo común denominador

Así como ha sido destacado por la doctrina, la consolidación de una membresía transnacional en muchos casos se debe a la voluntad de ambas partes o de una de ellas de aprovecharse de lo que podría definirse como el «efecto legitimador» que se produciría en beneficio de un partido político- bien europeo, o bien nacional- por la formalización de la afiliación³¹⁸. Por lo tanto, cabe dedicar algunas breves reflexiones a este tema para comprobar si la adquisición de esta legitimación constituye un común denominador al proceso de afiliación y consolidación del vínculo partidista europeo.

³¹⁸ CALOSI, Enrico (2011), «*Europarties as legitimizing organizations. Towards a Comparative Measurement of National Party Affiliation and Dis-Affiliation*», Convegno generale SISP 8-10 de Septiembre de 2011, Palermo, consultable en la página web <http://www.sisp.it/convegno/2011/sezioni/52>.

Pueden individuarse dos perfiles inherentes al antedicho «efecto legitimador», dependiendo del sujeto en favor del cual se producirá dicho beneficio; distinguimos entre una «legitimación política», principalmente generada en pro de los partidos nacionales que logran afiliarse a una federación europea, y una legitimación democrática que favorecerá éstas últimas. Nos centraremos, por lo tanto brevemente en el primer perfil, remitiendo al tercer capítulo las consideraciones esbozadas sobre la democraticidad externa de los partidos políticos europeos a raíz de la reforma del nuevo Estatuto núm. 1142/2014.

Pues bien, el efecto legitimador en su primer sentido no representa, al contrario de lo que podría pensarse, una atracción exclusiva para los partidos pequeños o de rango sub-estatal, sino más bien un incentivo para cualquier partido ya que la adhesión a una federación europea confiere mayor legitimación a sus programas políticos y más fuerza a nivel competitivo interno; al primer grupo pertenecen tanto partidos de recién constitución, como Podemos en España, como fuerzas políticas que proponen un programa político «peculiar». En este sentido, Rodríguez- Aguilera de Prat, analizando los casos de *Convergència i Unió*, del *Scottish National Party* y de la *Lega Nord* ha demostrado que el objetivo primario de éstos coincide con el fortalecimiento de sus posiciones independentistas o autonomistas a través de la transposición a nivel comunitario de sus proyectos³¹⁹.

Por otra parte, el efecto legitimador ha sido detectado también en beneficio de partidos políticos *mainstreams*: a este propósito suele citarse el caso del Partido Popular español (en adelante, PP) que intentó cubrir sus orígenes franquistas solicitando la adhesión al PPE³²⁰; en el mismo sentido, para la Alianza de la Izquierda Democrática (abreviado en SLD) ser miembro del PSE sirvió para alejarse de la *nomenklatura* comunista³²¹. En estos casos, por lo tanto, los partidos europeos han constituido una medida «to facilitate and magnify national party influence at the European level»³²².

³¹⁹ RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo, (2009), «Partidos de ámbito no estatal e integración europea: los casos de *Convergència i Unió*, el *Scottish National Party* y la *Lega Nord*», *Revista de Sociología*, núm. 92 (ejemplar dedicado a: Los partidos españoles de ámbito no estatal en perspectiva comparada), págs.11-28.

³²⁰ A este propósito se habla de «re-fashion the party's image» en FONTAINE, Pascal, *op. cit.*, pág. 263.

³²¹ Para Seiler el efecto legitimador en el caso de los partidos mencionados se reduciría a unas meras «operaciones cosméticas con el único objeto de proporcionar etiquetas útiles tan solo a efectos propagandísticos»; citado por RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo, *Partidos políticos...op.cit.*, pág. 37; Sobre los efectos que la adhesión al PPE supuso para la imagen del PP español véase también PERE

2.2. La adhesión y las problemáticas de la exclusividad nacional

La adhesión a una federación política europea produce además un segundo efecto en beneficio de los partidos nacionales que consiguen el estatus de miembros, es decir, la adquisición de una especie de derecho de veto en contra de sus competidores políticos internos, dirigido a impedir o demorar la adhesión de éstos al mismo partido europeo³²³.

A menudo, la solicitud de afiliación de un partido político a una federación política europea en la cual caben ya otros partidos connacionales, principalmente en el caso de que los candidatos sean de pequeño tamaño, deja cierto margen de decisión a los que son ya miembros efectivos del partido europeo; así sucedió en el caso que interesó el partido italiano *Rifondazione Comunista* que impuso su veto en contra de la solicitud de adhesión a la federación europea IE de su compatriota *Sinistra Ecologia e Libertà*. Y lo mismo pasó entre el búlgaro SDS, miembro del PPE, y el neo *National Movement Simeon the Second* (en adelante, NDSV) para el cual la adhesión a la federación europea constituía una ocasión fundamental de cara a las elecciones búlgaras de 2005 y que, debido a la oposición del SDS, vio su solicitud de adhesión quedarse estancada. Esta lógica «de exclusividad» de la afiliación a una federación europea genera una nueva arena de lucha política y deja abierta la puerta a la transposición a nivel europeo de los (des)equilibrios partidarios internos.

Es evidente que los miembros podrán ejercer dicho poder siempre que la federación política europea otorgue una especie de «derecho de exclusividad» a sus afiliados, garantizándole que no se aceptarán otros partidos connacionales sin su consentimiento. A este propósito, del análisis comparado de los estatutos partidistas resulta que solamente el PVE reconoce explícitamente el derecho de un miembro a ser consultado antes de la decisión acerca de la solicitud de adhesión de un nuevo partido que sea su connacional; es evidente que no se trata de un verdadero «poder de veto» sino más bien de una simple consulta como se desprende del tenor literal del art. 5.10 Est. Del PVE que establece que: «where there is an existing Full Member in the same country or

PLAZA I FONT, Joan (2007), *Dinámicas no lineales en partidos políticos. El caso del Partido Popular Europeo*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, pág. 46.

³²² LADRECH, Robert, *op. cit.*, pág. 132; en este sentido véase también LIGHTFOOT, Simon, (2006), «The consolidation of Europarties? The 'Party regulation' and the development of Political parties in the European Union», *Representation*, vol. 42, núm. 4, 303-314, <DOI: 10.1080/00344890600951874>.

³²³ Como se verá, en algunos casos esta facultad no se otorga mediante reglamentación formal sino que se ejerce *de facto*.

politico-geographic region as the applicant, that Member shall be consulted on the application and its views included in the supporting documentation».

Por otra parte, el artículo 6.4 del mismo estatuto, titulado «exclusive representation», detalla la política del partido acerca de la coexistencia en el seno de la federación de partidos políticos provenientes del mismo país:

The European Green Party sees the positive benefits of *exclusive representation* of a Green Party in one country, state or politico-geographic region and open electoral competition between Members or their component local parties *is not therefore normally accepted* within the European Green Party. Where this situation exists or threatens to exist, the Committee shall work with all Members concerned to seek an agreed and equitable solution and shall report as soon as possible to the Council. If no such agreement can be reached the Committee may consult the Conciliation Panel, may propose disciplinary measures when appropriate and will present recommendations to the Council for resolution of the problem.

Pues bien, de las previsiones citadas puede deducirse que el PVE apuesta por la regla de la exclusividad de la membership como medida para la salvaguardia de su cohesión interna, pese a dejar abierta la posibilidad de que se acepten excepciones. En efecto, consultando el listado de los actuales miembros del partido en cuestión destacan algunos casos de convivencia entre connacionales: se trata de los partidos belgas *Eclo* y *Groen*, de los dos partidos búlgaros, *Zelena Partija* y *Bulgaria Zelenite*, de los holandeses *De Groenen* y *GroenLinks*, de los partidos españoles EQUO y de Iniciativa per Catalunya Verds/ICV y, finalmente, del *Green Party of England* y *Wales Scottish Green Party* británicos³²⁴.

Las mismas lógicas se repiten a la hora de ampliar los grupos parlamentarios en el PE y acoger nuevos miembros, de manera que podrían considerarse un elemento identificativo de las relaciones partidistas europeas. Muestra de ello es el notorio caso del *Partido Comunista italiano* (PCI) dejado fuera del Grupo S&D durante los años ochenta debido a la presencia del Partido Socialista Italiano, su enemigo a nivel interno. La composición multinivel del sistema partidista de la UE no puede por lo tanto evitar que los acontecimientos de la competición política interna acaben por trasladarse a nivel europeo: «partidos enemigos a nivel estatal, de hecho, muestran fuertes reservas a la

³²⁴ Listado consultable en la página web oficial del PVE https://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/2017_MAP_EGP_web.pdf.

hora de formar en un mismo grupo en la Asamblea de Estrasburgo aunque compartan la misma postura ideológica»³²⁵.

De todas formas, pese a la ausencia de disposiciones estatutarias similares en los demás estatutos, bien se comprende que las resistencias de un partido a la incorporación de otro connacional podrán manifestarse *de facto* con otras estrategias propiamente políticas, como la búsqueda de alianzas de votos en los pasillos a la hora de deliberar sobre la adhesión de un candidato. Además es evidente que en el caso de partidos políticos fuertes, los mecanismos de regateo volverán a ocupar un lugar central: si el partido ya miembro amenaza con dejar la federación europea en el caso de que se acepte la adhesión de su rival político, pese a la inexistencia de un poder formal de veto, es indudable que no se renunciará a los beneficios que su *membership* aporta, bien en términos de votos con ocasión de las elecciones europeas, bien en cuanto a eurodiputados para el respectivo grupo del PE.

Por otra parte, las resistencias de los connacionales a la entrada de un nuevo partido connacional pueden vencerse a través de algunas medidas «para absorber a nuevos partidos que presentan ciertas dificultades»³²⁶ como el otorgamiento del estatus de miembro observador, aunque cabe señalar que en muchos estatutos dicha calificación se reserva a los partidos provenientes de países que aún no son miembros de la UE³²⁷. Siempre en este sentido, otra estrategia frecuentemente utilizada consiste en la incorporación de los diputados del partido solicitante en el correspondiente grupo político; por ejemplo, es sabido que el PPE prevé como *step* inicial del proceso de negociación de la adhesión de un nuevo partido, la incorporación de sus diputados en su grupo parlamentario en el seno del PE, independientemente de la presencia de partidos connacionales entre sus miembros.

Así se hizo con los diputados italianos de *Forza Italia* (en adelante, FI) a finales de los años noventa cuando la incorporación del partido en el PPE era fuertemente obstaculizada por parte de algunos miembros, no solamente connacionales, debido principalmente a la postura ideológica de este partido que se alejaba bastante de la

³²⁵ ATTINÀ, Fulvio (1995), «Partidos y grupos políticos y la Unión Europea», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime (coord.), *El proceso decisorio comunitario. Negociación adopción y evaluación de decisiones de la Unión europea*, Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones, pág. 33

³²⁶ PERE PLAZA I FONT, Joan, *op. cit.* pág. 45.

³²⁷ El estatus de miembro observador según el estatuto del PPE se otorgará a partidos cercanos al partido que provienen no solamente de países que aun no forman parte de la UE sino también de los mismos miembros (art. 6 Est.PPE).

corriente democristiana clásica que constituía la marca de identificación ideológica de la federación; en aquel caso la solución adoptada por el PPE fue la integración de todos los diputados liderados por Berlusconi en su grupo parlamentario, decisión que adelantó por poco menos de un año la sucesiva aceptación como miembro de pleno derecho de FI³²⁸.

En general, esta solución «híbrida» y momentánea permite a la federación «estudiar» cómo integrar al recién llegado y consiente a éste, por otro lado, ir adaptándose a la estructura y *forma mentis* del partido europeo. Cabe añadir dos ulteriores observaciones a propósito de estas fases del proceso de adhesión: en primer lugar, dichas problemáticas pueden considerarse como íntimamente asociadas a la naturaleza multinivel del proceso de integración partidista que por esta razón puede calificarse de «adaptativo» por ir reaccionando a los acontecimientos externos que siempre se trasladarán al nivel transnacional; una segunda consideración, relacionada con la primera, se refiere a la implicación en la resolución de estos conflictos de los correspondientes grupos políticos, lo que demuestra cierto grado de consolidación e institucionalización de la relación entre las formaciones políticas extra e infra parlamentarias.

2.2.1. *Exclusividad nacional y duración de la membership*

La lucha entre connacionales podrá afectar en cualquier momento a la duración de la membership; a este propósito no han faltado casos en los cuales la dimisión de un partido miembro se presentaba justo con ocasión de o inmediatamente después de la adhesión a la federación de un partido político connacional. Una vez más, en la mayoría de los casos analizados la regla del más fuerte ha acabado por influenciar las decisiones de la federación involucrada, así como ha sucedido con el Partido Nacionalista Vasco (en adelante, PNV) que, en 1999, presentaba su dimisión (léase expulsión³²⁹) del PPE debido a los conflictos internos entre éste y el PP español. Es evidente que en una óptica

³²⁸ A propósito de la adhesión de FI al PPE cabe destacar dos consideraciones adicionales: en primer lugar, la aceleración de la finalización del proceso de adhesión puede imputarse a las «amenazas» del partido italiano de crear su propio partido europeo, circunstancia que habría puesto en peligro el monopolio casi absoluto del PPE como representante de la derecha europea; en segundo lugar, el partido de Berlusconi, después de la crisis de su primer gobierno, necesitaba la afiliación al PPE para recuperar parte de la legitimidad perdida.

³²⁹ Se puede hablar de expulsión debido al hecho de que la formalización del abandono del PNV se producía apenas dos días antes de la celebración de una reunión del Bureau político del PPE que fijaba en el orden del día la decisión sobre la exclusión de los nacionalistas vascos de la federación; el motivo era imputable a la elección del eurodiputado peneuvista, Josu Ortuondo, de integrarse en el grupo de V-ALE, en vez de en el grupo parlamentario de los populares.

utilitarista la adhesión del PP al PPE «pesaba» más que la permanencia en la federación del PNV, considerado un actor político más débil que su rival³³⁰. Además, apenas pocos meses después se expulsaba el PNV también de la Internacional Demócrata Cristiana (IDC) debido a las fuertes presiones en este sentido del PP español³³¹.

Dichos episodios según parte de la doctrina acabarían por demostrar la debilidad de los partidos políticos europeos comparados con aquellos nacionales; más específicamente, según Calossi, el hecho de que en la mayoría de las hipótesis sea el partido nacional el que abandona la federación, y no al revés, demuestra que esta última necesita la membership del partido miembro más que él, por lo menos hasta encontrar otra alternativa de la misma manera atractiva desde un punto de vista electoral y legitimador; razón por la cual el autor propone un implemento de las adhesiones individuales como remedio a esta debilidad.

Ahora bien, comenzando precisamente por esta última propuesta, y pese a la importancia que la militancia individual supone para los partidos europeos por las razones anteriormente expuestas, en nuestra opinión, dicha medida no solucionaría el problema de la supuesta dependencia de las federaciones europeas de sus miembros por una doble motivación: en primer lugar, según la tesis que se defiende en este capítulo, en el binomio federación política europea-partido nacional no existiría una jerarquía preestablecida sino que las relaciones de fuerzas dominarían cada relación específica, con resultados distintos; en segundo lugar, es evidente que la militancia individual nunca podrá aportar al partido europeo lo que más le interesa, es decir, recursos financieros y ventajas electorales, de modo que las motivaciones que deberían justificar una mayor participación individual en las federaciones europeas se fundan en otros supuestos.

En definitiva, los elementos que jugarán un papel determinante en la consolidación de un vínculo asociativo transnacional pueden agruparse en tres órdenes de factores: los beneficios cualitativos y cuantitativos que cada parte puede aportar, la disponibilidad al compromiso y la resolución de los conflictos competitivos internos.

³³⁰ Relatado por CALOSSO, Enrico, *op. cit.*, pág. 8.

³³¹ Cabe señalar que, debido a la reforma del estatuto de la IDC, se excluía la participación de la internacional de los partidos que no eran parte de la correspondiente federación europea.

3. LA EUROPEIZACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS FEDERACIONES EUROPEAS

3.1. El «dilema de la representatividad transnacional» y el efecto fortificador de los partidos nacionales

Tras haber analizado qué elementos inciden en el proceso de europeización de los partidos políticos domésticos, cabe ahora modificar el punto de vista de este análisis: ¿a qué cambios se enfrentan las federaciones transnacionales tras agregar nuevos miembros?; ¿qué problemáticas están relacionadas con el proceso de integración partidista desde el punto de vista de los partidos europeos? finalmente, ¿puede hablarse de europeización de las federaciones europeas sin cometer una inútil circunlocución?

Pues bien, las respuestas a estos interrogantes podrían sintetizarse en el «dilema de la representatividad transnacional»: puesto que en la arena política transnacional la afirmación como partido político *européo* dependerá del hecho de que la federación consiga estar presente en cuanto más países miembros de la UE, ésta deberá compaginar como mejor pueda la cuestión de la coherencia ideológica interna con su representatividad transnacional; de hecho, como bien destaca Joan Pere Plaza «en ello se juega, sin duda, su credibilidad y la capacidad de estabilizar su marca política»³³² y en esto consiste la cara del fenómeno analizado, es decir, la europeización de las mismas federaciones europeas.

Procediendo con orden, como se ha visto, debido a la multiplicidad de ventajas que la consolidación de una *membership* conlleva para ambas partes del «acuerdo», es frecuente que las consideraciones de carácter meramente utilitario prevalezcan sobre la tutela de la homogeneidad ideológica global del partido europeo. Se trata de una problemática que concierne tanto a las familias europeas más grandes, por el alto número de miembros que estas federaciones reúnen, como a los partidos europeos más pequeños, más proclives a sacrificar la coherencia ideológica para alcanzar los requisitos formales- de número y representatividad- que le consienten seguir adelante.

Con lo referente al primer grupo, entre los partidos *mainstreams* emblemático es el caso del PES- hoy en día única federación europea que representa a todos los países miembros de la UE- que desde sus comienzos hace frente a su heterogeneidad

³³² PERE PLAZA I FONT, Joan, *op. cit.* pág. 44.

interna³³³. Cabe destacar que incluso en este caso en el que es evidente que la política adoptada por el antedicho partido europeo ha sido aquella de la máxima representatividad, no han faltado casos de expulsión basados en las discrepancias ideológicas; un caso de ruptura de la membresía por estas razones vio como protagonista el *Nuovo Partito Socialista Italiano* (en adelante, Nuevo PSI) expulsado del PSE debido a su adhesión a nivel nacional a otros dos partidos considerados xenófobos y contrarios a la línea política adoptada por la federación europea (se trataba de la Lega Nord y de *Alleanza Nazionale*)³³⁴.

Otra cara de la moneda, y en esto estribaría aquella sumisión de las federaciones europeas a sus miembros denunciada por la doctrina, está constituida por el efecto fortificador de los partidos nacionales a favor de los partidos europeos. Puede distinguirse entre una fortificación cualitativa, inherente a la «respectabilidad» política del partido nacional miembro, y una fortificación cuantitativa, basada en la fuerza de los números. Tanto la adhesión de nuevos miembros como su permanencia en el seno de la federación dependerán de un juicio ponderado sobre los aspectos citados.

En este contexto, cabe destacar un factor a menudo infravalorado por parte de la doctrina académica, cual es la competición política que se genera entre las mismas federaciones europeas en la adjudicación de miembros «potentes». Esta lucha afecta tanto a las familias políticas cercanas desde un punto de vista ideológico- por ejemplo, los partidos europeos minoritarios, posicionados en un mismo lado del clásico eje derecha/izquierda- como a los partidos europeos más grandes, desde siempre ocupados en una constante ampliación. Cuanto más crecía la UE más se acrecentaban los esfuerzos de las dos principales federaciones europeas- el PSE y el PPE- para conseguir estar presentes en cada nuevo Estado; no sin dificultades, principalmente debidas a la

³³³ Una de las aéreas políticas donde más destacan los problemas relacionados con la discrepancia ideológica entre sus miembros coincide con las medidas relacionadas con el medioambiente; de hecho, en este ámbito, las posiciones de los miembros socialistas se alejan mucho entre sí, pudiéndose resumir en dos grupos principales: por un lado, los partidos socialistas a favor de una «strong EU common policy» para una mayor seguridad e independencia energética (en este sentido, por ejemplo, el partido belga valón y los socialistas portugueses); y por otro lado, el frente de los checos y de los socialistas suecos más reacios a la intervención europea. El resultado de estas contradicciones se refleja en la posición global del PES, poco involucrado en las políticas medioambientales, así como resulta de los manifiestos electorales. Es importante constatar que dichas discrepancias se denuncian en un documento realizado por el grupo juvenil del PES, el FEPS Young academics network, enfocado en la búsqueda de posibles soluciones para «set a future PES coherent programme to address pollution and climate change». El documento puede consultarse en la página web <http://www.feps-europe.eu/en/publications/details/523> (publicado el 10 de julio de 2017).

³³⁴ CALOSS, Enrico, *op. cit.*, pág 10.

necesidad de encontrar aquel compromiso entre identidad ideológica y poder ya destacado.

A este propósito, es notorio que durante muchos años en el PPE se debatió la posibilidad que éste se abriera a corrientes políticas no estrictamente democristianas para no perder la posibilidad de recopilar nuevos socios en países de reciente incorporación, como Grecia o Portugal, en los que no existían partidos políticos de posturas democristianas y que en cambio habían constituido para el PSE una ocasión provechosa para ampliarse. De ahí, aquella constante tensión entre intereses de distinta naturaleza que como se verá en el siguiente párrafo constituye un reto que las familias transnacionales europeas han intentado solucionar con medidas prácticas.

3.2. La reglamentación estatutaria de la «fuerza política» como requisito básico de la membresía

De las anteriores consideraciones destacan por lo tanto dos objetivos primarios para las federaciones políticas europeas: el objetivo cuantitativo, cuantos más partidos miembros más poder político; y por otra parte, cierto peso ocupa el aspecto «cualitativo» de esta búsqueda que estriba en el logro de afiliaciones de partidos nacionales que o bien son dotados de consolidado éxito político a nivel interno, o bien son partidos con una larga tradición en la historia democrática de un país. En este sentido, del análisis de los textos estatutarios de las federaciones europeas se ha destacado la existencia de una serie de previsiones enfocadas en el peso político de los partidos nacionales.

En este sentido, en el *Rule book* del PVE, como se ha visto en el capítulo anterior, entre las reglas procedimentales detalladamente listadas que rigen el proceso de adhesión de un nuevo miembro se prevé la constitución de un comité *ad hoc* (*fact-finding team*) encargado de examinar dicha solicitud. Se especifica qué elementos deberán tomarse en cuenta para el informe final: mientras que entre ellos algunos están enfocados en delinear un identikit del partido desde un punto de vista ideológico-político (breve excursus histórico, programas políticos y objetivos logrados), otros revelan la finalidad primaria de este proceso, o sea, demostrar la fuerza electoral del candidato; a este fin, el *fact-finding team* deberá evaluar el panorama político en el que actúa el partido solicitante, el sistema electoral, los resultados de voto en las últimas elecciones, además de dos elementos centrales para medir la capacidad del candidato de

conseguir apoyo político, o sea, el «media access and media coverage» del cual dispone el partido y sus redes de contactos con ONGs y asociaciones juveniles (Reg. Int. 5.6.)³³⁵.

Muy similarmente, aunque sin el grado de pormenorización logrado por el PVE, en otras previsiones estatutarias se hallan medidas orientadas a la búsqueda de *membership* «de calidad». Cabe el ejemplo del estatuto del PSE que entre los requisitos para concurrir como miembro pleno requiere que el partido solicitante haya obtenido representación parlamentaria en una de las dos últimas legislaturas (nacional o europea); además, previsiones parecidas se hallan en el estatuto de la ACRE que exige que, para ser miembro de la federación, el partido *mantenga* representación parlamentaria a nivel nacional, regional o europeo; y siempre con el mismo fin el partido IE llega a considerar, para los casos en los que no exista un nivel regional, los resultados de cualquiera asamblea municipal, siempre que esta asamblea represente mínimo el 20% de la población estatal.

De la misma manera el peso político de cada miembro contará después de su admisión tanto para su permanencia en la federación como para su rol en el seno de los órganos directivos del partido. Veamos a este último propósito las previsiones del PSE acerca del reparto de votos en el seno del Consejo³³⁶ y del Congreso que, según lo dispuesto en su estatuto, se efectuará teniendo en cuenta los resultados electorales conseguidos en las últimas elecciones europeas o nacionales por cada miembro (art. 13.1 Est. PSE):

The delegates will be allocated according to two principles: 50% of the 400 delegates are proportionally divided according to the highest number of votes which the Member gained in the last national or last European elections. Votes above 2 million are divided by 4 for this calculation; the other 50% of the 400 delegates are proportionally divided according to the highest percentage reached in the last national or last European elections.

De la misma manera ACRE establece una repartición de votos basada en el número de representantes que cada miembro posee en el seno del PE y la misma regla valdrá para

³³⁵ Cabe señalar que da constancia de las mismas misiones investigadoras JANSEN, Thomas, *op. cit.*, pág. 232 y ss.

³³⁶ El Consejo del PES se compone por delegados de los partidos miembros que según lo dispuesto en las reglas internas constituyen una *liaison* entre el partido europeo y los partidos miembros; las reglas de selección son de competencia de cada partido miembro aunque la federación establece algunas directrices, como la titularidad por parte del delegado de un mandato que asegure la continuidad de su cargo y la prohibición de mandatos consecutivos.

calcular el número de delegados que los socios podrán enviar al Consejo: todos los miembros disponen de un voto mientras que los partidos que tienen más de 4 representantes obtendrán dos votos más; en cambio, aquellos con 5 o más representantes dispondrán de tres votos (art. 6.5 Est.ACRE).

Por otra parte, como se ha mencionado, la pérdida de éxito electoral en algunos casos se incluye entre las causas de interrupción de la membership. En este sentido el PPE prevé que (art. 9 Est.PPE)

If a Member Party is not any more a viable political force in its respective country and, in particular, has not been represented in regional or national or European Parliament(s) for two consecutive parliamentary terms, the EPP Presidency *can recommend* to the Political Assembly its suspension or exclusion

ACRE como se ha visto exige que para toda la duración de la afiliación los partidos mantengan representación parlamentaria europea, nacional o regional y de manera más directa prevé que un partido miembro pueda ser excluido si no mantiene una posición relevante en su contexto político o posibilidades concretas de éxito (regla interna núm. 11.4).

En otros casos, como para el PES, aunque la pérdida de representantes parlamentarios no se incluye entre las causas de exclusión, esta circunstancia provocará igualmente la ruptura de la membresía en cuanto, según lo dispuesto en el artículo 11 del estatuto, podrá excluirse el socio que no cumple con las condiciones exigidas para su admisión, entre las cuales el PES incluye justo la titularidad por parte del partido solicitante de un mandato representativo en las dos últimas legislaturas. Más genérico aún es el PVE que incluye entre los requisitos de admisión la participación del partido en la vida política y en las elecciones «at a credible level»- sin especificar si el nivel que se tiene en cuenta es aquel nacional o europeo- pero no vincula su permanencia a este requisito³³⁷.

Pues bien, para concluir, las anteriores previsiones estatutarias demuestran cómo para las federaciones europeas el vínculo asociativo con el partido nacional dependerá sustancialmente del peso político de éste que influirá tanto en el momento adhesivo como durante toda la membership; de ahí su inclusión en los textos reglamentarios

³³⁷ En cambio, partidos como ALDE, MENL y MCE no exigen que sus miembros tengan o sigan teniendo representación política.

analizados. La europeización de las federaciones europeas no dependerá por lo tanto solamente de su representatividad trasnacional sino también de cuantos partidos afiliados «fuertes» pueda reunir entre sus filas.

4. FEDERACIONES EUROPEAS, PARTIDOS MIEMBROS Y GRUPOS DEL PE: VIEJOS TÓPICOS, NUEVAS CONSIDERACIONES

4.1. Partidos políticos europeos y grupos políticos del PE. Algunas matizaciones

Una vez que se han analizado los aspectos principales de la relación entre federaciones políticas europeas y partidos nacionales, ha llegado el momento de añadir otro elemento más a este binomio, es decir, los grupos políticos del PE, lugar de agrupación de los diputados provenientes de partidos que son miembros de una misma federación política europea. Como ya se ha observado en el segundo capítulo, el marco privilegiado de análisis de estos sujetos coincide con la asamblea representativa europea cuyo rasgo peculiar es el destacado grupocentrismo; además se ha visto que, según un tópico muy explotado en la materia, la relación entre grupos políticos y partidos europeos no es equilibrada: los grupos parlamentarios, principalmente por razones de carácter histórico, son los que más poder, recursos y peso político han detentado por mucho tiempo. Según parte de la doctrina éstos sujetos seguirían ejerciendo dicho protagonismo «en detrimento» de los partidos europeos³³⁸, aún políticamente débiles y en algunos casos incluso no reconocidos como tales³³⁹.

Las reflexiones elaboradas hasta el momento nos conducen hacia el notorio patrón del partido parlamentario según el cual los grupos detentan la titularidad del poder decisorio mientras que el partido constituye solamente «l'apparato diretto ad assicurare

³³⁸ PAUNER CHULVI, Cristina (2010), «El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos, en revista de derecho político», *Revista de Derecho Político*, n.78, mayo-diciembre, pág. 246.

³³⁹ En LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela (2014), *Pluralismo político y partidos políticos europeos*, Granada, Comares, pág. 266. En este sentido también PAUNER CHULVI, Cristina, *op. cit.* pág. 248; según la autora las motivaciones que explican el porqué supuestamente no existirían partidos políticos a escala europea son dos: por un lado, los representantes electos al parlamento europeo no advierten la urgencia de entrar a ser parte de una organización partidaria en cuanto pertenecen ya a un partido nacional; en segundo lugar, no existiendo una relación gobierno-oposición como dinámica normal de funcionamiento vendría menos una de las típicas funciones desarrolladas por los partidos políticos. Este espacio dejado por la ausencia de partidos, a nivel europeo es colmado por distintos sujetos: «la movilización y expresión de la voluntad popular son canalizados a través de los partidos nacionales; el reclutamiento del personal político y burocrático es realizado por los gobiernos nacionales y las instituciones europeas; y el proceso de toma de decisiones es ejecutado por organismos no partidarios, como el consejo y la comisión europea, e influenciado por grupos de interés y de presión antes que por partidos».

nel Paese l'apporto dei voti degli elettori»³⁴⁰. Sin embargo, dichas visiones- también por cierta apatía investigativa- resultan ahora más lejanas de la nueva realidad política y a la vez siguen perpetrando la idea errónea de que los grupos del PE serían cómplices del mantenimiento de una situación de inferioridad de los partidos políticos europeos.

En cambio, deben aducirse dos matizaciones: en primer lugar, la antedicha responsabilidad en orden a la sumisión de las federaciones europeas podría atribuirse principalmente a los partidos nacionales que por mucho tiempo han constituido la única forma de financiación de los partidos europeos, circunstancia que le ha permitido limitar discrecionalmente los recursos para el fortalecimiento de estos últimos; al contrario, y en segundo lugar, la ayuda proporcionada por los grupos políticos en favor de las federaciones europeas ha sido inspirada por sentimientos mucho más empáticos y como se ha destacado en más de una ocasión entre los grupos políticos más grandes y los correspondientes partidos europeos se ha llevado a cabo una labor de coordinación que ha favorecido a ambas partes.

Estas consideraciones, juntos a los datos sobre la génesis de la mayoría de las federaciones europeas, explican el peculiar vínculo entre los grupos y estas últimas: en algunos casos los grupos han actuado como cofundadores de los partidos europeos, miembros constituyentes de éstos, tanto que no puede individuarse una verdadera preeminencia de uno respecto al otro. Emblemática en este sentido es la decisión del PVE de calificar el Grupo V-ALE como «partner» junto con la fundación política afiliada y la Federación de Jóvenes Verdes Europeos; en la misma previsión además se especifica que «The constituency of the EGP (PVE) is considerably wider than that of the GGEP (Grupo V-ALE), being represented in almost all 27 EU member states, as well as in non-EU countries. This provides a larger sphere of influence and enables the EGP to build on the work of the GGEP».

Por lo tanto, la tradicional visión de las relaciones de grupo político-federación europea debería ajustarse caso por caso a la realidad examinada; de hecho, como se ha visto, para los Verdes europeos sigue existiendo un orden jerárquico entre los dos sujetos, pero, diversamente de la tesis mayoritaria, es el partido europeo el que encabeza esta relación, debido a la amplia legitimación representativa en la que se rige el PVE en comparación con el respectivo grupo político.

³⁴⁰ CIANCIO, Adriana, *I partiti politici e il processo...op. cit.*, pág. 537.

De todas formas, la idea de una relación jerárquica entre partidos europeos y grupos del PE ha cambiado profundamente, debido principalmente a los cambios normativos que han interesado a los primeros- piénsese por ejemplo en el otorgamiento de un sistema de financiación propia y en el reconocimiento de la personalidad jurídica europea para los partidos registrados- tanto así que, como se ha afirmado por parte de la doctrina³⁴¹, puede ahora considerarse mucho más paritaria. Partidos europeos y grupos políticos necesitan trabajar juntos³⁴², sobre todo antes y durante las elecciones europeas, y aún más ahora que se ha politizado la candidatura del presidente de la Comisión.

4.2. La juridificación del nexo partidos europeos-grupos parlamentarios

Pues bien, objetivo principal de este párrafo será verificar si puede hablarse de juridificación del nexo partidos europeos-grupos parlamentarios. Con este fin se ha procedido al cotejo de los documentos estatutarios de los grupos políticos del PE y de los partidos registrados; cabe señalar que, en general, se ha constatado que la disciplina reglamentaria de los grupos parlamentarios resulta ser mucho más escueta que la reglamentación interna de las federaciones europeas, muy probablemente debido al hecho de que los grupos pueden confiar en otra fuente normativa, constituida por el reglamento interno del PE aunque este dato constituye a la vez una prueba evidente de una estructuración interna de los partidos europeos que ya no puede negarse.

Adelantando algunas de las conclusiones sobre las cuales nos detendremos más adelante, puede afirmarse que en los grupos más grandes existe un vínculo institucionalizado con la federación europea correspondiente. De hecho, del análisis de los estatutos de las federaciones políticas y de los respectivos grupos parlamentarios destaca que en la mayoría de los reglamentos internos de los grupos políticos del PE se menciona el vínculo de adhesión entre el grupo y los diputados provenientes de aquellos partidos nacionales afiliados a la correspondiente federación europea.

Cabe matizar que aunque se ha utilizado el término «vínculo» para aludir a la relación trilateral entre el eurodiputado, el partido de procedencia y la federación europea de afiliación, por un lado, la adhesión de un diputado a un cualquier grupo

³⁴¹ Partidaria de esta tesis, CIANCIO, Adriana, *I partiti politici e il processo...op. cit.*, pág. 537, que señala que hoy en día se asiste a «una parziale affrancazione e autonomia dai gruppi, giungendo, in taluni casi, al rovesciamento dei ruoli, con partiti che riescono a condizionare con le proprie decisioni e strategie l'azione dei gruppi in seno alle Assemblies».

³⁴² En este sentido JANSEN, Thomas, *op. cit.* pág. 219.

parlamentario será absolutamente espontánea, por el otro lado, se remarca que subsisten elementos que demuestran cierto automatismo en el mecanismo de adhesión al grupo correspondiente a la federación. Además, en algunos casos los grupos establecen reglas estrictas para la adhesión de aquellos diputados que no poseen ninguna vinculación con la correspondiente federación; dicha circunstancia puede interpretarse como la voluntad de estos grupos de mantenerse «cerrados» y de limitar la afiliación a su red partidista, creando cierta correspondencia entre el nivel parlamentario y extraparlamentario.

Pasando a los datos concretos, en el caso del PPE el estatuto del partido indica el homónimo grupo estableciendo un vínculo de participación en ello para los diputados de los partidos miembros de la federación; y en el mismo sentido, el reglamento que rige el homónimo grupo político establece que tomarán parte en ello los diputados electos en las listas de los partidos miembros del PPE. Podrán, sin embargo, adherir al grupo otros parlamentarios siempre que acepten el programa político del PPE y el reglamento que disciplina el grupo; en este modo se reconoce una posibilidad a los diputados que independientemente de su partido de origen quieran unirse a los del grupo popular (art. 3, par. 1 e 2 Reg. PPE). Asimismo, en el estatuto del PES se menciona el correspondiente grupo político y se le define como «the parliamentary expression of the PES» (art. 13 Est. PES) y en el reglamento del grupo S&D se hallan previsiones muy similares a aquellas analizadas para el caso del PPE aunque se establece que los diputados externos que quieren participar en ello deberán obtener los dos tercios de los votos de los miembros del grupo.

Un caso peculiar está representado por el grupo bipartidista ALDE que, como es sabido, acoge los diputados electos entre los miembros de dos federaciones europeas, el partido ALDE y el PDE; el primero señala entre sus objetivos estatutarios el desarrollo de las relaciones entre sus miembros, sus grupos parlamentarios nacionales, *el grupo ALDE del PE* y la Internacional Liberal (art. 3 Est. ALDE); de la misma manera el PDE indica el grupo ALDE como la agrupación parlamentaria de referencia y establece un vínculo entre los eurodiputados elegidos entre las listas de los partidos miembros de la federación y el grupo ALE (art. 4 Est. PDE). Por su parte, el grupo político deja claro en su reglamento su composición, formada por diputados de los miembros de los partidos europeos mencionados y admite parlamentarios provenientes de otros partidos siempre y cuando la mayoría de los dos tercios de sus miembros aprobara la solicitud de adhesión, tras haber consultado a los miembros connacionales (regla núm. 2).

En cambio, el partido ALE establece que entre los diputados provenientes de sus partidos miembros y el homónimo grupo existe un vínculo de afiliación y prevé que la adhesión al grupo se comunique al Bureau o a la Asamblea del partido; además se establece que ambos sujetos se informen mutuamente de las actividades políticas y de las iniciativas adoptadas (regla núm. 3.2). Una solución distinta se adopta en el reglamento del PVE que, como se ha visto, clasifica el grupo parlamentario de los Verdes/Alianza Libre Europea (V-ALE) como «partner», decisión que como se ha destacado anteriormente parece instituir un vínculo institucional entre la federación y el grupo político, reconociendo a la primera un papel directivo³⁴³.

Finalmente, quedan por analizar dos estatutos partidistas: en el caso del MENL se menciona entre las tareas del Secretariado la coordinación entre los miembros del partido y aquellos del grupo parlamentario aunque, en cambio, no se fija un verdadero vínculo entre sus partidos miembros y los diputados del grupo. En lo referente al segundo partido, la ACRE, en su estatuto se califica el homónimo grupo como «organización afiliada» (art. 4.4.3. Est. ACRE); nada puede añadirse acerca de un vínculo constitutivo entre los dos sujetos en cuanto, a pesar de los esfuerzos de investigación cumplidos, no ha sido posible hallar el estatuto del grupo político correspondiente.

4.2.1. *Efectos de la institucionalización del vínculo partido europeo-grupo político*

Como se acaba de destacar, la mayoría de los partidos europeos y de los grupos políticos establecen y reconocen un vínculo de afiliación continuo que puede considerarse como un claro índice del proceso de institucionalización ya analizado en los anteriores capítulos para cada actor; sin embargo, según parte de la doctrina³⁴⁴, frente a dicha institucionalización, faltaría a nivel normativo la juridificación del vínculo grupos políticos-partidos europeos y avalaría esta tesis la ausencia en el reglamento del PE de cualquier referencia a este binomio. Como consecuencia de la no juridificación de esta relación se producirían dos efectos: el aumento del número de partidos europeos en comparación con el total de los grupos parlamentarios³⁴⁵ y la

³⁴³ No puede proporcionarse información alguna acerca del grupo EFDD y ENF debido a la falta de documentación accesible.

³⁴⁴ En este sentido véase FASONE, Cristina, DECARO, Melina, *op. cit.* pág. 217.

³⁴⁵ El dato en cuestión pertenece a la época anterior a la entrada en función del registro cuando el número de los partidos europeos rodeaba las 16 federaciones, tomando en cuenta exclusivamente aquellas financiadas por el PE para el ejercicio financiero de 2016.

superposición o «duplicación» de sujetos que, a pesar de ser diferentes, comparten en algunos casos la misma denominación³⁴⁶.

A propósito de las anteriores consideraciones, cabe destacar que a raíz de la entrada en vigor del Reg. Act. el PE actualizaba sus reglas internas modificando en curso de legislatura el título XII dedicado a los «partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas»³⁴⁷. Tras la reforma se han suprimido las anteriores previsiones para incorporar el nuevo artículo 223bis que se aplicará exclusivamente a los partidos formalmente registrados en el sentido establecido por el reglamento en vigor; la previsión reúne tres diferentes hipótesis que pueden implicar la participación de la asamblea parlamentaria en asuntos relacionados con los partidos políticos europeos: se trata de las decisiones que el PE puede tomar sobre las solicitudes de financiación de los partidos políticos registrados y sus fundaciones³⁴⁸.

En segundo lugar y «a petición de una cuarta parte de los diputados que componen el Parlamento, que representen al menos a tres grupos políticos» se menciona la decisión con la que se solicita a la APPF el comienzo del procedimiento para dar de baja a un partido político europeo por el incumplimiento sucesivo de los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 1, letra c), y en el artículo 3, apartado 2, letra c), del Reg. Act. Y finalmente, el último caso de participación del PE en los asuntos de los partidos políticos europeos atañe a la formulación de objeciones sobre la decisión de la APPF de dar de baja del Registro a un partido político europeo o una fundación política europea. No se hallan otras referencias a los partidos políticos europeos.

Por lo tanto, como destaca de la normativa citada, a pesar de las modificaciones introducidas, no se ha reglamentado la relación entre grupos políticos y federaciones europeas en el sentido que se mencionaba anteriormente, lo que remite a la disciplina interna de estos sujetos el tratamiento- o no- de este aspecto. Por otra parte, en lo referente a la superposición entre sujetos infra y extra parlamentarios, cabe señalar que la puesta en marcha del Registro ha sistematizando aún más las correspondencias

³⁴⁶ FASONE, Cristina, DECARO, Melina, *op. cit.*, pág. 214

³⁴⁷ Antes dedicado a las «competencias relativas a los partidos políticos a nivel europeo» (versión septiembre 2015)

³⁴⁸ Entre estas, recae también el control del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Reg. Act. y la exclusión de la financiación de aquellos partidos que incurren en los casos detallados por la normativa (artículos 17, 18, 24, 27, apartado 3, y 30 del Reg. Act.); estas funciones se encomiendan específicamente a la Mesa del PE.

estructurales entre partidos europeos y grupos políticos de referencia, como se deduce de la siguiente tabla:

TABLA 6- PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS E GRUPOS POLÍTICOS DEL PE

PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS REGISTRADOS	GRUPOS PARLAMENTARIOS EUROPEOS
Partido Popular Europeo- PPE	Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-cristianos)- PPE
Partido Verde Europeo- PVE	Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea- (V-ALE)
Alianza Libre Europea- ALE	
Partido de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa- ALDE	Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa- ALDE
Partido de los Socialistas europeos- PES	Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo- S&D
Partido Demócrata Europeo-PDE	Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa- ALDE
Partido de la Izquierda Europea- IE	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica- (GUE-NGL)
Movimiento Europa de las Naciones y de las Libertades- MENL	Europa de las Naciones y de las Libertades
Movimiento Político Cristiano Europeo- ECPM	X
Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos- ACRE	Conservadores y Reformistas Europeos- GCRE
X	Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS RECOPIADOS DE LA WEB

Intentando deducir algunas consideraciones de los datos indicados en la tabla, cabe señalar que no solo sigue existiendo aquella duplicación grupo-partido criticada por la doctrina, sino que resulta incluso acentuada debido a la drástica disminución del número de los partidos europeos regularmente registrados³⁴⁹; además, destaca otro dato, cual es el de que solo se han inscrito aquellos partidos europeos que poseen un *alter ego*

³⁴⁹ Es muy probable que el número de los partidos europeos registrados siga manteniéndose estable hasta el final de la presente legislatura ya que no se registran nuevas inscripciones desde el pasado septiembre, mientras que en el periodo comprendido entre mayo y septiembre asistimos a la inscripción de todas las federaciones. El primer partido que finalizó su registro es ALDE en mayo de 2017 seguido por el PPE, el PSE, el PDE, ALE, el PVE, IE, ACRE, el ECPM y finalmente MENL.

parlamentario. No será una casualidad que entre los primeros partidos europeos que han solicitado la inscripción se hallan aquellas federaciones homónimas de los actuales grupos parlamentarios, con el resultado de que se han inscrito tantos partidos como grupos parlamentarios hay constituidos en el seno del PE.

Destacan solamente dos excepciones: la primera concierne al Movimiento Político Cristiano Europeo (ECPM) que a pesar de estar activo políticamente desde hace mucho tiempo no dispone de un alter ego parlamentario y sus diputados forman parte del GCRE³⁵⁰; parcialmente opuesto es el caso del Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa cuya federación política europea *Alliance for Direct Democracy in Europe* (en adelante, ADDE) no resulta aún inscrita en el Registro³⁵¹.

En lo referente a la costumbre de adoptar el mismo nombre para el grupo político y la federación correspondiente, es evidente que dicha decisión se basa en la voluntad de reforzar aquel vínculo grupo-partido que como se ha visto empieza a construirse a partir de las previsiones estatutarias que establecen una afiliación casi-automática al grupo de los diputados provenientes de partidos miembros de la federación europea³⁵²; además, en algunos casos, compartir el mismo nombre ha constituido una medida dirigida a rediseñar la relación grupo-partido de una forma no jerarquizada por el grupo político, sino más bien igualitaria, como ha sucedido en el caso del grupo del PPE por el cual fue emblemático el cambio de nombre en 1999 para adoptar la misma denominación que la correspondiente federación³⁵³.

³⁵⁰ Los tres diputados mencionados son: Peter van Dalende la Unión Cristiana de los Países Bajos, Bas Belder del Partido Político Reformado también de los Países Bajos, y Branislav Škripek de Las Personas Comunes de Eslovaquia.

³⁵¹ Cabe señalar que casi toda la información disponible sobre la ADDE se remonta al año 2016 y que resulta imposible acceder a la página web del partido <http://addeurope.org/>, muy probablemente eliminada de los navegadores.

³⁵² El asunto «nominal» no debería infravalorarse, representando una medida que en momentos cruciales de la historia de los partidos europeos se utilizó para influir en las relaciones de poder entre actores políticos e incluso entre las mismas instituciones europeas; basta con citar la ola de cambios de nombre de los primeros años noventa cuando, de cara a la posible adopción de un estatuto para los partidos político europeos, muchas federaciones transnacionales constituidas con distintas denominaciones- alianza, coordinación,, federación, confederación- pasaron a denominarse «partido».

³⁵³ JANSEN, Thomas, *op. cit.* pág. 221. Además, otra señal de la consolidación de esta relación en un sentido más igualitario puede hallarse en el relato de Jansen acerca de la introducción de la costumbre del PPE de otorgar la dirección del grupo político y del partido europeo a la misma persona; en el caso del PPE, por ejemplo, en 1994 Martens (líder del partido desde 1990) venía nombrado para encabezar el grupo parlamentario de los populares europeos. Cabe señalar que el hecho de que el líder del partido europeo ocupase el cargo de presidente del grupo político y no al revés, delineó un nuevo equilibrio entre los dos actores. Además, no constituye una casualidad que este acontecimiento interviniera en el mismo periodo y justo durante la legislatura de 1994; de hecho en aquellos años el tratado de Maastricht había

4.2.2. Vínculos organizativos internos entre grupo político, federación europea y delegados nacionales

Puesto que, como ha sido destacado en el anterior párrafo, no puede aún hablarse de juridificación del nexo grupos políticos-partidos europeos, sino más bien de institucionalización de dicha relación, queda por verificar si es posible hallar otras medidas a través de las cuales los mismos actores políticos han regulado de alguna forma este *link*. En este sentido, puede resultar útil para nuestro propósito verificar si existen formas de «intercambio institucional» entre los dos actores políticos considerados que permitan a los cargos directivos de cada uno de ellos participar- activa o pasivamente- en los órganos del otro, y que en última instancia instituyen una coordinación funcional entre el grupo político y la federación europea correspondiente.

Pues bien, recurriendo una vez más al análisis de los documentos internos, el reglamento del grupo del PPE, por ejemplo, otorga al Presidente y al Secretario del homónimo partido europeo la facultad de participar en las reuniones de su Bureau; se trata de un mero derecho de participación que no parece conllevar facultades más concretas, no mencionándose ningún poder de intervención en las decisiones de este órgano, lo que lleva a pensar que, a pesar de la antedicha previsión, los dos actores quedan sustancialmente autónomos en lo que respecta a su capacidad decisional. Por otra parte, comparando dicha previsión con las facultades conferidas a los jefes de las delegaciones nacionales presentes en el grupo, sobresale cierto desequilibrio en la reglamentación del margen de intervención otorgado a las dos partes; de hecho, entre los órganos del grupo se incluye la «Conferencia de la Presidencia del Grupo y de *los Jefes de las delegaciones nacionales*» (art.8 Est. Grupo PPE) y la Mesa, órgano encargado de fijar la programación de las actividades, se compone también de los presidentes de las delegaciones nacionales, además de un miembro adicional por delegación cada diez diputados. Finalmente, se reconoce a cada delegación nacional el poder de convocar una reunión de la Asamblea plenaria del grupo (el mismo poder se otorga a un tercio de los miembros del grupo- art. 9 Est. PPE). Por lo tanto, como se deduce de las anteriores previsiones estatutarias, las delegaciones nacionales forman parte a todos los efectos del entramado orgánico del grupo de manera que, quizás

rediseñado el reparto de competencia entre las instituciones europeas, dando comienzo a aquel proceso de empowerment parlamentario más de una vez destacado. En la actual legislatura, en cambio, no se halla la antedicha correspondencia de cargos directivos ni en el mismo PPE y en su respectivo grupo político, ni tampoco en las otras formaciones políticas.

hubiera sido preferible contrabalancear este protagonismo de los partidos nacionales con una mayor implicación de los representantes de la federación europea correspondiente en la vida política del grupo.

De forma muy similar, el reglamento del grupo ALDE otorga a los presidentes de los partidos europeos correspondientes (PDE y ALDE party) el derecho a participar en las reuniones del Bureau sin derecho de voto, mientras que el PDE incluye entre los miembros de su Presidencia el más alto cargo del grupo parlamentario (art. 22 Est. PDE). Otro ejemplo concreto de cómo la acción política de una misma familia europea puede coordinarse a nivel infra y extra parlamentario nos lo proporciona el PVE que en su estatuto establece que «The coordination between the two bodies is guaranteed at executive level by mutual representation of their Secretaries-General at respectively the European Green Party Committee and the Green Group's Bureau»; y añade que el grupo V-ALE participará en las decisiones del PVE a través de cuatro delegados a los que se otorga el derecho de asistir a las reuniones del Consejo *con derecho de voto*; además, y siempre en el sentido de favorecer la cooperación entre los dos sujetos, se reconoce a V-ALE la posibilidad de tomar parte en los *working groups* y en los *networks* del partido (regla núm. 37.5).

Asimismo, el partido ACRE, que junto a los Verdes Europeos constituye la segunda federación política europea que integra el antedicho grupo, reconoce al Presidente del homónimo grupo la posibilidad de formar parte del Consejo y en la Conferencia del partido- dos de los principales órganos directivos- otorgándole derecho de voto. Una forma aún más completa de integración institucional entre grupo y partido europeo se halla en la reglamentación de la relación entre el grupo S&D y el PES; en el antedicho grupo es el Bureau el que se encarga de dirigir las relaciones con las demás formaciones socialdemócratas, es decir, el PES, la Internacional socialista, los miembros socialistas del Consejo y de la Comisión y los grupos políticos socialistas de las asambleas nacionales. Según lo establecido en el estatuto, el Presidente del grupo enviará regularmente al partido un informe sobre las actividades desempeñadas (rule 45 Est. S&D) y entre los miembros del Congreso PES se admite un representante por cada delegación nacional presente en el grupo S&D al cual se le reconoce derecho de voto mientras que podrán participar sin derecho de voto *todos* los miembros del grupo (art. 22.2).

De hecho, el grupo S&D otorga a sus miembros la posibilidad de organizarse en delegaciones nacionales («member of the same nationality *may organise* themselves into a national delegation», regla núm. 3) y se dispone que cada delegación nacional obtendrá una razonable representación «in the interest of the group» (regla núm. 16); además se establece que en el Bureau participen representantes de todas las delegaciones nacionales y se detalla un sistema de puntos adicionales que consentirán a las delegaciones más numerosas obtener más representantes.

En definitiva, según nuestra opinión, dicha correspondencia entre número, composición y denominación de las formaciones política extra e infra parlamentarias debería aplaudirse constituyendo una importante evidencia del paulatino proceso de sistematización de la arena partidista de la UE que podrá, en última instancia, mejorar el funcionamiento global del Europartido: los grupos realizan aquel proceso de sintetización del pluralismo partidista expreso a nivel transnacional por las federaciones políticas europeas y a su vez, a nivel interno, por los partidos «domésticos».

4.3. Análisis de los datos y primeras conclusiones

A la luz de las revisiones estatutarias brevemente esbozadas en los párrafos anteriores, como resulta del análisis de los documentos partidistas, los tres perfiles de mayor interés a la hora de identificar el grado de institucionalización entre grupo político y federación europea pueden individuarse en la indicación de un vínculo de adhesión al grupo casi-automática por parte de los diputados proveniente de partidos miembros de la federación, en la apertura a diputados externos y por último en la previsión de formas de integración institucional entre los dos sujetos. Los datos destacados se han resumido en la siguiente tabla:

TABLA 7- PRINCIPALES VÍNCULOS INSTITUCIONALES ENTRE PARTIDO EUROPEO Y GRUPO POLÍTICO CORRESPONDIENTE

PARTIDO	INDICACIÓN VÍNCULO POLÍTICO GRUPO PE	APERTURA A EURODIPUTADOS EXTERNOS	PARTICIPACIÓN CRUZADA EN ÓRGANOS DIRECTIVOS
PPE	√	√	√
PES	√	√	√
PVE	√	X	√
ALE	√	X	X
ALDE	√	√	√
PDE	√	√	√
IE	X	X	X
MENL	X	X	X
ACRE	√	X	√

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS RECOPIADOS DE LA CONSULTA DE LOS TEXTOS ESTATUTARIOS

Del anterior esquema se desprende que en la mayoría de los casos se ha institucionalizado un vínculo asociativo entre grupo y federación tal que, excepto en el caso de IE y MENL, en el PE se sentarán juntos todos los diputados provenientes de partidos nacionales miembros de la misma familia europea; en cambio, la apertura del grupo a diputados «externos», que debería limitarse a tutelar aquella correspondencia circular apenas señalada, se admite en las tres agrupaciones políticas más grandes: PPE, S&D y ALDE. Finalmente, casi todos los partidos políticos europeos y sus grupos prevén formas de integración institucional cruzada aunque, como se ha visto, en muchos casos se trata de la previsión de meras facultades de participación pasiva.

Ahora bien, cabe señalar que las consideraciones esbozadas a propósito de la institucionalización del binomio grupo-partido europeo se adaptan con mucha dificultad a las formaciones políticas europeas constituidas por posiciones o bien eurófobas, o bien euroescépticas; en estos casos, como ha sugerido Sozzi³⁵⁴, la participación de los partidos nacionales en el Europartido no llega a integrar una de las caras de esta estructura como en el modelo teorizado en ese trabajo, sino más bien individua para estos partidos un nivel de acción más. Según esta tesis, por lo tanto, para los partidos

³⁵⁴ SOZZI, Fabio, (2011), *La Sinistra radicale a livello europeo*, Libreriauniversitaria.it Editore, pág. 3.

«antisistema UE» las federaciones políticas europeas como los grupos parlamentarios del PE serían meramente «a weak and dependent face of the national parties»³⁵⁵.

Consecuentemente, las relaciones entre estas tres distintas «caras» políticas seguirán otro sistema de funcionamiento, cual es aquél del oportunismo político, como resulta de algunos acontecimientos que han caracterizado la actual legislatura. Emblemático a este propósito es el caso del Movimiento Europa de las Naciones y de las Libertades y del correspondiente grupo. La federación europea de ideología antieuropeístas- o mejor dicho, eurófoba- se constituía poco después de las elecciones de 2014 aunque no lograba formar su propio grupo político debido a la falta de los requisitos de representatividad exigidos por el Reglamento parlamentario para su creación. Así, en un primer momento, los diputados electos entre las listas de sus partidos miembros confluían entre los No Inscritos que durante el primer año de legislatura reunían casi exclusivamente parlamentarios provenientes de partidos afiliados al MENL (principalmente, la Liga Norte italiana y el Front Nacional) adquiriendo una identidad política bien definida a pesar de ser una agregación de diputados no afiliados. Esta situación cambiaba en junio de 2015 cuando se constituía el grupo Europa de las Naciones y de las Libertades.

Cabe matizar que debido a su joven edad y al hecho de que apenas se cumplen los requisitos establecidos para la constitución y la supervivencia de un grupo político del PE, la agrupación Europa de las Naciones y de las Libertades acoge entre sus miembros también diputados que no tienen ninguna relación partidista con el MENL, posibilidad que como se ha visto se limita mucho en los grupos más grandes y consolidados. A pesar de la diferencia entre las dos actitudes, la *ratio* de base es la misma: oportunismo político. Mientras que, como se ha señalado, el objetivo primario de las grandes federaciones- y consecuentemente de los grupos correspondientes- consiste en alcanzar un nivel lo más alto posible de representatividad transnacional, sacrificando en algunos casos su coherencia ideológica interna, para los grupos más pequeños el mismo sacrificio justifica su supervivencia.

En este sentido, pueden señalarse también los acontecimientos que afectaron al grupo EFDD también durante la presente legislatura. En el mes de enero de 2017 el

³⁵⁵ CALOSSÌ, Enrico, CICCHI, Lorenzo, (2017) «European political parties vs. european parliament political groups: the organizational implications of their behavioural and ideological balance of power», ECPR 2017 General Conference, University of Oslo, pág. 3.

Movimiento 5 Estrellas (en adelante, M5S), promovía una consulta telemática de sus inscritos para decidir el futuro de la alianza parlamentaria con el UKIP británico y más específicamente la alternativa de entrar en el grupo liberal ALDE. Los resultados aplaudían el cambio propuesto por el líder italiano Grillo que anunciaba su abandono del grupo EFFD. Lamentablemente, la decisión de adherir al grupo ALDE no se había discutido previamente con éste que, de hecho, algunos días después rechazaba la solicitud de los parlamentarios pentaestrellados por diferencias ideológicas inconciliables³⁵⁶; de ahí, su reconciliación con el líder del grupo EFDD, Farage, a pesar de la ruptura inicial.

Ahora bien, de este asunto destacan dos ulteriores aspectos: en primer lugar, la cohesión ideológica como requisito para la constitución de un grupo político parece no ser una quimera legislativa ya que, entre las motivaciones aducidas por el presidente del grupo ALDE, precisamente se menciona la incompatibilidad entre las posiciones de los parlamentarios de Grillo y aquellas de su grupo; en segundo lugar, destaca la precariedad de los grupos que son expresión de posturas políticas extremistas que, a pesar de sus actitudes obstruccionistas, para asegurar su existencia se ven obligados a llevar a cabo una constante y minuciosa labor de diálogo y compromiso político. En este sentido se explica el porqué, a pesar de las declaraciones de Grillo, el grupo de Farage no excluyó a los diputados pentaestrellados; de hecho, con la salida de los italianos (17 diputados) el EFFD se habría quedado con 27 diputados, provenientes de dos Estados miembros, dejando de integrar los requisitos exigidos por el reglamento parlamentario.

Una lectura más atenta de los acontecimientos relatados disminuye el carácter excepcional- estrechamente conectado a la realidad europea- que se le podría atribuir respecto a las lógicas que en cambio animan un sistema político nacional; de hecho, los elementos del oportunismo político y de la flexibilidad ideológica resultan ser propios de la misma naturaleza de las agregaciones políticas; a este propósito en la obra maestra de García-Pelayo ya se destacaba la figura del partido como «political enterprises» y se señalaba que al igual que en cualquier empresa, a partir de un cierto momento

las organizaciones se muestran más interesadas en su supervivencia y crecimiento que en la realización de los valores o en la consecución de los fines para los que en su día fueron

³⁵⁶ Guy Verhofstadt presidente del grupo parlamentario de los liberales declaraba: «Sono arrivato alla conclusione che non ci sono sufficienti garanzie di portare avanti un'agenda comune per riformare l'Europa; non c'è abbastanza terreno comune per procedere con la richiesta del Movimento 5 Stelle di unirsi al gruppo Alde. Rimangono differenze fondamentali sulle questioni europee chiave».

creadas, de modo que si es necesario se procede a la adaptación o a la mutación fáctica de tales fines o valores. La experiencia de nuestro tiempo nos demuestra que los partidos no escapan a esta regla, lo que, por otra parte, es coherente con su función dentro del sistema democrático³⁵⁷.

Como ya ha sido destacado a propósito de la relación entre las federaciones políticas europeas y sus miembros, el mantenimiento del estatus quo debido a la complejidad de los factores que pueden afectar a este vínculo dependerá de la evaluación de elementos de distinta naturaleza; la decisión final en la mayoría de los casos podrá imputarse a razones de utilitarismo político.

5. EL EUROPARTIDO COMO SISTEMA TRIANGULAR: PROPUESTAS DE CAMBIOS

5.1. Una integración estructurada y permanente

En el primer capítulo se exponía la tesis elaborada por Bardi³⁵⁸ y pormenorizada por Calossi de la tripartición del sistema europeo de partidos según el siguiente esquema³⁵⁹:



De la teoría originaria de Katz y Mair³⁶⁰ pueden destacarse algunos significativos datos que ponen en evidencia el tipo de relaciones entre las tres categorías partidistas

³⁵⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *op. cit.*, pág. 79.

³⁵⁸ BARDI, Luciano, *op. cit.*, págs 13-19.

³⁵⁹ CALOSSO, Enrico, *op. cit.* pág. 3.

³⁶⁰ KATZ, Richard, MAIR, Peter, «The ascendancy of the party in a public office: party organization change in Twentieth-century democracies», en GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón, LINZ, Juan J. (2002), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, pág. 248.

europeas. De especial modo, es interesante respecto a nuestro propósito de investigación subrayar que según los antedichos autores el *party in the central office* se encuentra en este modelo subordinado al partido *on the ground* debido a sus contactos exclusivos con la sociedad civil, es decir, con los electores. Por otra parte, quien ocupa el cargo público central gestionará la coordinación de las demás organizaciones partidistas, impartiendo reglas y directrices de acción. Estas consideraciones pueden trasladarse perfectamente al plan europeo; de hecho, como se desprende de la figura, los partidos políticos nacionales son los únicos que mantienen relaciones directas con la sociedad civil, mientras que la federación supranacional y extraparlamentaria se coloca *in the central office* y se encarga de la coordinación entre los partidos provenientes de distintos Estados miembros; por último, a nivel institucional se hallan los grupos políticos del PE, representativos del papel de *party in public office*.

El anterior modelo, además de poner en evidencia el carácter reticular del sistema de partidos de la Unión, nos proporciona una valiosa herramienta para el tratamiento de una temática hasta ahora mantenida al margen de este trabajo, es decir, el reparto de competencias y funciones entre los tres actores políticos analizados. Se han dedicado muy pocos estudios al reparto competencial desde un perspectiva global que tenga en cuenta todos y cada uno de los fragmentos indicados; en cambio, más común es el tratamiento del papel desempeñado individualmente por cada actor. Y a este propósito, pueden resaltarse dos etapas fundamentales en la producción científica acerca del tema abarcado: una primera etapa corresponde al periodo que va desde la celebración de las primeras elecciones directas europeas hasta la aprobación del primer Reglamento (CE) 2004/2003; en este periodo las expectativas sobre el desarrollo de un sistema de partidos europeo a la altura del patrón consolidado en las democracias occidentales han impulsado el interés de los estudiosos y la producción científica hacia los dos actores políticos propiamente europeos, los grupos parlamentarios del PE y las federaciones transnacionales.

Por otra parte, debido a la frustración madurada por las profundas divergencias entre las categorías jurídicas clásicas y la realidad europea, y el escaso impacto concreto de las reformas normativas, se ha generado entre los estudiosos un tópico muy explotado basado en la convicción de que, debido a la inadecuación de los partidos políticos europeos de desempeñar las clásicas funciones constitucionales, la UE como arena política continuaba siendo dominada por los partidos nacionales. De ahí, la disminución

progresiva de las contribuciones en materia, principalmente limitadas al área de estudio de las ciencias políticas.

En cambio, la perspectiva que quiere adoptarse en este trabajo requiere una consideración global del sistema debido a sus características intrínsecas; en efecto, el vínculo entre los partidos políticos europeos y los demás actores políticos- grupos parlamentarios y partidos nacionales- puede calificarse de *ontológico* y *funcional*: sin los partidos nacionales, las federaciones políticas europeas no existirían y a la vez, sin éstas, los grupos políticos no podrían realizar aquella labor de sintetización del los pluralismos políticos estatales que, en cambio, los partidos europeos han llevado a cabo sobre todo en los casos de hiperfragmentación de la arena partidista. Por lo tanto, el Europartido representaría en sí mismo un sistema complejo y como tal se basaría en el enredado mecanismo de las relaciones entre «todo» y «partes del todo»: «el primero sin las segundas no existe (...), pero los segundos no son capaces de explicar exhaustivamente el primero»³⁶¹.

En lo referente al grado de interrelación que existe entre los componentes del Europartido, Niedermayer elabora un modelo basado en tres diferentes niveles de correspondencias entre partidos políticos nacionales y federaciones europeas (en orden creciente): en el primer estadio la relación entre los actores políticos considerados se limita a meros contactos esporádico (*contact stage*); en el segundo, la colaboración transnacional es permanente y estructurada (*cooperation stage*); por último, el nivel más profundo de integración presupone cierta cesión de soberanía por parte de los partidos políticos nacionales a favor de los partidos europeos (*integration stage*)³⁶².

Pues bien, intentando estirar dicho modelo hasta aplicarlo al conjunto de relaciones que componen el sistema europeo de partidos, puede descartarse sin más el primer estadio individuado, ya que las interrelaciones entre los actores políticos europeos no pueden reducirse a meros contactos, como demuestra el nivel de institucionalización alcanzado por cada uno y entre ellos; en cambio, entre grupos parlamentarios, partidos europeos y nacionales existiría una integración estructurada y permanente tal que podría

³⁶¹ PERE PLAZA I FONT, Joan, *op. cit.* pág. 50.

³⁶² NIEDERMAYER, Oskar, (1983), *Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der EG*, Frankfurt, Campus Verlag, citado en LIGHTFOOT, Simon, *op. cit.* pág. 223.

encajar en el *cooperation stage* delineado, sin excluir a la vez cierta cesión de soberanía típica de la última opción del *integration stage*³⁶³.

A este propósito, según la RAE por «integración» se entiende la acción o efecto de «integrar» que según su definición consiste en «constituir o completar un todo»³⁶⁴ y es precisamente en este sentido en el que puede reconocerse aquella «autolimitación parcial» entre los actores del Europartido; volvemos por lo tanto a la tesis anteriormente esbozada del Europartido como un *todo* complejo. Esta naturaleza compuesta no puede no influenciar la dimensión funcional del Europartido y es a la vez causa y consecuencia de la peculiaridad del papel que sus componentes desempeñan comparados con los *alter ego* nacionales. Además, como se ha afirmado al principio de este trabajo, si aceptemos que el sistema institucional y partidista de la UE pueda calificarse de multinivel, consecuentemente esta articulación en distintos planos influenciará el reparto de competencias y funciones entre partidos nacionales, grupos políticos y partidos europeos.

5.2. Reparto de las funciones representativas y presentación de nuevas tesis

Puesto que en nuestro análisis se ha hecho especial hincapié en el perfil representativo del sistema institucional europeo, pueden destacarse dos macro funciones relacionadas con este ámbito que los actores políticos europeos ejercen: por un lado, la agregación y la articulación de intereses distintos, por el otro, la reducción y la sintetización de los mismos. Cabe verificar quién desempeña cuál de estas acciones en el Europartido. A la primera macro categoría pertenece la actividad de integración y socialización política: se trata de una actividad llevada a cabo por cada uno de los actores políticos partes del Europartido y también por aquellas organizaciones «satélites», los lobbies y en cierta medida las fundaciones políticas que, como se ha visto, se ocupan de intermediar entre el nivel institucional y el substrato social.

³⁶³ Señala una transferencia de soberanía por parte de los partidos nacionales a la organización supranacional el profesor Rodríguez- Aguilera de Prat que define esa cesión como «una autolimitación parcial y reversible que han hecho algunos partidos nacionales, siempre dentro de una concepción *complementaria* del Europartido, pues este ni está en pie de igualdad con aquella ni mucho menos tiene potencial *sustitutivo*» (cursiva original del texto); en RODRÍGUEZ- AGUILERA DE PRAT, C., *Partidos políticos...op.cit.* pág. 34.

³⁶⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, (2014), «Integración», Diccionario de la lengua española, consultado en <http://www.rae.es/rae.html>.

En contra de la tesis según la cual las federaciones se ocuparían de impulsar una integración política a nivel meramente simbólico, mientras que los grupos parlamentarios serían los artífices de la verdadera integración a nivel sustancial³⁶⁵, a las primeras compete una labor de agregación estrechamente política dirigida a seleccionar y unir bajo una única familia política europea las distintas organizaciones partidistas nacionales. Como se evidencia en el caso de los PECO en algunas hipótesis dicho papel se sustancia en una obra de coordinación y sistematización de la arena política interna que en última instancia puede considerarse el efecto más evidente de aquella europeización multinivel destacada a comienzo de este capítulo. Puede por lo tanto afirmarse que el papel que más identifica los partidos políticos europeos coincide con aquella labor de socialización política que no es otra cosa que la clásica actividad de «integración» trasladada a nivel europeo. En este ámbito los grupos políticos europeos aportan en algunos casos una contribución determinante, constituyendo la primera incubadora de los pluralismos partidistas cada vez que no puede procederse por la vía de la adhesión formal a la federación europea.

La agregación y la articulación de intereses se concretan en la coordinación política de los partidos nacionales principalmente- aunque no solo en ella- de cara a las elecciones. Es evidente que el momento electoral representa el eje de la coordinación de las tres caras analizadas, expresión del vínculo que se establece entre el voto para un partido concreto, su impacto en el tamaño del grupo y en la elección del presidente de la comisión según la indicación de la federación política correspondiente³⁶⁶. Éstas actuarán como coordinadoras de las campañas políticas que sus miembros llevarán a cabo a nivel nacional, a través de la elaboración de euromanifiestos, de las líneas políticas de acción, de la organización de *meetings* y en algunos casos con este fin se ha procedido a la institución de grupos de trabajo u órganos específicamente destinados a planificar el momento electoral³⁶⁷; por otra parte, los partidos políticos nacionales se ocuparán del

³⁶⁵ En este sentido ATTINÀ, Fulvio, *op. cit.*, pág. 39.

³⁶⁶ A este propósito, resulta emblemática la institución en el seno del PES de un órgano *ad hoc*, el Election Congress, encargado de elegir al candidato para la presidencia de la Comisión según un procedimiento que se define como «abierto, transparente y democrático» y de aprobar el euro-manifiesto para las elecciones europeas (Capítulo V del Est. PSE). Más genérica es la previsión del PVE según la cual «in all matters concerning the European elections the European Green Party and the Green Group in the European Parliament shall consult each other on a regular basis and shall contribute within the limits of each other's responsibilities» (Regla núm. 37.5).

³⁶⁷ Como ha relatado Jansen, entre 1983-1984, el PPE decidía crear un *working group* encomendado de reunir representantes de todos los partidos miembros para discutir y armonizar las medidas electorales de cara a la llamada a las urnas. Cabe señalar que en el actual estatuto del PPE no se halla ninguna referencia

proceso de selección de los candidatos al cargo de eurodiputado- actividad ejercida en régimen de monopolio casi exclusivo, no solamente en Europa sino más bien en los sistemas compuestos, como Estados Unidos- y de la recaudación de votos.

A este propósito, destacan las medidas propuestas por el PE de cara a las futuras elecciones europeas de 2019; en la Resolución³⁶⁸ se propone

mejorar la visibilidad de los partidos políticos europeos colocando sus nombres y logotipos en las papeletas de voto, y recomienda que estos figuren también en las campañas de radio y televisión, en carteles y en otros materiales utilizados en las campañas electorales europeas, especialmente los programas de los partidos nacionales, puesto que estas medidas aumentarían la transparencia de las elecciones europeas y mejorarían el procedimiento democrático con que se llevan a cabo, ya que los ciudadanos podrán establecer claramente un vínculo entre su voto y el efecto en la influencia política de los partidos políticos europeos y su capacidad de formar grupos políticos en el Parlamento Europeo.

Pertenece al segundo macro-grupo de funciones la representación de las instancias sociales por parte de aquellos sujetos políticos que concurrirán en primera persona en las elecciones políticas. A este propósito, como es notorio, las problemáticas peculiares del ordenamiento europeo estriban en el mayor grado de fragmentación del abanico de intereses e instancias sociales por representar a nivel de la UE y en la ausencia de una sólida «identidad europea». Se ha visto que, por un lado, para obviar al primer obstáculo, la participación de los lobbies en el sistema decisonal-representativo de la Unión constituye un elemento que ha ido institucionalizándose; por el otro, el modelo del partido-constituyente, creador de una identidad política europea, se ha normativizado a través del art. 10.4 TUE que, como ha destacado la doctrina, atribuye a los partidos políticos europeo una función *demosnógena*³⁶⁹.

Sin embargo, en la práctica la antedicha función solo podrá realizarse plenamente a través de la concurrencia de los grupos políticos y de los partidos nacionales. A pesar de los patrones representativos clásicos, debido a la naturaleza multinivel del sistema representativo-parlamentario europeo, cada actor deberá contribuir al desafiante proyecto de formar una conciencia europea. En aquel sistema parlamentario euro-nacional esbozado en el primer capítulo, la participación de cada uno de estos actores,

al antedicho *working group*; además, consultado su página web en la sección dedicada a los grupos de trabajos solo se mencionan tres, respectivamente competentes en: European policy, economic & social policy, membership; en <http://www.epp.eu/structure/working-groups/>.

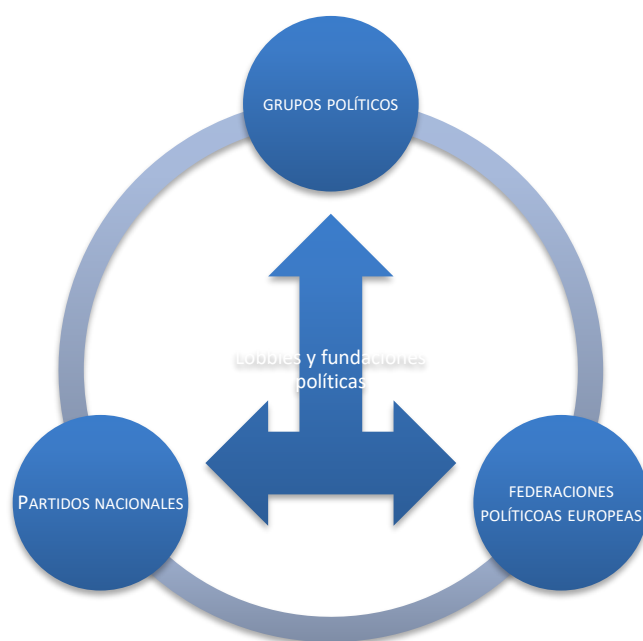
³⁶⁸ RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, *sobre la reforma de la legislación electoral de la Unión Europea* (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL))

³⁶⁹ Así define el papel constitucional atribuido a los partidos políticos europeos RODRÍGUEZ, Ángel, *El régimen constitucional... op. cit.*, pág. 195.

sin olvidar las cámaras parlamentarias nacionales, será indispensable para llevar a cabo la función representativa en la que se basa el funcionamiento de la UE.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Tomando como referencia la notoria definición de Sartori de «sistema de partido» como «conjunto de interacciones resultante de la competición partidista»³⁷⁰- donde por competición, en sentido contrario al tradicional del término, se entiende la existencia de relaciones entre los partidos- puede afirmarse que existe un sistema europeo de partidos cuyo esqueleto está constituido por una red multinivel de interrelaciones partidistas³⁷¹. De todas formas, la imagen triangular del Europartido elaborada por Bardi y Calossi debería cambiarse por una circular que mejor evidencie las interrelaciones entre «grupos políticos- federaciones europeas- partidos domésticos», dejando de lado la jerarquización de éstas; consecuentemente, la figura que se propone es la siguiente:



Somos conscientes que la nueva imagen de Europartido podría parecer un tanto «visionaria» y se admite que se han acentuado- por la razones que se explicarán- algunos rasgos que aún no pueden considerarse plenamente desarrollados; en efecto, la circularidad no es tan perfecta como aquella representada en el modelo propuesto. Sin embargo, para una correcta interpretación de la figura presentada debe tenerse en cuenta

³⁷⁰ SARTORI, Giovanni (1996), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, pág. 44.

³⁷¹ BARDI, Luciano, KATZ, Richard, MAIR, Peter (2011), «Verso una política europea», *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 3, págs. 347-367

que, dependiendo del campo de acción y de la función por ejercer, el vértice del Europartido estará protagonizado cada vez por un actor diferente; no se trata de una verdadera jerarquización sino de la adquisición por parte de una de las organizaciones partidistas principales del cargo de dirección. El sistema europeo de partidos, por su naturaleza dinámica y no lineal, no puede cristalizarse en una única imagen fija. Se trata de un sistema en continua evolución, basado en la lógica de la fuerza y del compromiso político que se adaptará a una imagen nueva dependiendo de los resultados de este regateo.



CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Atendiendo a la estructura y a los resultados obtenidos en cada uno de los capítulos elaborados, a continuación se pasa a enumerar las conclusiones «provisionales» a las que se ha llegado en el desarrollo de la presente investigación. De todas formas, antes de proceder a detallar las consideraciones finales del presente estudio, cabe matizar algunas breves reflexiones acerca de la metodología adoptada. Como ha sido subrayado, nada más comenzar nuestro análisis, se ha destacado un primer problema de fondo: la transferibilidad al nivel europeo de las principales categorías jurídicas clásicas. Esto se debe primordialmente a la naturaleza de la misma Unión europea que sobresale por ser una forma de organización política *sui generis*, protagonista de una nueva etapa histórica «post-nacional». De ahí los límites de aquellos intentos de adaptar a la realidad europea las clásicas etiquetas- empezando por la noción de «forma de gobierno» y siguiendo con el modelo tradicional de parlamentarismo- que mal se concilian con un sistema en el cual no es aplicable ni siquiera el principio de separación de poderes en su proverbial versión tripartita. Asistimos al retroceso de las ideas de soberanía, *demos*, representatividad y por lo tanto nuestro punto de partida ha sido la observación de la realidad europea. Tanto en general, como especialmente para la temática tratada, la metodología de estudio del proceso de integración europea exige que se ponga de lado el instrumental categorial basado en el clásico modelo del Estado- Nación y se comience un proceso de *categorical challenges* que nos conduzca a la creación de una terminología conceptual autónoma, totalmente europea. Consideramos necesario que entre los estudios europeos se empiece a compartir la ardua misión de intentar analizar la materia investigada con ojos vírgenes, evitando caer en la tentación de operar una transferencia automática de conceptos y reglas de un nivel a otro.

Pues bien, esbozadas estas breves premisas, se pasa a detallar las conclusiones que pueden extraerse de cada capítulo; no se trata de consideraciones definitivas, debido a la naturaleza en continua evolución de la materia tratada. Además, la tesis se presenta poco antes de las próximas elecciones europeas de 2019 que permitirán poner a prueba algunas de las previsiones que se detallan a continuación.

PRIMERA. Recurriendo a las principales teorías elaboradas a propósito del parlamentarismo europeo, entre las tesis esbozadas aquella que clasifica el sistema constitucional de la Unión como *compound republic*, al estilo estadounidense, constituye la categorización más válida. Conceptos como «constitucionalismo multinivel» y «democracia compuesta» presentan la ventaja de adaptarse a un entorno tan peculiar como es el sistema constitucional europeo y permiten superar el *empasse* determinado por problemáticas que han monopolizado la especulación científica, consideradas sustancialmente irresolubles. Puede por lo tanto decirse que la forma de gobierno de la UE presenta los rasgos de un régimen parlamentario *sui generis* que, como es típico de las democracias compuestas, se articula en dos niveles: en sentido horizontal, según una relación institucional entre Parlamento y Comisión que resulta hoy en día más politizada; en sentido vertical, el sistema parlamentario de la Unión se cualifica como «euro-nacional», admitiendo como elemento estructural los parlamentos nacionales.

SEGUNDA. A pesar del largo proceso de *empowerment* del PE, es frecuente la objeción de que se trata de una asamblea carente de las principales funciones tradicionalmente desempeñadas por los parlamentos estatales; dichas lagunas dependerían principalmente de dos factores: la naturaleza de las elecciones europeas y la ausencia de un *demos* verdaderamente *comunitario*. Ambas cuestiones han sido brevemente esbozadas. En lo referente al primer asunto, entre las principales objeciones acerca del potencial representativo del sistema parlamentario europeo se suele aducir el carácter secundario de las elecciones europeas respecto a las tornadas electorales internas, también paragonadas a las *mid-term elections* americanas ya que serían utilizadas por los electores para sancionar al gobierno nacional más que por elegir efectivamente a sus representantes en el PE. En nuestra opinión, los acontecimientos económico-políticos que han afectado a los Estados miembros a partir de 2008 han tenido el efecto de desvelar la existencia de una Europa política que antes de aquel momento no había sido percibida por la opinión pública. En lo que concierne, en cambio, la existencia o no de una colectividad de ciudadanos europeos, unidos por un común sentido de pertenencia a una misma organización, el núcleo central de la cuestión parece más bien estar constituido por el asunto del «espacio público europeo». De hecho, el problema del *demos* europeo en términos de representación política no depende tanto de la ausencia de un *background* histórico que una los ciudadanos de los



Estados miembros como de la creación de una verdadera conciencia política europea; es este el elemento faltante que más en estas décadas ha acabado afectando al funcionamiento de los circuitos representativos, incluso a nivel estatal.

TERCERA. Entre los que hemos definido como *categorical challenges* un lugar privilegiado ocupa el modelo representativo clásico, basado en el papel de intermediación de los partidos políticos. El contenido literal del artículo 10 TUE permite delinear el contenido jurídico del principio representativo que se articula en un doble canal de representación: aquello constituido por el PE, representante de los ciudadanos europeos, y por otro lado, aquello integrado por el Consejo, representante de los Estados miembros. Esta ambivalencia se presenta también desde una perspectiva estrechamente *demo(s)*crática ya que los electores participarán en la vida política de la UE en calidad tanto de ciudadanos europeos como de ciudadanos del Estado miembro de origen. Debido a esta complejidad y ambivalencia intrínseca del principio representativo europeo, bien se comprende que el proceso de transmisión de las instancias sociales al nivel institucional requerirá la participación de una pluralidad de actores políticos, según un esquema que se ha resumido en la siguiente secuencia: electores- partidos nacionales- partidos políticos europeos- grupos parlamentarios. El sistema representativo de la UE solo podrá funcionar a través de la puesta en marcha de esta cadena de montaje.

CUARTA. Si la Unión europea representa un nuevo modelo parlamentario, de la misma manera el sistema europeo de partidos responde a lógicas estructurales y funcionales nuevas. Existe a nivel europeo, aunque en un estadio embrionario, un *network* multinivel entre los que hemos individuado como actores políticos principales y que en conjunto forman parte del Europartido: como destacado en más de una ocasión a lo largo de la presente investigación, el término «Europartido» se ha utilizado para indicar el sistema europeo de partidos que diversamente de la clásica concepción no será circunscrito a un mismo nivel de acción, no es electoralmente competitivo e incluye sujetos políticos tradicionalmente externos a éste, como los grupos políticos.

QUINTA. El análisis de los grupos políticos europeos ha comenzado por los criterios reglamentarios de constitución exigidos por el reglamento interno del PE. Entre estos se ha puesto especial hincapié en el requisito que impone la existencia de un vínculo ideológico-político entre los miembros de un mismo grupo parlamentario (art. 32 Reg.

Int.); a pesar del hecho que la disposición citada recogiese una costumbre ya adoptada *de facto* por los grupos parlamentarios- que desde su constitución se reunieron según las distintas corrientes políticas- en una primera fase se atribuyó a este criterio carácter meramente programático. En cambio, fue con la resolución de algunos notorios casos jurisprudenciales con la que se clarificó la verdadera naturaleza prescriptiva del requisito mencionado. Además, el análisis de los estatutos internos de los grupos políticos demuestra que en la mayoría de los casos el criterio de las afinidades políticas ha sido incorporado a la disciplina interna. Breves consideraciones se dedican a los demás requisitos previstos por el Reglamento parlamentario, es decir, el umbral numérico y la «transnacionalidad» de los grupos políticos, a la luz de los cuales cada grupo deberá estar integrado por un mínimo de veinticinco diputados elegidos en al menos una cuarta parte de los estados miembros.

SEXTA. Frente a la centralidad que el grupo político adquiere en la organización de los trabajos parlamentarios, se han dedicado algunos párrafos a la figura del diputado *uti singuli* y a la disciplina que el reglamento reserva a los parlamentarios que decidan no adherirse a ningún grupo, confluyendo entre los No Inscritos. Debido a las desventajas funcionales que la disciplina en cuestión prevé, el número de diputados independientes a lo largo de las legislaturas se ha mantenido constantemente bajo (aproximadamente alrededor de un 6% del total de los eurodiputados). Y a este propósito, del análisis de los componentes políticos de los *No-Attached Members* destaca que se suelen encontrar representantes de fuerzas políticas extremistas y a partir de la cuarta legislatura principalmente ultraderechistas y antieuropeas. En cambio, en el actual PE, con la constitución del grupo Europa de las Naciones y de las Libertades, la corriente más eurófoba ha logrado institucionalizarse, formando su propia agrupación política.

SÉPTIMA. Las anteriores consideraciones han permitido abrir un paréntesis acerca de la naturaleza jurídica de los grupos políticos que desde un punto de vista estructural y funcional se diferencian de los grupos políticos nacionales: diversamente de estos últimos, en la Unión europea los grupos políticos no constituyen una prolongación a nivel parlamentario de los partidos políticos y por lo tanto puede excluirse la operatividad de aquellas tesis según las cuales la índole de los grupos dependería de la influencia que sobre estos sujetos ejercen los partidos políticos. En cambio, proponemos la calificación de los grupos políticos europeos como entidades complejas que, en cuanto al perfil ontológico, seguirían colocadas en el ámbito del derecho privado- y en

este sentido se explicaría la ausencia en este sistema de un grupo mixto y la previsión de la figura del diputado no afiliado- pero, a la vez, manifestarían rasgos iuspublicistas por las funciones desempeñadas, tratándose de tareas principalmente públicas.

OCTAVA. Acerca del «grupocentrismo» que caracteriza el PE se ha señalado que dicha peculiaridad se traduce en un método de trabajo eficaz y a la vez contribuye a impulsar la europeización de los mismos grupos políticos, dejando un estrecho margen a las lógicas individualistas de las delegaciones nacionales. Además, siempre en una perspectiva institucional, el carácter grupocéntrico del PE puede interpretarse como el resultado de una elección estratégica de los grupos políticos que han contribuido de este modo al proceso de *empowerment* parlamentario: con la introducción del sufragio directo y a medida que el Parlamento ganaba poderes, la práctica del compromiso político y el culto a la moderación hicieron posible que la asamblea se presentase delante de la demás instituciones como unida y fuerte.

NOVENA. En lo referente a las agrupaciones transversales de parlamentarios, se han individuado las principales diferencias entre los intergrupos oficiales y los demás fenómenos asociativos, es decir, los *cross-party intergroups* y los *MEPs-forum*. Diversamente de estos últimos, los intergrupos deberán obtener formal reconocimiento al principio de cada legislatura y cumplir con algunas condiciones de publicidad. En cambio, acerca del número de los *MEPs-forums* no existen datos homogéneos y en muchos casos se genera confusión entre las actividades oficiales promovidas por el PE y los eventos organizados por estos grupos que no pertenecen al circuito institucional. Pues bien, frente a este fenómeno una solución podría consistir en pormenorizar las ventajas otorgadas a los intergrupos regularmente reconocidos, aceptando la inclusión de terceras partes; por el otro lado, deberían establecerse obligaciones de publicidad más estrictas para los eurodiputados que participen en algún *cross-party*, tratándose de sujetos obligados a respetar cierto código de transparencia.

DECIMA. Adoptando un enfoque histórico-descriptivo, una primera conclusión acerca del proceso de constitucionalización de los partidos políticos europeos estriba en la sustancial coincidencia entre las etapas que caracterizan el desarrollo de estos actores políticos y los principales acontecimientos institucionales que han interesado el proceso de integración europea. Tomando en cuenta como *critical moments* la introducción del sufragio directo para la elección de los diputados europeos, la aprobación del Tratado de

Maastricht y el progresivo potenciamiento de los poderes legislativos del PE, se ha visto que, a cada uno de éstos corresponde un paso adelante en la paulatina juridificación y normativización de los partidos políticos europeos.

DECIMOPRIMERA. Por lo que respecta a la naturaleza de los partidos políticos europeos, contrariamente a la tesis según la cual dichas federaciones políticas llevarían en su ADN una especie de tara genética por su origen principalmente infraparlamentario, se ha propuesto una lectura más mitigada que tiene en cuenta el impulso evolutivo de las internacionales interpartidistas, tanto en lo que concierne a la consolidación de una identidad ideológica común transnacional como respecto al desarrollo de una estructura organizativa central. En la primera fase de operatividad de la Confederación de los Partidos Socialistas y del Partido Popular europeo, dos Internacionales gestionaban a nivel supranacional la coordinación entre los partidos políticos miembros; además, se ha señalado que en la fase de europeización de los sistemas partidistas de los PECO siempre las Internacionales realizaron una previa labor de reclutamiento. Por otra parte, estas consideraciones no excluyen totalmente el impacto que en el desarrollo de los partidos europeos tuvieron los grupos políticos del PE, sino que reducen la carga negativa de estas circunstancias que, en lugar de interpretarse como un defecto congénito, integran una característica peculiar del sistema europeo.

DECIMOSEGUNDA. Con la entrada en vigor del llamado Tratado de Lisboa y la presentación del notorio Informe Giannakou, se advertía la exigencia de modificar el anterior régimen jurídico de los partidos políticos europeos que el Reg. 2004/2003 había a su tiempo delineado. De ahí, la aprobación del Reg. 1141/2014 que introduce un sistema de inscripción registral para los partidos políticos que demostrarán integrar los requisitos exigidos por dicha disciplina; la aceptación de la solicitud de registro, verificada por la APPF, conllevará el reconocimiento de la personalidad jurídica de derecho europeo y la admisión al financiamiento público. Con respecto a las condiciones que legitimarán al partido político a solicitar su registro, en general el conjunto de los requisitos exigidos quiere asegurar que el solicitante tenga una actitud formalmente y sustancialmente europea: se exige que el partido tenga su sede en un Estado miembro y que haya participado en las elecciones del PE, condición que se considerará igualmente integrada si el partido manifiesta *públicamente la intención de*

participar en las próximas elecciones europeas; en cambio, desde un punto de vista sustancial, se requiere que «la coalición o sus miembros» cumplan con el requisito de la «suficiente representatividad transnacional» que será integrado cuando el partido esté representado «en al menos una cuarta parte de los Estados miembros».

DECIMOTERCERA. Otro tema tratado en el tercer capítulo estriba en los estándares de democraticidad para los partidos europeos. Con respecto al Reglamento actual el partido deberá respetar «en su programa y actividades» los valores fundamentales en los cuales se basa la Unión y en el caso de que el partido no cumpla o deje de cumplir con el requisito de la «democracia externa» la sanción prevista se substancia en la denegación de registro o en su cancelación. En cambio, no se encuentra en la misma disciplina alguna referencia a estándares de democraticidad interna; mejor dicho, en el texto finalmente aprobado, a pesar de las previsiones que la Comisión había insertado en su propuesta de reglamento acerca de este perfil, se opta por dejar un margen bastante amplio de libertad a los partidos políticos europeos en materia de organización y funcionamiento interno. A este propósito, podría objetarse que precisamente por ser un «estatuto» habría debido regular de manera más puntual este aspecto, por lo menos añadiendo la previsión de unas garantías mínimas en favor de los afiliados. Por otra parte, se ha visto que en algunos casos los mismos partidos europeos han contribuido con su disciplina estatutaria a su propia democratización interna.

DECIMOCUARTA. Entre los efectos producidos por la puesta en marcha del Registro se ha señalado el aumento de la transparencia general del sistema partidista que se traduce en una mejora de la democracia misma: consentir el acceso directo a la documentación interna del partido como los estatutos y las reglas de *governance* que cada uno de ellos adopta, favorece el electorado que podrá cumplir una elección consciente e informada en la próxima tornada electoral; además, dicha transparencia impulsa la participación política del ciudadano europeo como posible militante y ampara los afiliados que tienen derecho a que se cumplan las reglas estatutarias.

DECIMOQUINTA. Como ha sido adelantado, con la puesta en marcha del Registro resulta que solo se han inscrito aquellos partidos que presumen de un correspondiente grupo político en el seno del PE, en la mayoría de los casos adoptando la misma denominación. Ahora bien dicha homonimia va más allá de una mera coincidencia terminológica, manifestando la voluntad de ambas partes de reforzar aquel vínculo

grupo-partido que, como ha destacado el análisis de los documentos internos, empieza a construirse con la previsión de mecanismos de afiliación automática al grupo de los diputados provenientes de partidos miembros de la correspondiente federación trasnacional. Por otra parte, de este modo se ha fomentado una estructuración especular entre formaciones extra y infra parlamentarias.

DECIMOSEXTA. En la última parte de la presente investigación se ha intentado averiguar si se ha logrado un nivel de institucionalización suficiente en cada fragmento del Europartido. Y en lo referente al binomio partido europeo-partido nacional, del caso específico de la europeización de los PECO se han destacado los rasgos que caracterizan la consolidación de las *membership* entre estos dos actores. En general puede decirse que cada proceso de adhesión e incorporación de los partidos domésticos a las federaciones trasnacionales europeas posee todas las características de una negociación basada en la evaluación racional de las ventajas y de las consecuencias que la *membership* puede aportar a ambas partes. Este proceso de *political exchange* presenta como mínimo común denominador lo que podría definirse como el «efecto legitimador»; distinguimos entre una «legitimación política», principalmente generada en pro de los partidos nacionales que logran afiliarse a una federación europea, y una legitimación democrática que favorecerá éstas últimas. Pues bien, el efecto legitimador en su primer sentido no representa, al contrario de lo que podría pensarse, una atracción exclusiva para los partidos pequeños o de rango sub-estatal, sino más bien un incentivo para cualquier partido ya que la adhesión a una federación europea confiere mayor legitimación a sus programas políticos y más fuerza a nivel competitivo interno; a este propósito se han citados los casos de Podemos en España, del Scottish National Party y de la Lega Nord que de la adhesión a un partido europeo han obtenido el fortalecimiento de sus posiciones independentistas o autonomistas a través de la transposición a nivel comunitario de sus proyectos. En lo referente al poder *democratizador* de la afiliación trasnacional, basta con mencionar el caso del Partido Popular español que intentó cubrir sus orígenes franquistas solicitando la adhesión al PPE y, en el mismo sentido, la Alianza de la Izquierda Democrática que por ser miembro del PSE consiguió alejarse de la *nomenklatura* comunista.

DECIMOSÉPTIMA. Del análisis de los estatutos partidistas europeos y a la luz de los más significativos ejemplos prácticos, resulta que la composición multinivel del sistema



partidista de la UE no puede evitar que los acontecimientos que interesan a la competición política interna acaben por trasladarse a nivel europeo: partidos enemigos a nivel estatal, se aprovecharán de todos los medios necesarios para evitar formar parte de la misma federación y consecuentemente de un mismo grupo político a nivel europeo. Aunque en muy pocos casos se otorga una especie de derecho de exclusividad nacional a los partidos políticos ya afiliados, a la hora de decidir si admitir o no un partido connacional, los mecanismos de regateo volverán a ocupar un lugar central: si el partido ya miembro amenaza con dejar la federación europea en el caso de que se acepte la adhesión de su rival político, pese a la inexistencia de un poder formal de veto, es indudable que no se renunciará a los beneficios que su *membership* aporta, bien en términos de votos con ocasión de las elecciones europeas, bien en cuanto a eurodiputados para el respectivo grupo del PE.

DECIMOCTAVA. En lo referente al binomio grupo político-federación europea, del análisis de los estatutos de las federaciones políticas y de los respectivos grupos parlamentarios destaca que en la mayoría de los reglamentos internos de los grupos políticos del PE se menciona el vínculo de adhesión entre el grupo y los diputados provenientes de aquellos partidos nacionales afiliados a la correspondiente federación europea. A pesar de que la adhesión de un diputado a un grupo parlamentario cualquiera será absolutamente espontánea, se remarca que subsisten elementos que demuestran cierto automatismo en el mecanismo de adhesión al grupo correspondiente a la federación. Además, en algunos casos, los grupos establecen reglas estrictas para la adhesión de aquellos diputados que no poseen ninguna vinculación con la correspondiente federación; dicha circunstancia puede interpretarse como la voluntad de estos grupos de mantenerse «cerrados» y de limitar la afiliación a su red partidista, creando cierta correspondencia entre el nivel parlamentario y extraparlamentario.

DECIMONOVENA. Acerca del grado de interrelación que existe entre los componentes del Europartido, basándonos en el modelo elaborado por Niedermayer, puede afirmarse que entre grupos parlamentarios, partidos europeos y nacionales existe una integración estructurada y permanente tal que podría encajar en el *cooperation stage*, sin excluir a la vez cierta cesión de soberanía típica de la última opción del *integration stage*. De hecho, si por «integración» entendemos la acción o efecto de «integrar», o sea, «constituir o

completar un todo»³⁷², volvemos a la tesis anteriormente esbozada del Europartido como un *todo* complejo. Esta naturaleza compuesta no puede no influenciar la dimensión funcional del Europartido y es a la vez causa y consecuencia de la peculiaridad del papel que sus componentes desempeñan, comparados con los *alter ego* nacionales.

VIGÉSIMA. Si aceptemos que el sistema institucional y partidista de la UE pueda calificarse de multinivel, consecuentemente esta articulación en distintos planos influenciará el reparto de competencias y funciones entre partidos nacionales, grupos políticos y partidos europeos. Muy brevemente, el papel que más identifica los partidos políticos europeos coincide con aquella labor de socialización política que no es otra cosa que la clásica actividad de «integración» trasladada a nivel europeo; en este ámbito los grupos políticos europeos aportan en algunos casos una contribución determinante, constituyendo la primera incubadora de los pluralismos partidistas cada vez que no puede procederse por la vía de la adhesión formal a la federación europea; en cambio, la agregación y la articulación de intereses se concretiza en la coordinación política de los partidos nacionales principalmente- aunque no solamente- de cara a las elecciones. Es evidente que el momento electoral representa el eje del coordinamiento de las tres caras analizadas, expresión del vínculo que se establece entre el voto para un partido concreto, su impacto en el tamaño del grupo y elección del presidente de la comisión según la indicación de la federación política correspondiente.

Por último, algunas breves consideraciones deben dedicarse a enunciar las propuestas que con el presente trabajo quieren aportarse. Estamos convencidos de que en los años venideros el proceso de integración política y partidista se acelerará y que para estar preparados para esta nueva etapa deberá tomarse por fin conciencia de la unicidad del proyecto europeo. En este sentido, las relaciones entre los actores políticos objeto de esta tesis, así como actualmente estructuradas, deberían constituir el punto de fuerza de un sistema europeo de partidos más maduro y desarrollado. Ayudaría a este propósito, impulsar normativamente el reparto de funciones según los múltiples niveles en los que se desarrolla el Europartido, por ejemplo acogiendo en el reglamento parlamentario europeo la referencia a las relaciones entre las federaciones transnacionales y los grupos políticos. Por otra parte, se propone introducir en el texto reformado del Estatuto sobre

³⁷² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, (2014), «Integración», Diccionario de la lengua española, consultado en <http://www.rae.es/rae.html>.

los partidos políticos europeos una medida que otorgue a los partidos que cuentan con un grupo político en el seno del PE una especie de derecho de prelación para registrarse.

Pecando quizás de excesivo optimismo, esperamos que en el futuro más próximo todos los actores políticos analizados en este trabajo se constitucionalicen; de hecho, para que el sistema europeo de partidos se desarrolle plenamente es oportuno que se le otorgue reconocimiento en el derecho primario de la UE.



Il presente lavoro nasce dall'interesse che, nei primi mesi di elaborazione della tesi, aveva suscitato la prospettiva di una profonda modifica dello status giuridico dei partiti politici europei, sui quali da tempo la dottrina aveva perso interesse dopo aver statuito la loro irrilevanza come attori politici autonomi. Analizzando le principali argomentazioni addotte a sostegno della suddetta tesi, emergeva che la metodologia utilizzata nella maggior parte dei casi consisteva nella comparazione sistematica dei partiti politici europei ai loro *alter ego* nazionali, secondo modelli e categorizzazioni classiche, elaborati principalmente sulla base dei sistemi pluralisti statali. Secondo una lettura pressoché unanime, le federazioni politiche europee costituirebbero dei meri raggruppamenti di partiti nazionali, uniti da ragioni di opportunismo politico, ed incapaci di svolgere le tradizionali funzioni di intermediazione assolute negli ordinamenti rappresentativi moderni.

Tale conclusione appariva fondata sul presupposto che l'oggetto di studio ed il rispettivo termine di comparazione fossero assimilabili, quantomeno in ragione della loro omonimia, premessa che ad una più profonda analisi risultava fuorviante. Lo studio di tali soggetti consentiva, infatti, di evidenziare numerosi profili di peculiarità propri dello status dei partiti politici europei, principalmente determinati dall'influenza esercitata da due ulteriori soggetti attivi a livello supranazionale: i gruppi politici del Parlamento europeo (d'ora in avanti, PE) ed i partiti nazionali. Si decideva, pertanto, di modificare il progetto di ricerca al fine di tentare di sviluppare un modello teorico-descrittivo di «sistema europeo di partito» che consentisse sia di analizzare ogni unità costitutiva dello stesso, sia di individuare il grado di istituzionalizzazione delle relazioni esistenti tra le facce di tale sistema. Sul punto era stato già sviluppato dalla dottrina italiana, ed in particolar modo da Bardi e Calossi (2011), un «prototipo» di sistema partitico dell'Unione, basato a sua volta sulla nota classificazione elaborata da Katz e Mair (1993) tra *party on the ground*, *party on the central office* e *party in public office*:

* De acuerdo con lo establecido en el Convenio de cotutela firmado por la Universidad de Málaga y la Università degli studi di Palermo y para el otorgamiento de la mención de Doctor Internacional, se adjunta el resumen y las conclusiones de la presente tesis doctoral en italiano. Acerca de las referencias utilizadas, se remanda a las notas al pie del texto principal y a la bibliografía final.

la trasposizione a livello europeo di tale tripartizione permette di delineare un sistema partitico verticizzato dai gruppi parlamentari (*party in public office*) nel quale il rapporto con la società è mantenuto dai partiti politici nazionali (*p. on the ground*), a loro volta parti costitutive delle federazioni politiche europee (*party on the central office*).

Muovendo da tale tesi è stato possibile sviluppare un nuovo modello di «Europartito», adottando come ipotesi iniziale l'idea che le principali caratteristiche di tale sistema- e delle sue unità costitutive- siano strettamente connesse alle peculiarità dell'ordinamento istituzionale dell'UE. Seguendo tale approccio, si è scelto di dedicare il primo capitolo della tesi all'analisi dell'habitat del sistema europeo di partito al fine di verificare quali profili siano imputabili ai cambiamenti che tale ordinamento ha vissuto negli ultimi decenni, in un'ottica di reciproco condizionamento. Centrale, dunque, a tal fine è stata la scelta delle categorie concettuali da adottare nell'analisi di una realtà tanto complessa e peculiare come quella europea; è evidente che il ricorso alle classiche categorizzazioni elaborate sotto la voce «forma di governo» mal si concilia con alcuni aspetti fondamentali dell'ordinamento costituzionale europeo: se da una parte, l'elezione a suffragio diretto del PE ed il riconoscimento in capo a questi del potere legislativo sembrerebbe avallare la tesi che riconosce il sistema europeo come una forma di governo parlamentare, dall'altra, l'assenza dell'iniziativa legislativa in capo all'Assemblea e, principalmente, la mancanza della classica relazione fiduciaria tra parlamento e governo, parrebbero condurre ad una diversa conclusione.

Tali considerazioni sono alla base dei due distinti orientamenti elaborati in dottrina sul punto: secondo un primo indirizzo teorico, la relazione tra Parlamento ed Esecutivo europeo potrebbe classificarsi come «imperfetta» ma ad ogni modo sussumibile nel modello di parlamentarismo che, in ragione delle differenze del caso europeo, viene ridenominato come «quasi-parlamentarismo» o «semi-parlamentarismo» (HIX, 2008; MAGNETTE, 1999); al contrario, per la tesi opposta il sistema istituzionale europeo risponderebbe alla logica propria del presidenzialismo statunitense in ragione dell'assenza di un vincolo rappresentativo tra l'Assemblea parlamentare europea e la Commissione che richiamerebbe il modello antigerarchico americano. Quest'ultima tesi, in una delle varianti più moderne ed articolate, si sofferma sull'aspetto «composito» della forma di governo europea, secondo una più ampia lettura dell'Unione come *compound democracy* (FABBRINI, 2004), pur rivendicando l'autonomia del caso europeo

dal modello statunitense, in ragione di alcune differenze sostanziali tra i due sistemi. Il regime parlamentare della UE si articolerebbe in più livelli di *governance* tra di loro autonomi e complementari allo stesso tempo, tanto da poter essere definito come un sistema parlamentare «euro-nazionale» (MANZELLA, LUPO, 2014).

A tal proposito, alcune brevi riflessioni sono state dedicate alla peculiare relazione che intercorre tra il PE e la Commissione, principalmente in ragione dell'importanza che nelle ultime elezioni europee hanno assunto le modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona. In base alla riforma citata, e più specificamente secondo quanto sancito dalla previsione di cui all'art. 17.7 TUE, il Consiglio europeo «tenuto conto delle elezioni del PE» e, «dopo aver effettuato le consultazioni appropriate», proporrà un candidato alla carica di presidente della Commissione, sulla base delle indicazioni espresse dai partiti politici europei che parteciperanno alla competizione elettorale, così come avvenuto per la nomina dell'Esecutivo attualmente in carica, presieduto da Jean-Claude Juncker. Orbene, se da una parte le precedenti previsioni non istituiscono a carico del Consiglio europeo un vero e proprio obbligo giuridico, dall'altra, in tal modo si favorisce il consolidarsi di una consuetudine costituzionale che, oltre a politicizzare il vincolo tra le due istituzioni, risulta fondamentale per l'intero sistema politico europeo. A livello intrapartitico, infatti, è evidente che tale procedura alimenta una rete di collaborazione e coordinamento tra la federazione europea, i partiti politici membri ed il rispettivo gruppo parlamentare, secondo meccanismi che, pur allontanandosi dalle classiche forme di interazione conosciute a livello statale, identificano la competizione politica europea.

Accettato, pertanto, il principio secondo cui l'Unione europea costituisce un caso di sistema parlamentare *sui generis*, un'ulteriore questione preliminare all'inquadramento teorico dell'Europartito è costituita dall'articolazione del principio rappresentativo. Anche in tale ambito è stato possibile scorgere il carattere «multilivello» della rappresentanza europea, articolata in un duplice canale rappresentativo: così come disposto dall'articolo 10 TUE, i cittadini europei saranno direttamente rappresentati nel PE dai deputati eletti ed allo stesso tempo dai rispettivi governi nel Consiglio europeo e nel Consiglio. Inoltre, al processo rappresentativo parteciparono i partiti politici europei, responsabili di «formare una coscienza politica europea» e di «esprimere la volontà dei cittadini» (art. 10.4 TUE). È evidente che il legislatore abbia puntato sulla piena trasposizione a livello europeo del meccanismo rappresentativo così come

consolidatosi nelle democrazie occidentali continentali, traendo ispirazione dai principali testi costituzionali in materia (RODRÍGUEZ, 2017; CIANCIO, 2015); tuttavia, non può non criticarsi la scelta di lasciar fuori soggetti che risultano fondamentali per il corretto funzionamento del sistema rappresentativo dell'UE come i partiti politici nazionali ed i gruppi parlamentari del PE. Lungi dal minacciare il carattere transnazionale delle federazioni politiche europee, l'inclusione a livello normativo di tali attori avrebbe dato atto del peculiare funzionamento nel sistema europeo della classica sequenza rappresentativa «elettori- partiti- rappresentanti individuali» (COTTA, 1983); in seno all'Unione, tale progressione si sviluppa in maniera più complessa, tanto da potersi rielaborare nel seguente modo: «elettori- partiti nazionali- partiti europei- gruppi parlamentari»; tra gli elettori ed i partiti politici europei si interpongono i partiti nazionali, protagonisti indiscussi del momento elettorale, oltre che riferimento politico diretto dei votanti; sulla base dei risultati delle elezioni si procederà alla formazione dei gruppi parlamentari del PE, nella maggior parte dei casi tenendo conto delle affiliazioni tra i partiti nazionali, le federazioni politiche europee ed i rispettivi gruppi politici. Pertanto, la riduzione di tale sistema alla ben più semplice sequenza funzionante a livello interno rischia di ostacolare una corretta comprensione della «macchina» politico-rappresentativa europea; iniziare ad adottare una visione d'insieme, dunque, abbandonando i classici modelli costituzionali, consentirebbe di compiere un primo passo in avanti nel riconoscimento di un sistema partitico sovranazionale.

Orbene, concependo l'Europartito come un sistema complesso e reticolare che non può prescindere da nessuna delle sue parti costitutive, è proprio dall'analisi di esse che si è cominciato, scegliendo i gruppi parlamentari europei come primo oggetto di studio. Tale scelta si fonda su un duplice ordine di fattori: da un punto di vista storico, la formazione dei primi gruppi politici parlamentari precedette di alcuni anni la costituzione delle federazioni transnazionali di partiti che vennero alla luce solamente in vista delle prime elezioni europee a suffragio diretto; ciò diede loro un vantaggio temporale nello sviluppo di una struttura e di uno status giuridico che i partiti europei, in cambio, raggiunsero molto tempo dopo. In secondo luogo, la formazione di gruppi parlamentari secondo il criterio dell'affinità politica, piuttosto che in base alla nazionalità dei deputati, determinò il primato dell'Assemblea comune della CECA come istituzione parlamentare sovranazionale e diede impulso alla costruzione di un sistema partitico infraparlamentare che finì per influenzare- quantomeno in una prima

fase- le formazioni politiche extraparlamentari. Tali circostanze sono alla base della tesi maggioritaria in dottrina secondo cui esisterebbe una sorta di ordine gerarchico tra i gruppi politici del PE ed i partiti politici europei per cui i primi occuperebbero il vertice del sistema partitico della UE (GUIDI, 1983); tuttavia, come si avrà modo di dimostrare, diversamente dalle logiche che animavano le relazioni tra tali attori politici durante le prime legislature europee, i «giochi di forza» risultano ad oggi ben diversi e sostanzialmente non determinabili *a priori*.

Passando al dato normativo, secondo la disciplina dettata dal Regolamento interno al PE³⁷³, la formazione dei gruppi politici europei si basa sul principio della *libertà di adesione* che consente al singolo eurodeputato di scegliere se far parte o meno di un gruppo; in tale ultima ipotesi, al parlamentare non affiliato si applicherà un regime normativo *ad hoc*, parzialmente differente dallo status dei deputati iscritti. Tale sistema risponde coerentemente alla realtà partitica europea in quanto, diversamente da alcune esperienze parlamentari nazionali, in cui l'iscrizione obbligatoria del deputato ad un gruppo politico- attraverso la previsione di un gruppo misto- rappresenta una misura atta a garantire quel *continuum* tra il partito politico e la sua proiezione parlamentare, il senso di marcia nel sistema europeo risulta invertito dato che, come accennato in precedenza, furono le federazioni transnazionali a costituirsi come proiezione extraparlamentare dei gruppi politici.

Oltre al principio di cui *supra*, il regolamento parlamentare stabilisce determinati requisiti per la formazione dei gruppi politici (art. 32 Reg. PE): il gruppo dovrà comporsi di un minimo di venticinque deputati, eletti in almeno un quarto degli Stati membri e tra di essi dovrà sussistere quella *affinità ideologica* che costituì il criterio originario di formazione dei primi raggruppamenti infraparlamentari. È opportuno sottolineare come, nel tempo, tali condizioni siano state modificate in ragione dell'evolversi del processo di integrazione politica europea: mentre fino al 2004 vigeva il cd. *principio di diversificazione del numero minimo* di deputati necessari per la costituzione di un gruppo politico, per cui erano ammessi gruppi numericamente inferiori a fronte di una maggiore rappresentatività transnazionale, attualmente non è ammessa deroga alcuna alle soglie numeriche individuate dal regolamento ed i criteri suindicati devono intendersi come cumulativi e non derogabili. La *ratio* sottesa a tale

³⁷³ REGOLAMENTO interno del Parlamento europeo, 2014-2019, VIII legislatura, aggiornato al mese di gennaio 2017 (versione consultata in lingua spagnola).

cambio di regime è legata all'evoluzione della stessa istituzione parlamentare: mentre in una prima fase, si incentivò quanto più la transnazionalità dei gruppi politici al fine di arginare il protagonismo in sede assembleare delle delegazioni nazionali, con l'ampliamento dell'UE e il processo di *empowerment* del PE, l'obiettivo primario della disciplina in materia coincide con l'efficienza dei lavori assembleari che verrebbe di certo ostacolata dalla frammentazione eccessiva del parlamento in gruppi minori (KREPPPEL, 2001). Il gruppo politico diventa, dunque, l'unità costitutiva principale dell'Assemblea, in un'ottica «gruppo-centrica» che continua a caratterizzare la disciplina di tale istituzione.

A tal proposito, alcune brevi riflessioni sono state dedicate allo status del deputato europeo *uti singuli*, al fine di porre in evidenza come l'organizzazione dei lavori parlamentari sia strutturata secondo regole che privilegiano l'azione collettiva rispetto all'agire del singolo parlamentare che disporrà delle stesse facoltà e degli stessi poteri dei gruppi sempreché agisca insieme ad altri quaranta deputati. Come ben si comprende, la previsione di una soglia numerica ben più alta rispetto a quella prevista per la costituzione di un gruppo politico avalla la tesi gruppo-centrica anteriormente citata e non può che condizionare, limitandola, quella libertà di adesione rimessa al deputato. Inoltre, dall'analisi dei dati inerenti alle legislature passate emerge come le misure regolamentari menzionate abbiano sortito l'ulteriore effetto di mantenere pressoché circoscritto il numero complessivo dei parlamentari non affiliati: non solo il totale dei Non Inscritti non ha mai superato i quarantaquattro deputati (V legislatura, 1999-2004) ma nella quasi totalità dei casi si è per lo più trattato di esponenti di forze politiche eurofobe e nazionaliste, difficilmente inquadrabili all'interno delle correnti politiche istituzionalizzate in gruppi autonomi.

Tuttavia, durante la legislatura in corso si è assistito ad un particolare fenomeno legato all'identità politica dei *Non-Attached*, emblematico dell'evoluzione attualmente in corso del sistema partitico europeo: poco dopo il primo anno di legislatura, i 52 parlamentari provenienti dal Front National francese e dalla Lega Nord italiana, confluiti inizialmente tra i Non Inscritti, costituivano il gruppo *Europa delle Nazioni e della Libertà*, riuscendo a riunire i requisiti normativi richiesti dal regolamento parlamentare; per cui anche gli esponenti della destra più eurofoba, sinora relegati al ruolo di *outsider* dei lavori parlamentari, risultano oggi pienamente istituzionalizzati secondo la logica gruppo-centrica segnalata.

Particolare attenzione è stata, inoltre, dedicata agli statuti interni adottati da tali gruppi politici. È opportuno rilevare che il regolamento del PE non prevede limiti di contenuto o di forma per tali fonti, accordando ai gruppi politici un'ampia autonomia statutaria che si riflette nel grado di eterogeneità dei testi analizzati; i documenti ai quali si è avuto modo di aver accesso spaziano dai testi più articolati, come nel caso del gruppo del Partito Popolare europeo o dei Verdi/Sinistra verde Nordica, ai più scarni, sostanzialmente finalizzati ad assolvere un ruolo meramente formale, come nel caso del gruppo Europa della Libertà e della Democrazia Diretta (EFDD). Tuttavia, nella quasi totalità di essi è stato possibile rinvenire un contenuto minimo che si sostanzia nella delineazione delle regole di adesione al gruppo, nella disciplina delle competenze e delle regole di voto degli organi statutari, oltre che nella determinazione delle cause di interruzione della *membership*.

Dopo aver individuato i tratti identitari dei gruppi politici europei così come delineati dalle fonti normative trattate, si è tentato di rispondere ad un interrogativo fondamentale per la comprensione del ruolo di tali soggetti in seno all'Europartito, ossia, la loro natura giuridica. Come già sottolineato, l'affiliazione a un gruppo politico seguirà sostanzialmente lo schema associativo basato sulla libertà del singolo deputato di aderire o meno ad una formazione parlamentare; tuttavia, la tesi associativa nella sua versione «pura» rischia di non considerare un importante aspetto inerente alle funzioni svolte dai gruppi parlamentari, che indiscutibilmente travalicano gli ambiti dell'associazionismo privato. Pertanto, più realistica appare la versione «mista» della tesi appena considerata che riconosce ai gruppi, nonostante il carattere privatistico, poteri pubblici.

Infine, nell'ultima parte del secondo capitolo, si analizzano alcuni dati inerenti all'agire di tali soggetti in seno al PE. Come anticipato, tratto distintivo di tale assemblea risulta essere il gruppocentrismo, fenomeno determinato da una chiara scelta strategica degli stessi gruppi politici europei coinvolti in prima linea nel processo di *empowerment* dell'Assemblea europea; a tal proposito, come osservato in dottrina (KREPPPEL, 2001), possono distinguersi due momenti fondamentali che legano l'evoluzione del PE all'agire dei gruppi politici europei: fintantoché l'Assemblea parlamentare svolse un ruolo prettamente consultivo, l'incidenza dei gruppi nella vita politica dell'Unione si riduceva a ben poca cosa, per cui la logica predominante all'interno dell'arena parlamentare seguiva gli interessi individualistici dei singoli

eurodeputati; con l'introduzione del suffragio diretto e l'ampliamento dei poteri del PE, l'azione congiunta dei membri di uno stesso gruppo e la convergenza dei raggruppamenti maggiori verso il compromesso politico fece sì che il Parlamento europeo si presentasse come un'istituzione compatta, determinata a raggiungere una posizione di potere paritaria alle altre istituzioni comunitarie. I gruppi politici europei agirono, pertanto, come attori politici razionali, dimostrando un'indole camaleontica che agevolò l'evoluzione del sistema partitico europeo, intra ed extraparlamentare.

Tale attitudine ha senza dubbio influito sul livello di istituzionalizzazione dei gruppi politici europei. I dati inerenti all'attuale legislatura mostrano un parlamento poco frammentato, articolato in otto gruppi politici, altamente inclusivi: oltre al gruppo del PPE ed al gruppo dei S&D, rappresentativi della totalità dei paesi membri dell'UE, i restanti accolgono un alto numero di nazionalità diverse; solamente i gruppi Europa delle Nazioni e della Libertà ed EFDD possono classificarsi come «mononazionali», secondo un'accezione moderna di tale qualificativo usata per indicare quei gruppi in cui, in ragione delle dimensioni della delegazione nazionale maggioritaria rispetto al numero complessivo dei deputati membri si assiste ad un monopolio di questa sul gruppo: nel primo caso, infatti, su di un totale di 39 membri, ben 21 deputati sono francesi (provenienti dal partito nazionalista Front National), mentre nel gruppo diretto da Nigel Farage su 42 parlamentari, 22 deputati appartengono al movimento britannico UKIP.

A ciò si aggiunga un ulteriore dato di fatto che ha caratterizzato il processo decisionale parlamentare a partire dall'introduzione della procedura legislativa ordinaria (cd. codecisione): la formazione quasi costante della grande coalizione PPE-S&D. La frequenza con cui entrambi i gruppi hanno agito di comun accordo si spiega alla luce del quorum deliberativo necessario per l'approvazione delle risoluzioni e degli atti normativi che nessun gruppo, da sé, riuscirebbe a raggiungere. Tuttavia, nonostante frequentemente si associ tale coalizione ad una sorta di maggioranza parlamentare non istituzionalizzata, dall'analisi delle votazioni emerge il carattere ancora troppo variabile di tale evenienza, spesso connessa alle *issues* di volta in volta trattate ed, in particolar modo nell'ultima legislatura, alternata alla formazione di nuove coalizioni politiche con il gruppo centrista ALDE.

Orbene, esaurita la trattazione dei gruppi parlamentari del PE, nel terzo capitolo si affronta la tematica dei partiti politici europei. A tal proposito, un breve appunto è d'obbligo rispetto alla terminologia utilizzata per indicare tali attori politici: indipendentemente dalla scelta del legislatore europeo che con il nuovo *Regolamento (UE, EURATOM) n. 1141/2014* ha modificato il testo di legge sostituendo la dicitura «partiti politici a livello europeo» con «partiti politici europei»³⁷⁴, nel presente lavoro di ricerca si è scelto di utilizzare indistintamente tali espressioni, ritenendo irrilevante la questione terminologica; diversamente dalla tesi secondo cui l'attuale denominazione porrebbe l'accento sul carattere intrinsecamente europeo dei partiti in questione (GRASSO, 2017; RIDOLA, 2009), siamo convinti che l'antecedente dicitura consente di individuare due caratteristiche determinanti per la comprensione del ruolo costituzionale svolto dai partiti politici europei: il carattere confederativo e la loro dimensione strettamente sovranazionale.

Nel lungo e lento processo di istituzionalizzazione vissuto dai partiti politici europei, è stato possibile individuare tre fasi principali, corrispondenti ad altrettante tappe della normativizzazione europea di tali soggetti. Una prima fase coincide con la costituzione *de facto* delle prime federazioni politiche transnazionali che, in assenza di una disciplina giuridica generale, si dotarono di un proprio statuto interno. In tale stadio, determinante è stata la collaborazione tra i gruppi politici formati in seno alla Assemblea parlamentare e le Internazionali che, già da prima del secondo conflitto mondiale, riunivano i leader delle più grandi famiglie politiche del tempo.

Una seconda fase coincide con l'approvazione del Trattato di Maastricht che, per la prima volta, sanciva il riconoscimento costituzionale dei partiti politici europei. Secondo la previsione di cui all'articolo 138A si affidava loro l'arduo compito di *contribuire a formare una coscienza comune europea* ed esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione. La disposizione in questione, che pur era stata fortemente voluta dai leader delle federazioni politiche più grandi, deluse fortemente le aspettative, principalmente a causa del carattere sostanzialmente programmatico, determinato dall'assenza di qualsiasi riferimento al procedimento legislativo o alla fonte normativa che avrebbe dovuto occuparsi della regolamentazione dello status giuridico di tali soggetti.

³⁷⁴ Regolamento (UE, EURATOM) n. 1141/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sullo statuto ed il finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee.

In cambio, nella pratica, la menzione dei partiti politici europei da parte del nuovo trattato servì da stimolo per avviare un dibattito sulla questione della loro regolamentazione giuridica che solamente con l'approvazione del *Regolamento (CE) num. 2004/2003, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo* riceveva un primo inquadramento normativo. Lo Statuto in questione, pur fortemente criticato per aver dedicato gran parte delle disposizioni in esso contenute al regime del finanziamento pubblico dei partiti politici europei, costituisce sicuramente un punto di svolta per l'intero sistema partitico dell'Unione: l'autonomia finanziaria conferiva alle federazioni transnazionali europee una nuova «identità politica» e contribuiva a indipendentizzarle dai gruppi parlamentari e dai partiti membri, ai quali erano rimaste sino al momento fortemente vincolate.

I limiti della prima disciplina vengono in parte superati dal nuovo Regolamento num. 1141/2014, entrato in vigore nel gennaio del 2017, che abroga il precedente testo normativo, introducendo alcune importanti novità. Tra queste, centrale è il riconoscimento della personalità giuridica europea per i partiti politici iscritti nel registro creato *ad hoc* e gestito dall'*Autorità per i Partiti politici europei e le Fondazioni politiche* (APPF). L'iscrizione, in seguito alla quale il partito richiedente acquisirà la personalità giuridica, è subordinata alla valutazione della sussistenza dei requisiti indicati dal suddetto Regolamento che dovranno permanere anche dopo l'avvenuta registrazione, pena la sua cancellazione dal suddetto registro. Al fine di assicurare che il partito abbia una natura intrinsecamente europea, si esige che questi o i suoi membri debbano essere in almeno un quarto degli Stati membri, deputati al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali, ai parlamenti regionali o alle assemblee regionali, o essere rappresentati dagli stessi, oppure che abbiano «ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3% dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo» (art. 3, lett. b); il partito richiedente dovrà, inoltre, aver partecipato alle ultime elezioni europee o «aver espresso pubblicamente l'intenzione di partecipare alle prossime elezioni del Parlamento europeo» (art. 3, lett. d); dovrà rispettare, in particolare nel suo programma e nelle sua attività, i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE, vale a dire il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze (art. 3, lett. c); infine, non dovrà perseguire scopi di lucro.



Il nuovo sistema, inoltre, viene assistito da misure che ne garantiscono la trasparenza e la pubblicità. In tal senso si dispone la pubblicazione nella pagina web della APPF della documentazione richiesta al partito per l'iscrizione, comprendente lo statuto interno, la lista dei membri nonché i risultati conseguiti alle ultime elezioni europee. Orbene, dalla consultazione del Registro emergono alcuni dati interessanti: in primis, il numero dei partiti che ha richiesto la registrazione risulta essere di gran lunga inferiore alle numerose formazioni che, prima dell'entrata in vigore della disciplina attuale, venivano annoverate tra i partiti politici a livello europeo ammessi al finanziamento pubblico (si veda bilancio UE 2016). Inoltre, come si è avuto modo di approfondire nel capitolo conclusivo della presente tesi, il meccanismo introdotto dal Reg. n. 1141/2014 ha contribuito a sistematizzare il sistema partitico intra ed extra parlamentare, ad oggi quasi perfettamente speculare: ad aver richiesto- ed ottenuto- accesso al registro sono, infatti, solamente i partiti politici europei che vantano una rappresentanza politica interna al PE, con la sola eccezione del Movimento Politico Cristiano d'Europa, da sempre attivo esclusivamente all'infuori dell'arena parlamentare europea.

Infine, alcune brevi considerazioni sono state dedicate alla mancata inclusione tra i requisiti per la registrazione degli standard di democrazia interna al partito che apparivano nella versione originaria della proposta di regolamento presentata dalla Commissione³⁷⁵. Nell'attuale testo scompare, infatti, qualsiasi riferimento alle regole di organizzazione *democratica* del partito, per lasciare il posto alla previsione di un contenuto minimo statutario inerente alla *governance* interna; tuttavia, l'analisi incrociato degli statuti adottati dai partiti attualmente registrati dimostra come, nonostante l'ampio margine di discrezionalità rimesso agli stessi, la maggioranza di tali documenti disciplina due aspetti fondamentali della vita del partito, ovvero, le modalità di adesione ed i procedimenti di sospensione ed esclusione dei membri, rispettando standard minimi di democraticità interna.

A tal proposito, rispetto alle modalità di ammissione di un nuovo membro, le variabili che incidono sull'affiliazione di un candidato al partito politico europeo sono principalmente tre: la natura giuridica del soggetto che richiede l'affiliazione, in quanto in pochi statuti si disciplina il caso dell'adesione individuale del singolo cittadino,

³⁷⁵ PROPOSTA di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento sullo statuto ed il finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee, 12.09.2012, COM (2012) 499final.

essendo la membership partitica regola indiscussa a livello europeo: tra i risultati posti in luce nella presente tesi, si è segnalato come, laddove nello statuto si annoverino tra i soggetti che possono richiedere l'affiliazione i singoli cittadini, le regole specificamente previste per tali casi dimostrano come si tratti di una membership concepita ancora come secondaria e spesso limitata ai soli soggetti titolari di una carica rappresentativa, quale ad esempio un mandato parlamentare; in secondo luogo, si terrà in conto il paese di origine del partito sollecitante, in quanto è frequente la previsione di uno status distinto per i partiti politici no-UE; infine, la nazionalità del partito richiedente inciderà sull'adesione alla federazione nel caso in cui questa garantisca statutariamente una sorta di «esclusività» ai partiti connazionali già membri.

Quanto al tema della sospensione e dell'esclusione di un partito membro, se la determinazione delle cause che possono interrompere la membership è rimessa agli stessi partiti in virtù della libertà associativa riconosciutagli, è pur vero che dovranno rispettarsi degli standard minimi di garanzia a tutela del diritto dell'affiliato di continuare a esserne parte. Particolare attenzione è stata prestata a quelli che possono essere considerati come indici del grado di democraticità interna del partito: la possibilità di abbandonare la federazione europea in qualsiasi momento, coerentemente al profilo «negativo» della libertà di associazione; la tipicizzazione delle cause di interruzione della membership; nonché la previsione di alcune garanzie procedurali relazionate alle ipotesi di sospensione ed espulsione, quali il diritto ad essere informati ed il diritto di replica. In generale, può affermarsi che rispetto alla disciplina statutaria che regola il momento iniziale dell'adesione, il regime dell'espulsione risulta essere meno articolato, principalmente riguardo alle garanzie accordate all'espulso.

Quanto alle cause che possono incidere sulla prosecuzione del rapporto, nella maggior parte dei casi si include tra esse la violazione delle regole interne o degli obblighi finanziari posti a carico di ciascun membro (si veda a tal proposito l'articolo 11 dello statuto del Partito Socialista Europeo-d'ora in avanti, PES) ovvero la «perdita di potere politico». Infine, sempre a proposito della democraticità interna dei partiti politici europei, alcuni brevi paragrafi sono stati dedicati al fenomeno del *lobbying* nella UE, sia al fine di analizzare gli strumenti adottati per assicurare la trasparenza della partecipazione dei gruppi di pressione al processo decisionale europeo, sia per comprendere quanto importante può considerarsi il loro contributo ai fini della qualità della produzione normativa europea.

Altro aspetto senza alcun dubbio centrale alla disciplina dei partiti politici europei riguarda il sistema di finanziamento della politica. Dopo un primo periodo di rodaggio che aveva previsto l'attivazione di un sistema basato sul meccanismo delle sovvenzioni pubbliche (Reg. n. 2004/2003), nel nuovo statuto si subordina la concessione dei *contributi* pubblici alla previa iscrizione nel Registro del partito e si introduce al contempo una «barriera» numerica per cui solamente i partiti politici che conterranno con almeno un eurodeputato potranno accedere al finanziamento. Il potere rappresentativo del partito, oltre a consentirgli l'accesso ai contributi, influirà sul *quantum* del finanziamento: mentre un 15% verrà distribuito in parti uguali, il restante 85% si ripartirà in proporzione al numero di deputati che ciascun partito vanta in seno al PE (art. 9 Reg.). In tal modo con l'attuale disciplina si è riusciti a limitare l'accesso al finanziamento pubblico ai soli soggetti che dimostrino un'oggettiva ambizione europea e che possano vantare un concreto appoggio elettorale. Va altresì considerato che, oltre ai contributi a carico del bilancio generale dell'UE, un'ulteriore forma di sostentamento per i partiti politici europei deriva dalle quote versate dai partiti membri. Più specificamente, la totalità degli statuti analizzati disciplina in maniera più o meno articolata gli obblighi contributivi a carico dei propri affiliati, stabilendo in alcuni casi forme di contribuzione differenziata e progressiva per cui ai partiti politicamente più consistenti verrà richiesto di versare una quota più cospicua rispetto ai membri con una percentuale di rappresentanti parlamentari più ridotta (si veda il caso del PES e del Partito Verde Europeo, d'ora in avanti, PVE).

In definitiva, alla luce dell'analisi svolta, la definizione che più si avvicina al concetto di «partito politico europeo» ci viene offerta dal professor Rodríguez-Aguilera de Prat (2008) che qualifica le federazioni europee come «entità dalla natura materialmente confederale» e, aggiungerei, composita; come si è avuto modo di constatare, diversamente dalle tesi maggioritaria in dottrina per cui i partiti politici europei continuerebbero a patire le conseguenze di una sorta di «tara genetica» (BARDI, IGNAZI, 2004) determinata dalla loro origine intraparlamentare, l'evoluzione dello stesso progetto europeo verso nuovi orizzonti non più meramente economici ha spinto tali soggetti ad acquisire una dimensione identitaria sempre più autonoma che, ad oggi, risulta delineata dallo statuto giuridico attualmente in vigore e che può apprezzarsi ancor di più in relazione agli altri attori politici parte dell'Europartito.



In tal senso, nel capitolo conclusivo del presente lavoro di ricerca si è analizzato il grado di integrazione raggiunto tra le tre facce dell'Europartito. Partendo dal concetto di «europeizzazione», solitamente utilizzato per indicare i cambiamenti diretti e indiretti che i sistemi partitici nazionali hanno subito e continuano a vivere in ragione del processo di integrazione europea (LADRECH, 2009), si è tentato di superare tale prospettiva «interna» del fenomeno in questione per abbracciare un nuovo concetto di europeizzazione che tenga in considerazione l'intero sistema delle relazioni tra gli attori politici analizzati, in un'ottica, anche in questo caso, *multilevel*. Si è scelto, pertanto, di dedicare speciale attenzione al caso dell'europeizzazione dei sistemi politici dei paesi dell'Europa centrale ed orientale che ben evidenzia come l'integrazione europea abbia determinato nuove logiche di competizione politica tra le stesse federazioni europee, producendo effetti anche a livello supranazionale (si veda il caso del PPE e del PES).

L'analisi di tali esperienze consente di mettere in luce il processo di *political exchange* che sta alla base dell'adesione di un partito politico nazionale ad una federazione europea: si tratta di un processo sinallagmatico il cui esito dipenderà dalla valutazione da parte di ciascun attore dei benefici che la membership potrà apportargli, in un'ottica prettamente utilitaristica. Si è visto, pertanto, che tra gli effetti positivi che tanto il partito europeo quanto quello nazionale ricercano ricorre il cd. *effetto legittimante* che deriva dalla consolidazione della *membership*. Trattasi di una legittimazione principalmente politica che consente, per quanto riguarda i partiti nazionali, di acquisire visibilità nonché un maggior poter politico nei confronti dei propri competitori interni; ben si comprende infatti come poter vantare l'adesione a una famiglia europea sia per i partiti politici più piccoli o relativamente «giovani» un buon biglietto da visita e una maniera efficace per valorizzare il proprio programma politico; allo stesso tempo, trattasi di un effetto ricercato anche dai partiti *mainstreams* che più che una legittimazione politica, tenderanno di beneficiarsi della cd. legittimazione democratica: suole citarsi a tal proposito il caso del Partito Popolare spagnolo che «ripulì» le proprie origini franchiste grazie all'adesione al PPE.

L'adesione ad una federazione europea produrrà, inoltre, un secondo effetto in favore dei partiti nazionali, ovvero, l'acquisizione di una sorta di diritto di esclusiva nell'ipotesi in cui un partito connazionale concorrente a livello interno richiederà successivamente di far parte della medesima famiglia politica europea. Non sempre si tratta di un vero e proprio privilegio concesso ai membri in via statutaria, prevedendosi

in molti casi una semplice consultazione del partito membro, come previsto ad esempio dallo statuto del PVE che dispone «where there is an existing Full Member in the same country or politico-geographic region as the applicant, that member shall be consulted» (art. 5.10 statuto PVE); tuttavia è evidente come per vie ufficiose possa raggiungersi il risultato voluto attraverso «giochi di forza» ben noti: se il partito membro minaccia di abbandonare la federazione europea ed il suo peso politico è maggiore di quello del partito richiedente, difficilmente si perderà un valido alleato in termini di voti e risorse materiali.

D'altra parte, è pur vero che se la federazione europea risulta interessata alla nuova affiliazione ricorrerà ad alcuni stratagemmi per consentire una graduale integrazione del partito in questione: tra questi si segnala il ricorso alla figura del «membro osservatore» mentre in alcuni casi uno *step* iniziale consiste nell'accogliere i deputati provenienti dal partito «in prova» nel gruppo parlamentare corrispondente, come avvenuto con il PPE ed i deputati italiani provenienti dal partito Forza Italia prima della formale ammissione dello stesso alla federazione europea, alla quale si opponeva la corrente democristiana storica del partito.

Cambiando prospettiva, per i partiti politici europei l'adesione di un nuovo membro apporterà sicuramente vantaggi concreti in termini tanto qualitativi come quantitativi: la ricerca di nuovi affiliati si baserà principalmente sulla valutazione del loro «peso politico interno», in quanto è evidente che un partito forte potrà assicurare alla federazione quanti più voti durante le elezioni europee, oltre a maggiori risorse economiche. In tale ottica si spiegano le numerose disposizioni statutarie che determinano appositi criteri per misurare la forza politica di un nuovo candidato (si veda in particolar modo il complesso meccanismo di adesione elaborato dal PVE).

Come si è visto, la natura composita del sistema partitico europeo inevitabilmente comporterà che gli eventi legati alla competizione politica interna ad uno Stato membro finiranno con l'incidere sul piano europeo; allo stesso tempo, il processo di integrazione partitica europea dimostra una forte componente «adattativa» e mutabile. Non è dunque consentito dire, ed in tal senso non si condivide la posizione maggioritaria della dottrina, se in tale processo il ruolo di forza sia detenuto dalla federazione europea o dal partito nazionale che richiede l'adesione o che sia già membro della stessa. Gli elementi

che giocheranno un ruolo determinante nella consolidazione di un vincolo intrapartitico saranno molteplici ed il risultato finale non è determinabile a priori.

Rispetto, invece, al rapporto tra i partiti europei e gruppi parlamentari del PE, si è già visto come nel corso dell'attuale legislatura sia avvenuta una sistematizzazione del sistema partitico intra ed extra parlamentare. Oltre agli effetti sortiti dall'entrata in vigore del nuovo Regolamento, in molti documenti statutari interni si è normativizzato il vincolo tra i deputati eletti, la federazione europea a cui appartiene il partito nazionale di provenienza ed il rispettivo gruppo parlamentare ed in alcuni casi si è riscontrata una chiusura dello stesso gruppo a deputati appartenenti a partiti politici esterni alla federazione madre. Tuttavia, a fronte dell'istituzionalizzazione del binomio gruppo-partito europeo, non riscontriamo a livello giuridico la normativizzazione di tale relazione: lo stesso Regolamento interno del PE, pur dedicando ai partiti politici europei un titolo *ad hoc*, non ha colto l'occasione per disciplinare tale binomio, limitandosi a definire i casi in cui il Parlamento sarà competente ad intervenire nel procedimento di esclusione dal finanziamento pubblico di un partito politico europeo.

CONCLUSIONI

Coscienti della profonda mutabilità congenita alle conclusioni che dal presente lavoro possono desumersi, principalmente a causa della permeabilità del sistema partitico europeo alle contingenze storiche e politiche che interesseranno l'UE negli anni avvenire, si procede ad anucleare alcuni punti fermi della presente ricerca. In primis, è emerso come a proposito della forma di governo europea, la tesi che più si avvicina alla realtà oggetto di analisi si basa sull'idea di una democrazia composta, di origine statunitense, che permette inquadrare il sistema istituzionale europeo pur sempre come "parlamentarismo" ma nella sua versione *multilevel*, articolato in due distinti piani istituzionali, tra di essi complementari: in senso orizzontale, tra il PE e la Commissione europea intercorre una relazione politica *sui generis*, rafforzata adesso dalla pratica istituzionalizzata dello *Spitzenkandidaten*; in verticale, il sistema parlamentare europeo può classificarsi come euro-nazionale, in ragione del ruolo strutturale dei parlamenti statali.

Se pertanto l'UE da un punto di vista istituzionale risponde a nuove categorizzazioni, slegate dallo schema stato-nazione, anche il sistema intrapartitico europeo si allontana dal classico modello competitivo elaborato dalla celebre dottrina politologica, in ragione

della natura degli attori politici che ne prendono parte e della stessa strutturazione multilivello che prescinde dai confini ordinamentali classici. Come è emerso dallo studio svolto, esiste a livello europeo, seppur ad uno stadio embrionario, un *network* supranazionale composto dai partiti politici europei, dai gruppi del PE e dagli stessi partiti politici nazionali che nel presente lavoro è stato denominato *Europartito*.

Rispetto ai gruppi politici del PE, primi attori politici oggetto di analisi, dallo studio della normativa regolamentare interna e dei documenti statutari adottati da ognuno di essi è emerso come dal punto di vista della natura giuridica tali soggetti risultino essere entità complesse, indipendenti- per ragioni storico-genetiche- dalle corrispettive federazioni politiche europee e dotate di un ampio margine di autonomia, tipico delle organizzazioni di carattere privatistico; allo stesso tempo, in virtù delle funzioni svolte nell'ambito del prodimento legislativo parlamentare e del loro contributo allo sviluppo di un sistema partitico extraparlamentare si è ritenuto riduttivo classificare tali gruppi come mere entità associative.

In un'ottica d'insieme, inoltre, è emerso come l'organizzazione interna dell'Assemblea europea manifesti un forte gruppopcentrismo che, da una parte, impulsa la formazione di gruppi politici, dall'altra, limita il raggio d'azione del singolo eurodiputado che decida non affiliarsi a nessun raggruppamento parlamentare costituito. Si è altresì evidenziato come tale tendenza abbia agito allo stesso tempo come fattore contenitivo alla iper-frammentazione dell'arena parlamentare ed all'aumento del numero dei Non Iscritti, rimasto pressoché invariato durante le legislature passate.

Quanto ai partiti politici europei, l'exkursus delle principali tappe storiche del processo di normativizzazione di tali attori ha messo in luce le modifiche vissute dall'Europartito nel suo insieme che, diversamente dal passato, non appare oggi verticizzato dai gruppi politici quanto, piuttosto, strutturato circolarmente grazie al potenziamento dell'identità giuridica dei partiti europei. In tal senso, come più volte sottolineato nel corso della presente ricerca, l'introduzione di un sistema di iscrizione podromico al riconoscimento della personalità di diritto europeo, ha consentito la sistematizzazione dell'arena extra-parlamentare in maniera speculare all'organizzazione interna del PE, circostanza che potenzierà il binomio gruppo politico-partito europeo, favorendo il processo di integrazione partitico-politica anche a livello europeo.

All'iniziale immagine verticizzata dell'Europartito si sostituisce così un modello di sistema circolare (si veda Fig. num. 4): tra gli attori politici esaminati è ormai in corso un processo di *cooperazione strutturata* che in alcuni casi, principalmente per le formazioni maggiori, può qualificarsi come un vero e proprio *integration stage* (NIEDERMAYER, 1983), inteso come il grado più profondo di interrelazione tra soggetti politici parti di un unico sistema; inoltre, la corrispondenza tra numero, composizione e denominazione delle formazioni extra ed intraparlamentari analizzate evidenzia come all'interno dell'arena parlamentare europea sia in corso un processo di sintetizzazione del pluralismo partitico, espresso a livello transnazionale dai partiti politici europei ed a livello interno da quelli nazionali.

Prendono parte a tale sistema, in qualità di attori "satelliti", le fondazioni politiche europee, gli intergruppi parlamentari e le lobbies formalmente riconosciute a livello istituzionale. Nel corso di ciascun capitolo si è evidenziato il ruolo complementare che tali soggetti svolgono rispetto agli attori principali oggetto della presente analisi, evidenziando tanto i progressi dell'attuale normativa in vigore i termini di trasparenza del processo decisionale europeo e in taluni casi del finanziamento pubblico di cui godono taluni di essi; al contempo, rimangono taluni profili di criticità, come nel caso delle formazioni trasversali ai gruppi politici (*cross-party intergroups e MEPs-forum*), non riconosciute come intergruppi ma comunque attive, che si auspica siano risolti dalle riforme attualmente in marcia.

Se si accetta, pertanto, la tesi che il sistema istituzionale e partitico dell'UE possa qualificarsi come *multinivel* e composito, l'articolazione in più livelli di azione influenzerà anche il riparto funzionale tra gli attori politici considerati; conseguentemente non potrà sorprendere, ad esempio, che nell'ambito della competizione elettorale, i partiti politici europei non svolgano le classiche funzioni di integrazione delle posizioni pluraliste espresse dagli elettori, spettando tale ruolo- in un'ottica sistemica- ai partiti nazionali. Così come avvenuto in occasione del primo grande ampliamento ad Est della UE, i partiti europei si occuperanno di dirigere l'integrazione politica tra gli stessi partiti nazionali affini ideologicamente, avvalendosi in tale percorso dei rispettivi gruppi parlamentari laddove fosse necessario- come visto nel caso ungherese- una previa fase di incubazione.

In conclusione, si auspica che le future riforme siano rispettose dei profili di peculiarità che il sistema partitico dell'UE presenta in quanto le relazioni tra gli attori politici considerati, così come articolate, possono costituire il punto di forza del processo di integrazione politica europea se solo si accetta la loro autonomia dai modelli giuridici strutturati sulla base delle realtà nazionali. Solamente normativizzando- e perchè no? costituzionalizzando- le peculiarità che sono state individuate in tale ricerca, sarà possibile spingere l'integrazione partitica europea ad un livello superiore.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros y artículos editados

ALLEGRI, Maria Romana, «I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali», *Federalismi.it*, 30 de octubre de 2013;

- «Il nuovo regolamento sullo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato», *Osservatorio Costituzionale AIC*, núm. 2/2014, págs. 1-9.

ALLUÉ BUIZA, Alfredo, «Déficit parlamentario y representación política en la Unión europea», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33/2014 (Ejemplar dedicado a: La integración política de Europa (II)), págs. 327-340.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. II, Editorial Tecnos, Madrid, 1993;

- «Encuesta sobre la integración política de Europa (II)», *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, núm. 33/2014, págs. 11-66.

ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel, DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, Federico, «Los lobbies en el marco de la Unión europea: una reflexión a propósito de su regulación en España», *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 33/2014 (Ejemplar dedicado a: La integración política de Europa (II)), págs. 353-375.

ARENA, Luana Maria, «La regolamentazione del lobbying in Europa», en *CSE Working Papers*, núm. 03/2015 (noviembre), disponible en la página web www.papercse.unisa.it, págs. 1-39.

ATTINÀ, Fulvio, LONGO, Francesca, PANEBIANCO, Stefania, *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 1995.

ATTINÀ, Fulvio, «Partidos y grupos políticos y la Unión Europea», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Xaime (coord.), *El proceso decisorio comunitario. Negociación adopción y evaluación de decisiones de la Unión europea*, Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones, 1995.

- AVBELJ, Matej, KOMÁREK, Jan, *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*, Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law, Oxford, 2012.
- AYUSO TORRES, Miguel, *El estado en su laberinto: las transformaciones de la política contemporánea*, Scire, Barcelona, 2011
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, «Encuesta sobre la construcción política de Europa (I)», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 32/2013, págs. 1-58.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, CÁMARA VILLAR, Gregorio, LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, CANO BUESO, Juan, BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, RODRÍGUEZ, Ángel, *Derecho Constitucional*, Vol. II, Editorial Tecnos, Madrid, 1999.
- BARDI, Luciano, «European political parties: A (timidly) rising actor in the EU political system», *The International Spectator*, núm. 2, 2004, pp17-30, <DOI: 10.1080/03932720408457069>;
- «EU enlargement, European Parliament elections and transnational trends in European parties», *European View*, 2006, págs. 13-19.
- BARDI, Luciano, «I partiti e il sistema partitico dell'Unione europea», en FABBRINI, Sergio, *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Editori Laterza, Bari, 2002.
- BARDI, Luciano, BRESSANELLI, Edoardo, CALOSSO, Enrico, GAGATEK, Wojchiec, MAIR, Peter, PIZZIMENTI, Eugenio, *How to create a Transnational Party System*, Directorate General for Internal Policies, Polity Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs European, Legal Affairs, European Parliament, Brussels, 2010, PE 425.623.
- BARDI, Luciano, IGNAZI, Piero, *Il Parlamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- BARDI, Luciano, KATZ, Richard, MAIR, Peter, «Verso una politica europea», *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 3/2011, págs. 347-367.
- BARTOLINI, Stefano, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, «Encuesta sobre la integración política de Europa (II)»,



Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33/2014 (Ejemplar dedicado a: La integración política de Europa (II)), págs. 11-66.

BIN, Roberto, «Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti», en MERLINI, Stefano (coord.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, págs. 253-265.

BIN, Roberto, PITRUZZELLA, Giovanni, *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli, Torino, 2014.

BLANCO VALDÉS, Roberto Luis, «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, págs. 41-66.

CALAMADREI, Piero, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, Camera dei Deputati, Roma, 1970.

CALDEVILLA DOMINGUEZ, David, XIFRA TRIADÚ, Jordi, «Historia de los Lobbies: una forma de escribir la historia», *Historia y Comunicación social*, vol.18, núm. Extra Diciembre, 2013, págs. 879-892.

CALOSSI, Enrico, «Europarties as legitimizing organizations. Towards a Comparative Measurement of National Party Affiliation and Dis-Affiliation», Convegno generale SISP 8-10 de Septiembre de 2011, Palermo, consultable en la página web <http://www.sisp.it/convegno/2011/sezioni/52>.

CALOSSI, Enrico, CICCHI, Lorenzo, «European political parties vs. european parliament political groups: the organizational implications of their behavioural and ideological balance of power», ECPR 2017 General Conference, University of Oslo, págs. 1-27.

CAMISÓN YAGÜE, José Ángel, «La Sentencia del Bundesverfassungsgericht sobre el Tratado de Lisboa como “hoja de ruta constituyente” de la Unión europea», *Revista universitaria europea*, núm. 14/2011, págs. 95-127.

CHOFRE SIRVENT, José, «El Parlamento europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 11/2009 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Peter Häberle (I)), págs. 363-388.

CIANCIO, Adriana, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo político*, Giuffré, Catania, 2008;

- «I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione», *Federalismi.it*, núm. 9/2009, págs. 1-22;

- «Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione política in Europa. Relazione introduttiva», *Rivista AIC*, 12 de septiembre de 2014;

- «Sistema europeo dei partiti e integrazione política nell'UE», *Forum dei Quaderni Costituzionali*, de 11 de septiembre de 2015, págs. 1-16;

CONSTANTINESCO, Vlad, «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 europeo», *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 35/2015 (ejemplar dedicado a: Partidos políticos), págs. 341-354.

CONTI, Nicolò, «Party Attitudes to European Integration: A Longitudinal Analysis of the Italian Case», *Sussex European Institute Working Papers*, núm. 70, noviembre, 2013, págs. 1-41.

CORBETT, Richard, JACOBS, Francis, SHACKLETON, Michael, *The European parliament*, John Harper Publishing, London, 2005.

COTTA, Maurizio, «Rappresentanza política», en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco, *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 1983, págs. 954-959.

CUESTA LOPEZ, Victor, «The Lisbon Treaty's Provisions on democratic Principles: a legal framework for participatory democracy», *European Public Law*, vol. 16, núm. 1/2010, págs. 123-138.

CURTI GIANNINO, Carlo, «Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura», *Federalismi.it*, de 28 de mayo de 2014, págs. 1-11.

DE CASTRO RUANO, José Luis, «El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco», *Revista CIDOB d'afers*

internacionales, núm. 99/2012 (Ejemplar dedicado a: Las comunidades autónomas españolas en el proceso decisorio de la UE. Un callejón con salida), págs. 93-111.

DE VERGOTTINI, Giuseppe, «Forma di governo dell'Unione europea», *Norme e idee*, Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma, 2009.

DELSOLDATO, Giorgia, «Eastward Enlargement by the European Union and Transnational Parties», *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 3/2002, págs. 269–289.

FABBRINI, Sergio, «A Single Western European Model? Differential Development and Constrained Convergence of Public Authority Organization in America and Europe», *Comparative Political Studies*, vol. 36, 2003, págs. 653-678;

- «L'Unione europea come democrazia composita?», *Rivista italiana di Scienza politica*, núm. 1/2004, págs. 13-42.

FABBRINI, Sergio, SICURELLI, Daniela, «The Federalization of the EU, the US and «Compound Republic» Theory: The Convention Debate», *Regional and Federal Studies*, 2004, págs. 232-254.

FASONE, Cristina, DECARO, Melina, «I partiti politici nell'ordinamento composito europeo», *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XII- Studi Polacco-italiani di Toruń XII*, 2016, <DOI: [10.12775/TSP-W.2016.013](https://doi.org/10.12775/TSP-W.2016.013)>, págs. 197-223.

FERRI, Delia, «Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?», *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, núm. 3-4/2012, págs. 48-535.

FONTAINE, Pascal, *Voyage to the heart of Europe 1953-2009. A History of the Cjrostoam-democratic Group and the Group of the European People's Party in the European Parliament*, Racine, Brussels, 2009.

FROSINI, Tommaso Edoardo, «È giunta l'ora di una legge sulle lobbies», *Forum di Quaderni Costituzionali*, de 22 de febrero de 2015, págs. 1-9.

GARCÍA GESTOSO, Noemí, «Algunas cuestiones sobre la soberanía en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho político*, núm. 57/2003, págs. 157-198.

- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *El Estado de partidos*, Alianza editorial, Madrid, 1986.
- GRASSO, Giorgio, «Partiti politici europei», *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, Utet, Torino, 2008, págs. 609-637.
- «Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale», *Nomos. Le attualità nel diritto*, núm 1/2017, págs. 1-20.
- GREENWOOD, Justin, *Interest Representation in the European Union*, Palgrave, London, 2011.
- GUARINA, Guglielmo, «Il Registro per la trasparenza UE: obiettivi mancati e prospettive di riforma», *Forum di Quaderni Costituzionali*, de 13 de julio de 2016, págs. 1-14.
- GUASTAFERRO, Barbara, «La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale», *Forum di Quaderni Costituzionali*, de 10 de octubre de 2014, págs 1-10.
- GUIDI, Guido, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Urbino, Maggioli Editore, 1983.
- HÄBERLE, Peter, «¿Existe un espacio publico europeo?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.3, págs. 113-136, 1998.
- HIX, Simon, *What's wrong with the Europe Union and how to fix it*, Polity Press, Cambridge, 2008.
- HIX, Simon, HØYLAND, Bjørn, *El sistema político de la Unión europea*, McGraww Hill/Interamericana de España, Madrid, 2012.
- HIX, Simon, LORD, Christophere, *Political parties in European Union*, Palgrave Macmillan, London, 1997.
- HIX, Simon, NOURY, Abdul G., ROLAND, Gérard, *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, New York, 2007.
- HOLGADO GONZÁLES, María, «De Santer a Barroso: experiencias de control parlamentario sobre la Comisión europea», *Revista de Estudios políticos (nueva época)*, núm. 129/2005, págs. 303-334.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós,



Buenos Aires, 1990.

IBRIDO, Renato, «Oltre le “forme di governo”. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell’Unione europea», *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, núm. 1/2015, págs. 1-35.

JANSEN, Thomas, *The European People’s Party. Origins and evolution*, Palgrave Macmillan UK, London, 1998.

KATZ, Richard, MAIR, Peter, «The evolution of Party Organization in Europe: The three faces of Party organization in Europe», *American Review of Politics*, n. 14/1993, págs. 593-617.

KATZ, Richard, MAIR, Peter, «The ascendancy of the party in a public office: party organization change in Twentieth-century democracies», en GUNTHER, Richard, RAMÓN MONTERO, José, LINZ, Juan J. (2002), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, New York.

KATZ, Richard, WELLES, Bernhard, *The European Parliament. The national parliaments and european integration*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

KREPPPEL, Emily, *European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

LADRECH, Robert, «Europeanization and political parties», *Living Reviews in European Governance*, Vol. 4, núm. 1/2009, págs. 5-17.

LAUDANI, Fabrizio, «Rappresentanza europea, gruppi parlamentari e deficit democratico», *Forum di Quaderni costituzionali*, de 24 marzo de 2011, págs. 1-21.

LEHMANN, Wilhem, *Democracia europea, identidad constitucional y soberanía: Repercusiones de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa en la doctrina constitucional europea*, Dirección general de Asuntos interiores, Departamento temático Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, European Parliament, Brussels, julio-2010, PE 425.618.

LEHMANN, Wilhem, PROAKTOR, Yael, *Political foundation in selected Member State of the European Union: Structures, budgets and activities*, Directorate General

Internal Policies of the Union, Policy Department, junio, 2007, Policy Department Citizen's Rights and Constitutional Affairs, PE 378.297.

LIGHTFOOT, Simon, «The consolidation of Europarties? The 'Party regulation' and the development of Political parties in the European Union», *Representation*, vol. 42, núm. 4/2006, págs. 303-314, <DOI: 10.1080/00344890600951874>.

LIPPOLIS, Vincenzo, «I partiti politici europei», *Rassegna parlamentare*, vol. 44, núm. 4, 2002, págs. 941-959.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, «El constitucionalismo europeo y la teoría constitucional de la integración europea», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, núm. 5, 2014, págs. 36-50.

- «El Parlamento europeo, legislador del Espacio de Justicia Penal de la UE», *Revista de Derecho político*, núm. 93, 2015, págs. 13-74.

LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela, *Pluralismo político y partidos políticos europeos*, Comares, Granada, 2014;

- «La novedosa propuesta de reglamento sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26/2014, págs. 331-350.

LO PRESTI, Isabella, «Il Parlamento europeo ad un anno dalle elezioni: cosa è rimasto dell'euroscetticismo?», *Forum di Quaderni Costituzionali- Rassegna* núm. 4/2015 (Euroscopio-Note dall'Europa);

- «Fundaciones políticas europeas, intergrupos y lobbies: un sistema de "satélites políticos" poco conocido», *Revista de las Cortes Generales*, núm. triple 97-98-99, 2016, págs. 187-217.

MAGNETTE, Paul, *L'Union européenne: un regime semi-parlementaire*, Editions Complexe, Bruxelles, 1999.

MAIR, Peter, THOMASSEN, Jacques, «Political representation and government in the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 17/2010, págs. 20-35

MAJONE, Giandomenico, «The credibility Crisis of Community Regulation», *Journal*

of Common Market Studies, vol. 38, núm. 2, junio- 2000, págs. 273-302.

MANZELLA, Andrea, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991.

- «Il parlamento federatore», Quaderni costituzionali, núm. 1/ 2002, Il Mulino, Bologna, págs. 35-49.

MANZELLA, Andrea, LUPO, Nicola, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli editore, Torino, 2014.

MARTÍN PECIS, Ángel, «Los parlamentos nacionales en la futura Unión europea», *Revista de Derecho de la Unión europea*, núm. 3-4/2002 (Ejemplar dedicado a: El futuro de la Unión Europea. La reforma de las instituciones), págs. 413-423.

MARTÍNEZ CALVO, Jesús, «Lobbying. Relaciones públicas políticas», en Barquero, José Daniel (coord.), *Manual de Relaciones Públicas Empresariales e Instituciones*, Gestión, Barcelona, 2000.

MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, «Reflexiones sobre el proceso federativo de Europa y el camino de la Unión política. Ante las elecciones al VIII Parlamento de la Unión (2014-2019)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33/2014 (Ejemplar dedicado a: La integración política de Europa (II)), págs. 151-165.

MARTINICO, Giuseppe, «Il Front national dinanzi alla Corte di Giustizia: gruppi e democrazia al vaglio del giudice comunitario», *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, núm. 4/2004, págs. 1850-1855

MARTIRANO, Dino, «I soldi (segreti) alle fondazioni politiche, da Quagliariello a D'Alema», publicado en *Il Corriere della Sera (versión digital)*, de 6 de marzo de 2017, consultable en la página web http://www.corriere.it/politica/17_marzo_07/i-soldi-segreti-fondazioni-politiche-quagliariello-d-alema-34ed560a-02b5-11e7-b9cd-27dc874c2067.shtml?refresh_ce-cp.

MATIA PORTILLA, Francisco Javier, «Parlamento europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión europea», *Revista de Estudios políticos (Nueva época)*, núm. 119/2003, págs. 91-220.

MEDINA ORTEGA, Manuel, «La Unión europea como organización política», *Teoría y Realidad constitucional*, [núm. 32/2013](#) (Ejemplar dedicado a: La integración

política de Europa (I)), págs. 205-223.

MELLADO PRADO, Pilar, *Las instituciones*, en LINDE PANIAGUA, Enrique, MELLADO PRADO, Pilar, *Iniciación al Derecho de la Unión europea*, Colex, Madrid, 2010.

MENÉNDEZ, Agustín José, «La mutación constitucional de la Unión europea», *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 96, sept.-dic. 2012, págs. 41-98.

MERLINI, Stefano, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Giappichelli Editore, Torino, 2004;

- *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli editori, Firenze, 2009.

MICHELS, Robert, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

MIRALLES SANGRO, Pedro Pablo, «Una nueva ciudadanía europea», *Revista de Derecho de la Unión europea*, núm. 3, IV semestre, 2002 (Ejemplar dedicado a: El futuro de la Unión Europea. La reforma de las instituciones), págs. 69-78.

MORLOCK, Martin, «Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35/2015 (ejemplar dedicado a: Partidos políticos), págs.183-201.

NARANJO DE LA CRUZ, Rafael, «Fomento de la participación política de la mujer y régimen constitucional de los partidos políticos», *Revista de Derecho político*, núm. 63, 2005, págs. 147-176.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, « ¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 107/2000, págs.269-295.

OFFERMANN, Klaus, *Parliamentary Immunity in the European Parliament*, Directorate General for Internal Policies, Polity Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs European, Legal Affairs, European Parliament, Brusseles, octubre, 2005, PE 360.487/REV2.

OLIVER ARAUJO, Joan, CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan, «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de*

Estudios Políticos (nueva época), núm. 137/2007, págs. 11-36.

PANEBIANCO, Angelo, *Modelli di partito: Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982.

PASQUINO, Gianfranco, «Gruppi di pressione», en BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco, *Dizionario di politica*, Siglo XXI editores, México, 1983, págs. 726-737.

PAUNER CHULVI, Cristina, «El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 78, mayo-diciembre, 2010, págs. 217-256.

PERE PLAZA I FONT, Joan, *Dinámicas no lineales en partidos políticos. El caso del Partido Popular Europeo*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2007.

PETRALIA, Daria Provvidenza, «La personalità jurídica dei partiti politici europei: un passo avanti nella direzione della democrazia rappresentativa? I differenti approcci nazionali al tema», *Ratio iuris.it*, enero, 2014, consultable en la página web <http://www.ratioiuris.it/>.

PETRILLO, Pierluigi, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011.

PINEDA, CACHERO, Antonio, «El lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica», *Laurea Hispalis: Revista internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo*, núm. 1/2002, págs. 87-122.

PINELLI, Cesare, PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Fundación coloquio jurídico europeo, Madrid, 2014.

PINON, Stéphane, «El Derecho constitucional europeo: ¿una disciplina autónoma?», *Revista de Derecho constitucional europeo*, núm. 13, enero-junio 2010, págs. 267-290.

PORRAS NADALES, Antonio Joaquín (coord.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

PORRAS RAMÍREZ, José María, «La arquitectura institucional de la Unión europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa», *Revista de Estudios políticos (nuevas época)*, núm. 156/2012, págs. 125-66.

- «El reto constitucional de la Unión europea en un contexto de crisis económica y financiera», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 11, núm. 21/2014 (La dimensión de la Administración Pública en el contexto de la globalización (II)), págs. 195-219.

REIF, Karlheinz, SCHMITT, Hermann, «Nine Second-Order election; A conceptual framework the analysis of European Election Result», *European Journal of Political Research*, núm. 8/1980, págs. 3-44.

RIDOLA, Paolo, «La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión europea entre democracia representativa y democracia participativa», *Revista de Derecho Constitucional europeo*, núm. 3/2005, págs. 21-42;

- «Il voto europeo del 6 e 7 giugno: la “sfera pubblica europea”, l’integrazione multilivello e le sfide della complessità», *Federalismi.it*, núm. 12/2009, págs. 1-6.

RODRÍGUEZ- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo, *Partidos políticos e integración europea*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2008.

- «Partidos de ámbito no estatal e integración europea: los casos de Convergència i Unió, el Scottish National Party y la Lega Nord», *Revista de Sociología*, núm. 92 (Ejemplar dedicado a: Los partidos españoles de ámbito no estatal en perspectiva comparada), 2009, págs.11-28.

RODRÍGUEZ, Ángel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981;

- «La legislación española sobre las elecciones al Parlamento Europeo y el Problema del doble mandato», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 15, 1988, págs. 267-300;

- «La “constitucionalización” de Europa», *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 22, 2004, págs. 357-370;

- «El régimen constitucional de los partidos políticos en el derecho de la Unión

europea: un equilibrio *sui generis*», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 38, 2016, págs. 187-209.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel, «La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 39/1996, págs. 183-210.

SANZ-PÉREZ, Ángel Luis, «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10/2001, págs. 331-368.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Vol. 1, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

SASSI, Silvia, «La regolamentazione della rappresentanza di interessi nell'Unione europea. Le (timide) novita' introdotte dal nuovo accordo interistituzionale», *Diritto Pubblico europeo- Rassegna on- line*, enero 2015, disponible en la web <http://www.edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/regolamentazione-sassi.pdf>.

SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José, «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el derecho español», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, núm. 45, mayo-junio 1985, pág. 155-164.

SPIROVA, Maria, «Europarties and Party Development in EU-candidate State: the case of Bulgaria», *Europe-Asia Studies*, vol. 60, núm. 5, Julio, 2008, págs. 791-808.

SOZZI, Fabio, *La Sinistra radicale a livello europeo*, Libreriauniversitaria.it Editore, 2011.

TANASESCU, Irina, *European Commission and Interest Groups: Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making*, V.U.B. PRESS, Brussels, 2009.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Universidad Complutense, Madrid, 1991.

VILLORIA MENDIETA, Manuel, REVUELTA, Ana, JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando, *Transparencia y regulación del lobby en Europa y España*, disponible en la página

<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1166.pdf>.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35/2015 (ejemplar dedicado a: Partidos políticos), págs. 225-280.

VIVIANI, Lorenzo, *L'Europa dei partiti. Per una sociología dei partiti politici nel proceso di integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2009.

VON DEM BERGE, Benjamin, POGUNTKE, Thomas, «The influence of Europarties on Central and Eastern European partner parties: a theoretical and analytical model», *European Political Science Review*, noviembre, 2012, págs. 1-24, en http://journals.cambridge.org/abstract_S1755773912000264.

II. Documentos

a. Documentos de la Unión europea

ACTA relativa a la elección de los diputados al Parlamento europeo por sufragio universal directo, adjunta a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (76/787/CECA, CEE, Euratom).

ACUERDO entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un *Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea*, DOUE de 22 de julio de 2011.

CÓDIGO de conducta de los diputados al Parlamento Europeo *en materia de intereses económicos y conflictos de intereses*, Anexo I del Reglamento Interno del Parlamento europeo, VIII legislatura, enero, 2017.

COMUNICACIÓN de la Comisión, seguimiento del Libro Verde *Iniciativa europea para la transparencia*, COM (2007)127final, de 21 de marzo de 2007.

DECISION of the Conference of Presidents *Rules governing the establishment of intergroups*, de 16 de diciembre de 1999, (PE422.583/BUR).

DECISIÓN del Parlamento europeo de 28 de septiembre de 2005 *sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento europeo* (2005/648/CE/Euratom),

DOUE de 7 de octubre de 2005.

INFORME Tsatsos *sobre la situación constitucional de los Partidos políticos Europeos*, presentado por la Comisión de Asuntos Institucionales, A4-0342/96, de 30 de octubre de 1996, (PE 218.741/def).

INFORME Duff *sobre la propuesta de modificación del Acta de 20 de septiembre de 1976 relativa a la elección de los Diputados al Parlamento europeo por sufragio universal directo* (2009/2134(INI)), en nombre de la Comisión de Asuntos Constitucionales, A7-0000/2011, de 28 de abril de 2011, (PE 440.210v04-00).

INFORME Giannakou *sobre la aplicación del Reglamento (CE) núm. 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea* (2010/2201(INI)), presentado por la Comisión Asuntos Constitucionales, A7-0062/2011, de 5 de abril de 2011.

INFORME de la Comisión de Asuntos constitucionales del Parlamento europeo *sobre la composición del Parlamento europeo con vistas a las elecciones de 2014* (2012/2309(INI)), de 25 de febrero de 2013, ponentes: Roberto Gualtieri y Rafał Trzaskowski.

LIBRO VERDE *Iniciativa europea a favor de la transparencia*, presentado por la Comisión, COM (2006) 194 final, de 3 de mayo de 2006.

PROPUESTA de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo de Reglamento *sobre el Estatuto y la financiación de los Partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas*, de 12 de septiembre 2012, (COM (2012)0499).

PROPUESTA de la Comisión de Acuerdo interinstitucional *sobre un Registro de Transparencia obligatorio*, COM (2016) 67 final, de 28 de septiembre de 2016.

PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo *por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) núm. 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, de 13 de septiembre de 2017, COM (2017) 481 final 2017/0219 (COD).

PROTOCOLO (n.º 1), *sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, DOUE n.º 306 de 17 de diciembre de 2007.

Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, 12008E/PRO/02, DOUE n.º 115 de 9 de mayo de 2008.

PROTOCOLO (n.º 7), *sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión europea, anejo al Tratado de la Unión europea*, DOUE n.º 306 de 17 de diciembre de 2007.

RECOMENDACIÓN de la Comisión *con vistas a reforzar el desarrollo democrático y eficaz de las elecciones al Parlamento Europeo*, CO (2013)1303final, de 12 de marzo de 2013.

REGLAMENTO (CE) n.º 2004/2003 del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, *relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea*, DOUE de 15 de noviembre de 2003.

REGLAMENTO (CE) n.º 1524/2007 del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2007, *por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea*, DOUE de 27 de diciembre de 2007.

REGLAMENTO (UE, EURATOM) n.º 966/2012 del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de octubre de 2012, *sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión*, DOUE de 26 de octubre de 2012.

REGLAMENTO (UE, EURATOM) n.º 1141/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, *sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas*, DOUE de 4 de noviembre de 2014.

REGLAMENTO (UE, EURATOM) n.º 1142/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, *por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 en lo que respecta a la financiación de los partidos políticos europeos*, DOUE de 4 de noviembre de 2014.

REGLAMENTO DELEGADO (UE, Euratom) n.º 2015/2401 de la Comisión, de 2 de octubre de 2015, *sobre el contenido y el funcionamiento del registro de los*

partidos políticos europeos y de las fundaciones políticas europeas, DOUE de 19 de diciembre de 2015

RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo *sobre la aplicación del Reglamento (CE) núm. 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea*, de 6 de abril de 2011 (P7_TA (2011)0143).

RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la legislación electoral de la Unión Europea (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

RESOLUCIÓN del Parlamento Europeo sobre la financiación de los partidos políticos y las fundaciones políticas a escala europea (2017/2733(RSP)), de 15 de junio de 2017, (P8_TA-PROV(2017)0274).

RAPPORT SPÉCIAL núm. 13/2000 relatif aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen, DOUE n. 181, de 28 junio de 2000.

b. Estudios

«Los intergrupos del Parlamento Europeo: herramientas “informales” de trabajo», publicado por el Servicio de Prensa del Parlamento europeo, de 19 de marzo de 2003, consultable en la página web <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20070314STO04219/los-intergrupos-del-parlamento-europeo-herramientas-informales-de-trabajo>

SPECIAL EUROBAROMETER of the European Parliament «two years until de 2019 european elections», Directorate General for Communication, published by EPRS, April 2017- PE 599.336.

III. Jurisprudencia

A. Tribunal de Justicia de la Unión europea

TJCE, *Parti écologiste Les Verts contra Parlement européen*, de 23 de abril de 1986, C-294/83.

TJUE (Gran Sala), de 21 de octubre de 2008, Alfonso Luigi Marra contra Eduardo De Gregorio (C-200/07) y Antonio Clemente (C-201/07), petición de decisión prejudicial: Corte suprema di Cassazione - Italia.

TJUE (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2011, procedimiento penal entablado contra

Aldo Patriciello, petición de decisión prejudicial: Tribunale di Isernia-Italia, Asunto C-163/10.

TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (sala tercera ampliada), de 2 octubre de 2001, asuntos acumulados T-222/99 (Jean-Claude Martínez y Charles de Gaulle contra Parlamento europeo), T-327/99 (Front National contra Parlamento europeo) y T-329/99 (Emma Bonino y otro contra Parlamento europeo).

B. Tribunal Constitucional Federal Alemán

TCFA, de 12 de octubre de 1993, sentencia relativa a la ratificación del Tratado de Maastricht (BVerfGE. 89, 155).

TCFA, de 30 de junio de 2009, sentencia relativa a la ratificación del Tratado de Lisboa (BVerfGE 123, 267).

IV. Linkografía

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=es>

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>

<http://www.appf.europa.eu/appf/es/home/welcome.html>

<http://www.efdgroupp.eu/about-us/statutes>

<http://www.eppgroup.eu/es>

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00191b53ff/Eurobarometro.html>

<http://www.europarl.europa.eu/plenary/es/parliamentary-questions.html>

<http://www.europe-politique.eu/>

<http://www.osservatorioaic.it/>

<https://corporateeurope.org/news/lobbying-under-radar>