

GREGORIO GARZÓN CLARIANA  
(Ed.)

**CIUDADANÍA EUROPEA Y DEMOCRACIA**  
La reforma del acta electoral y de los partidos  
políticos europeos

**EUROPEAN CITIZENSHIP AND DEMOCRACY**  
The reform of the electoral act and of european  
political parties

**CIUTADANIA EUROPEA I DEMOCRÀCIA**  
La reforma de l'acta electoral i dels partits  
polítics europeus

Prefacio de  
Martin Schulz

Prólogo de  
Íñigo Méndez de Vigo

Introducción de  
Gregorio Garzón Clariana

CÀTEDRA JEAN MONNET  
DEL PROF. GARZÓN CLARIANA

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2012

# ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
AGRADECIMIENTOS .....	13
PREFACIO, por <i>Martin Schulz</i> .....	15
PRÓLOGO, por <i>Íñigo Méndez de Vigo</i> .....	19
INTRODUCCIÓN, por <i>Gregorio Garzón Clariana</i> .....	23

## **I. HACIA UN SISTEMA ELECTORAL MÁS EUROPEO: LA REFORMA EN CURSO**

1. INTRODUCCIÓ, por <i>Lluís Maria de Puig</i> .....	31
2. LOS INFORMES DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, por <i>Enrique Guerrero Salom</i> .....	33
3. SISTEMES ELECTORALS ESTATALS I SISTEMA ELECTORAL EUROPEU, por <i>Salvador Sedó i Alabart</i> .....	41
4. LA FEDERALITZACIÓ DELS IMAGINARIS POLÍTICS NACIONALS A EUROPA, por <i>Carlos Castro Sanz</i> .....	47
5. DEBATE .....	55

## **II. LA REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS: LA VOZ DE LOS PROTAGONISTAS (Primera Parte)**

1. INTRODUCCIÓN, por <i>Joan Marcet i Morera</i> .....	61
2. EL PARTIDO VERDE EUROPEO, por <i>Monica Frassoni</i> .....	65

	Pág.
3. EL PARTIDO POPULAR EUROPEO, por <i>Antonio López-Istúriz White</i> .....	71
4. DEBATE.....	77

**III. LA REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
EUROPEOS: LA VOZ DE LOS PROTAGONISTAS  
(Segunda Parte)**

1. INTRODUCCIÓ, por <i>Joan Marcet i Morera</i> .....	87
2. EL PARTIT DELS SOCIALISTES EUROPEUS, por <i>Maria Badia i Cutchet</i> .....	89
3. EL PARTIT DE L'ALIANÇA DELS LIBERALS I DEMÒCRATES, por <i>Marc Guerrero i Tarragó</i> .....	95
4. DEBATE.....	103

**IV. LA REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
EUROPEOS: LA PERSPECTIVA DE LOS OBSERVADORES**

1. INTRODUCCIÓ: UNIÓ ECONÒMICA, UNIÓ POLÍTICA, por <i>Xavier Vidal-Folch</i> .....	115
2. UNION'S CITIZENSHIP AS THE BASIS FOR EUROPEAN DEMOCRACY, por <i>Luigi Moccia</i> .....	121
3. PARTIES AND PARTY SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION, por <i>Luciano Bardi</i> .....	137
4. EUROESCEPTICISMO Y PARTIDOS RADICALES: ¿TODOS IGUALES?, por <i>Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat</i> .....	143

**ANEXOS**

1. Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976 (76/787 CECA, CEE, Euratom), DO L 278 de 8 de octubre de 1976, versión española en el BOE de 1 de enero de 1986, p. 480.....	157
2. Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom (2002/772/CE, Euratom), DO L 283 de 21 de octubre de 2002 .....	164

	<u>Pág.</u>
3. Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales: informe sobre una propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976 [2009/2134 (INI)].	169
4. Propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre una propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976 [2009/2134 (INI)].....	236
5. Reglamento (CE) núm. 2001/2003 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 .....	248
6. Reglamento (CE) núm. 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2004/2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea.....	254
7. Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2011, 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)].....	261
8. Comisión Europea: 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) 499 final de 12 de septiembre de 2012.....	268
9. Documento de trabajo de la Comisión que prefigura la propuesta de modificación del Reglamento financiero por la que se introduce un nuevo título sobre la financiación de los partidos políticos europeos, COM(2012) 500 final de 12 de septiembre de 2012.....	298

## AGRADECIMIENTOS

El presente volumen tiene su origen en un Seminario organizado bajo los auspicios de la Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona y de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* del que suscribe los días 3 y 4 de mayo de 2012. Es tradicional y conveniente, en estos casos, comenzar agradeciendo a los participantes el esfuerzo que han realizado. Pero estoy seguro de que comprenderán que aquí mencione en primer lugar mi especial gratitud a Martin Schulz, Presidente del Parlamento Europeo, por el privilegio de contar con un prefacio suyo, de altura y visión evidentes. También he sido especialmente sensible a la generosidad de Íñigo Méndez de Vigo por haber preparado un prólogo con reflexiones de gran interés, como suelen serlo las suyas. Creo que ambas contribuciones aumentan el atractivo de este libro y constituyen excelentes claves de lectura de su contenido esencial.

Es obligado que exprese a continuación mi especial reconocimiento a todos quienes contribuyeron al buen éxito del Seminario: en primer lugar, y sobre todo, a los ponentes y presidentes de sesión, que aceptaron entusiastas la invitación de los organizadores a pesar de la importancia y la carga de sus otros compromisos y han encontrado, después, otro momento para preparar los textos definitivos de sus respectivas aportaciones; pero también, claro está, a la directora de la Oficina del Parlamento, Maite Calvo, que una vez más ha acogido con gran interés una iniciativa mía y a quien debo, además, inspiraciones muy útiles y la indispensable asistencia del personal de la Oficina (Ana Giménez y Agustí Segura, especialmente encargado en esta ocasión) que la prestó con cordialidad y generosidad incluso en momentos de sobrecarga de trabajo.

Manel Camós, director de la Representación de la Comisión Europea en Barcelona, contribuyó a asegurar la disponibilidad del Aula

Europa para esta actividad, además de brindar otras facilidades que la sequía actual de patrocinadores institucionales hace aún más dignas de agradecimiento. Además, sería injusto olvidar el papel activo del público, que contribuyó con sus preguntas y reflexiones a enriquecer y profundizar contenidos, y aquí se me perdonará que destaque la nutrida y atenta participación de estudiantes de grado y de postgrado de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Un libro significa también una editorial, que en este caso de nuevo es Marcial Pons (un nombre que para algunos de nosotros evoca agradables momentos del pasado en una librería jurídica madrileña), gracias a la excelente acogida de Dolors Fisac, siempre curiosa e interesada por los trabajos de mi Cátedra Jean Monnet *ad personam*.

He dejado deliberadamente para el final la insoslayable referencia a los colaboradores de mi Universidad. Ni el Seminario ni el libro hubiesen sido posibles sin la buena disposición y el trabajo de la Secretaría del Departamento al que estoy adscrito, dirigida por Miquel Anguera, y en particular sin el eficaz y activo seguimiento de Lluïsa Romero, que ha tenido encomendada la gestión de los recursos (europeos), la correspondencia con los autores sobre los manuscritos y la confección de la versión final con todos los textos definitivos. Su tacto y su pericia han sido inapreciables. También Xavier Biarnes, colaborador del Vicerrectorado de Relaciones Internacionales, ha vuelto a brindarme su buen consejo, con su gran experiencia en la gestión de proyectos financiados por la Unión Europea.

En tiempos como éstos sería difícil perseverar sin el estímulo y el apoyo de tantos compañeros, profesores de mi «área de conocimiento» o de otras, jurídicas o no. Sería excesivo mencionarlos a todos y delicado seleccionar nombres y apellidos, de modo que me limitaré a los nombres de las colegas con quienes manifiestamente tengo una relación profesional más asidua, las doctoras Montserrat Pi y Esther Zapater. Es un privilegio poder disfrutar de las orientaciones y de la asistencia de colegas de tanta calidad personal y científica.

Los agradecimientos suelen ser una buena ocasión de cometer alguna injusticia por culpa de un olvido; pero esta vez me he asegurado de que conste lo más importante, porque este libro está dedicado.

Gregorio GARZÓN CLARIANA

## PREFACIO

Escribo estas líneas instantes después de conocer la noticia de que la Unión Europea ha sido galardonada con el Premio Nobel de la Paz. No he podido sino emocionarme con este galardón, que demuestra una vez más cuán inédito es el proyecto de integración europea. Este premio es a la vez un recordatorio y un estímulo para renovar el compromiso de integración. Es un recordatorio de los esfuerzos y la voluntad política que lo han hecho posible. Es un estímulo para poder seguir el camino que ya hemos andado estos últimos sesenta años con grandes conquistas para los europeos. En ese camino está el proyecto de un verdadero espacio político europeo con los ciudadanos como protagonistas.

La Unión Europea atraviesa un momento clave. En estos últimos años hemos visto cómo el tsunami de la crisis financiera arrastraba a los gobiernos a altos niveles de endeudamiento para luego caer en la más profunda de las recesiones que haya vivido Europa. La crisis nos está demostrando que los Estados miembros no pueden afrontar la situación desde perspectivas nacionales y que sólo desde planteamientos europeos podremos hacerle frente. En este contexto de discusiones continuas a puerta cerrada, se hace más pertinente que nunca el debate sobre la profundización de la legitimidad democrática y la creación de un verdadero espacio político, con los partidos políticos europeos como centro y motor.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso un avance sustancial en el fortalecimiento de la democracia parlamentaria europea. El art. 10 del TUE proclama la democracia representativa como principio de funcionamiento de la Unión y afirma que los ciudadanos estarán directamente representados a través del Parlamento Europeo. Los parlamentos nacionales también han visto reforzado su

papel en el proceso legislativo de la Unión a través del control sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La consagración de la codecisión como procedimiento legislativo ordinario y la elección del Presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo se suman a la lista de avances que ha supuesto el nuevo tratado en materia de legitimidad democrática.

A pesar de estos logros, venimos asistiendo a una continua marginalización de los parlamentos en el proceso de toma de decisiones. A menudo se deja entender que el trámite parlamentario constituye una pérdida de tiempo y se nos ve, incluso, como un factor de inestabilidad. Pues bien, en este contexto de crisis, y a pesar de las presiones por dar respuestas inmediatas, tenemos la responsabilidad de evitar la desparlamentarización de la gobernanza económica en Europa. En este sentido, en el Parlamento Europeo estamos trabajando codo con codo con nuestros homólogos nacionales para reforzar los mecanismos de coordinación parlamentaria y contrarrestar así esta peligrosa tendencia.

Pero para reforzar la democracia europea será fundamental desarrollar un verdadero espacio político europeo, con partidos que articulen las inquietudes ciudadanas en clave europea, no nacional. Los partidos políticos son los instrumentos esenciales de la democracia parlamentaria. Son ellos los que velan por la voluntad popular, reflejándola en sus programas, los que seleccionan a sus candidatos y los que mantienen un diálogo directo con los ciudadanos. Sin partidos políticos europeos fuertes, no tendremos una genuina unión política.

Hasta ahora los partidos políticos europeos no podían desempeñar su papel de manera óptima debido a que desde un punto de vista legal eran considerados meras organizaciones vinculadas a partidos nacionales. Por ello el Parlamento Europeo aprobó una resolución en abril de este año —el llamado informe Giannakou— instando a la Comisión a proponer un estatuto legal para partidos políticos europeos y sus fundaciones, y a hacer más flexible y transparente el sistema de financiación. Ante la insistencia de nuestra Cámara, la Comisión presentó el pasado 12 de septiembre una propuesta que recoge en su mayoría las sugerencias del Parlamento. La reforma supone un gran paso para la visibilidad, eficacia y transparencia de los partidos europeos, en particular de cara a las próximas elecciones al Parlamento Europeo en 2014.

Desde 1979 la Cámara que presido ha sido la única institución europea cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo. Sin embargo, las próximas elecciones al Parlamento Europeo de

julio de 2014 marcarán sin duda un antes y un después en la historia democrática europea. Por primera vez los ciudadanos de la Unión tendrán una influencia directa en la elección del poder ejecutivo.

Así, el art. 17 del TUE dispone que teniendo en cuenta el resultado de las elecciones, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. Se pretende que la campaña no se centre en el debate nacional, sino que haya candidatos a nivel europeo que representen las diversas opciones políticas para la Unión, al igual que ocurre en las campañas electorales a nivel nacional. Para ello, los partidos europeos establecerán de antemano orientaciones políticas y presentarán a sus candidatos, no sólo para el Parlamento sino también para la presidencia de la Comisión. En este sentido la declaración 11 del Tratado de Lisboa estipula que el Consejo Europeo y el Parlamento mantendrán consultas previas a las elecciones sobre el perfil de los candidatos.

Quisiera felicitar a don Gregorio Garzón, a la oficina del Parlamento Europeo en Barcelona y a la Universidad Autónoma de Barcelona por el magnífico debate que tuvo lugar el 3 y 4 de mayo pasados durante el seminario *Ciudadanía europea y democracia: la reforma del Acta electoral de los partidos políticos europeos*. Los debates e intervenciones que allí tuvieron lugar adquieren un valor especial en el contexto en el que nos encontramos. Por esa razón, tengo el placer de contribuir con este prefacio a la obra que dejará constancia de este oportuno y meritorio evento.

Tengo la convicción de que tales contribuciones y reflexiones son indispensables para sensibilizar sobre la importancia de los partidos y su impacto en el proceso decisional de la UE, así como de la influencia de los ciudadanos en esas decisiones a través de su participación activa. Son éstos los gestos que ayudan a crear un verdadero demos europeo.

Martin SCHULZ  
Presidente del Parlamento Europeo  
Octubre de 2012

## PRÓLOGO

*Agradezco a mi amigo el profesor Garzón Clariana el honor que me hace al invitarme a redactar el prólogo del libro Ciudadanía europea y democracia: La reforma del Acta electoral y de los partidos políticos europeos. Conozco bien a Gregorio del tiempo que trabajamos juntos en el Parlamento europeo, él como jurisconsulto, yo como diputado europeo, y siempre aprecié su dedicación, conocimiento y aportaciones.*

*De las tres instituciones sobre las que descansa el gobierno de la Unión, la que más ha evolucionado y la que más poder ha ganado a lo largo del tiempo es el Parlamento europeo. Hasta hace bien poco, cuando se hablaba de Europa se decía que padecía un déficit democrático. Y es que el Parlamento Europeo, que nació primero como una asamblea de parlamentarios nacionales, sólo a partir de 1979 se convirtió en una cámara elegida por sufragio universal. Sin embargo, hasta el Tratado de Maastricht, en 1992, sus funciones eran esencialmente consultivas, lo que justificaba la ironía de los norteamericanos cuando hablaban de un Mickey Mouse Parliament. En Maastricht se introdujo la codecisión en algunas materias; se trata del procedimiento según el cual la Comisión propone, y Consejo y Parlamento legislan en régimen de igualdad. Desde Maastricht a Lisboa, en 2010, el Parlamento Europeo ha acrecentado sus competencias legislativas en cada reforma de los Tratados hasta extenderlas a prácticamente todas las materias. Este hecho, unido a su configuración como autoridad presupuestaria, en 1975, y su creciente papel en la investidura de la Comisión Europea le otorgan un gran protagonismo político.*

*En cuanto al proceso electoral para la elección de sus miembros, ya el artículo 138.3 del Tratado de la CEE de 1957 preveía «su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros». Sin embargo, como fue*

*imposible alcanzar un consenso sobre un sistema electoral uniforme, en el Acta electoral de 1976 se decidió que, en un primer momento, se aplicasen los sistemas electorales nacionales. En ocasiones, Europa adopta esa máxima de Goethe según la cual «No preguntemos si estamos plenamente de acuerdo, sino tan sólo si marchamos por el mismo camino». Si la máquina funciona a pesar de fallar alguno de sus engranajes, la ponemos en funcionamiento y permitimos que avance, postergando la resolución de aquellos flecos en los que no estamos de acuerdo. En el caso que nos ocupa se trataba de la única solución posible, pues, si hubiéramos esperado a alcanzar un consenso sobre un procedimiento electoral uniforme, probablemente aún tendríamos una asamblea legislativa compuesta por parlamentarios nacionales. Pero este método tiene también el contrapunto de que en muchos casos los fallos se vuelven crónicos y pasan décadas sin que se alcance a un acuerdo.*

*Tras las primeras elecciones, celebradas en junio de 1979, el Parlamento abordó la cuestión de un procedimiento electoral uniforme. Sin embargo, tanto el informe Seitlinger del 82, como el Bocklet del 85 o el De Gucht del 93 fracasaron debido a la oposición británica a abandonar su sistema de «first past the post» en circunscripciones uninominales. El tema no era baladí, porque afectaba a la composición del Parlamento y hacía bascular la mayoría de un grupo político a otro. Concretamente, la mayoría socialista en el Parlamento tras las elecciones de 1994, se debía a una aplastante contribución a la misma de diputados laboristas ingleses, 62 frente a 18 conservadores.*

*El Tratado de Amsterdam modificó el artículo 190, apartado 4, de la siguiente manera: «El Parlamento Europeo elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros» revisión que reflejaba un enfoque más pragmático.*

*También en 1997, la Comisión de Asuntos Institucionales nombró a Georgios Anastassopoulos, vicepresidente del Parlamento, ponente del informe «sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo». Su labor consistió en analizar si unos «principios comunes a todos los Estados miembros» tenían más posibilidades de ser adoptados que «un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros». Anastassopoulos, cuyo informe fue aprobado por el Parlamento en 1998, preconizó la primera opción y, entre aquéllos, la representación proporcional, y planteó, por primera vez, la posibilidad de que una proporción de los escaños pudiera ser distribuida sobre la base de unas listas transnacionales.*

*En mayo de ese año, por fin se aprobó en Gran Bretaña un sistema de listas cerradas con representación proporcional a nivel regional que entró en vigor en las elecciones de 1999.*

*Fue en el año 2002, cuando el Consejo modificó el Acta de 1976 para establecer la representación proporcional, fijar un umbral máximo del 5 por 100 y eliminar el doble mandato parlamentario.*

*El último intento de reforma del Acta de 1976 partió del diputado británico Andrew Duff, quien, en abril de 2011 y febrero de 2012, presentó dos informes que llevan su nombre, en los que plantea una revisión en profundidad. Entre las diversas novedades proponía la introducción de una lista Paneuropea para elegir veinticinco diputados adicionales al Parlamento Europeo. Recuerdo que, como portavoz del Partido Popular Europeo, fui partidario de tal propuesta porque me parecía que estas listas permitirían tanto a los electores como a los candidatos centrar el debate en cuestiones europeas y no, como ocurre demasiado a menudo, en asuntos puramente nacionales. Por eso, pensaba que las listas paneuropeas podían contribuir a implicar más a los ciudadanos en su compromiso con Europa. Pero la realidad es que las propuestas de Duff no han obtenido un gran apoyo en los grupos políticos y aún no han sido examinadas por el pleno del Parlamento europeo.*

*En cuanto a los partidos políticos europeos, el primer estatuto se aprobó en 2003. En 2007 se amplió a las fundaciones de los partidos políticos. La Comisión parte de la base de que unos partidos europeos verdaderamente transnacionales serán la clave para articular las voces de los ciudadanos a nivel europeo. En consecuencia, acaba de presentar un nuevo proyecto de reglamento, que en estos momentos estamos examinando en el Consejo, con objeto de establecer un nuevo estatuto para los partidos políticos europeos, las fundaciones que de ellos dependen e incorporar una serie de modificaciones en su sistema de financiación.*

*Desde el Acta de 1976, la UE ha logrado avances significativos. Pero aún quedan importantes aspectos que definir para conseguir un verdadero sistema electoral uniforme. Ahora que el Tratado de Lisboa ha entrado en vigor, el Parlamento Europeo ha ganado peso en el equilibrio institucional y Europa avanza hacia la integración, me parece el momento más adecuado para plantearse todas estas reformas. Por eso, considero este libro como una muy interesante aportación por parte del profesor Gregorio Garzón para abrir un debate público que presente alternativas que conduzcan a un acuerdo político. Y nadie mejor que mis buenos amigos Antonio López Isturiz, secretario general del Partido Popular Europeo; Enrique Guerrero, vicepresidente del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo; Monica Frassoni, presidenta del Partido de*

## PRÓLOGO

*los Verdes Europeos; Xavier Vidal-Folch y demás expertos que participan en este libro, para presentar propuestas. Porque son debates como éstos los que contribuyen a acercar Europa a sus ciudadanos. Y como decía Salvador de Madariaga, «Europa será una realidad cuando lo sea en la conciencia de sus ciudadanos».*

Íñigo MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO  
Secretario de Estado para la Unión Europea  
23/10/12

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa ha significado un claro avance de la democracia parlamentaria en la Unión Europea: en él, el funcionamiento de la Unión encuentra su fundamento en la democracia representativa, el Parlamento Europeo aparece como la cámara que representa directamente a los ciudadanos europeos, y el Presidente de la Comisión Europea ha de ser elegido teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas<sup>1</sup>. Se inicia así una nueva etapa que debería llevar a transformar las elecciones al Parlamento Europeo, en la ocasión de una competición entre diferentes opciones políticas, centrada en la búsqueda de soluciones al único nivel actualmente posible para los problemas más importantes: el nivel europeo. Pero conseguir este resultado a partir de una situación en que es dudosa la existencia de un auténtico espacio público europeo<sup>2</sup> exige todavía nuevos esfuerzos, en particular la reforma del Acta electoral europea y de los partidos políticos a escala europea.

El «Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo», aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976<sup>3</sup>, es un acto heredado de una época distante, muy anterior a la consagración de la ciudadanía europea y de los partidos políticos a escala europea y a la expansión de las prerrogati-

---

<sup>1</sup> Arts. 10, apartados 1 y 2, y 17, apartado 7, de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), *Diario Oficial de la Unión Europea* (en adelante DO) C 83, de 30 de marzo de 2010.

<sup>2</sup> Cfr., p. ej., N. LEVRAT, *La construction européenne est-elle démocratique?*, París, La Documentation française, 2012, pp. 86 y ss.

<sup>3</sup> DO L 278, de 8 de octubre de 1976, p. 5 (obviamente no existe edición española de este *Diario Oficial*, anterior a la adhesión de España a las Comunidades Europeas).

vas del Parlamento Europeo. El Acta<sup>4</sup> no instauró un procedimiento uniforme para las elecciones europeas y dejó la reglamentación de aspectos importantes a los Estados miembros, lo que explica que estas elecciones aparezcan como básicamente «nacionales» desde la perspectiva de la Ciencia política<sup>5</sup> y hayan sido percibidas como «elecciones de segundo orden», episodios de los ciclos políticos en los Estados miembros en que el comportamiento de los electores está primordialmente inspirado por consideraciones de política interna<sup>6</sup>, lo que no ha favorecido ni el interés ni la participación en estos comicios.

Además, la modificación del Acta electoral de 1976 sólo es posible por un procedimiento inhabitual, que la confía a las instituciones europeas pero exige para su entrada en vigor el cumplimiento por los Estados miembros de las formalidades previstas en sus respectivas normas constitucionales<sup>7</sup>; procedimiento híbrido que, si bien ha facilitado que se considere el Acta como parte integrante del «Derecho primario» de la Unión Europea<sup>8</sup>, también ha supuesto una dificultad y una lentitud crecientes al compás de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea, por lo que ha sido sustituido por otro de menor dificultad en la base jurídica para adoptar el Estatuto de los Diputados al Parlamento europeo<sup>9</sup>. De hecho, a pesar de los importantes trabajos del Parlamento sobre el régimen electoral<sup>10</sup>, sólo se ha conseguido modificar el Acta una vez, en 2002<sup>11</sup>, y ello con dificultades para conseguir la entrada en

---

<sup>4</sup> ¿«Acta» o «Acto»? : Acta en el texto publicado oficialmente en España, con ocasión de la ratificación del Tratado de adhesión (BOE núm. 1, de 1 de enero de 1986, p. 480) y en cierto número de otras publicaciones, p. ej. los volúmenes con los Tratados consolidados tras sus sucesivas modificaciones; pero Acto en la Decisión modificativa citada *infra* nota 11, que por lo demás no motiva este cambio (se trata de una cuestión de interés limitado a la versión castellana, que no se plantea en otras lenguas oficiales de la Unión).

<sup>5</sup> Cfr., p. ej., O. COSTA y F. SAINT MARTIN, *Le Parlement européen*, 2.<sup>a</sup> ed., París, La Documentation Française, 2011, pp. 11 y ss.

<sup>6</sup> Cfr., p. ej., D. JUDGE y D. EARNSHAW, *The European Parliament*, Palgrave Macmillan 2003, pp. 70 y ss.

<sup>7</sup> Art. 223, apartado 1, segundo párrafo, del Tratado de Funcionamiento (en adelante TFUE).

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de abril de 2007, asunto T-353/00, *Le Pen/Parlamento europeo*, fundamento 95. *Contra* la posición en Eur-Lex donde, en el lugar donde debería aparecer el texto en castellano, se afirma que «no existe versión española de este documento, pues no está en la Edición Especial en lengua española del Derecho derivado» (cursivas añadidas).

<sup>9</sup> Esta base jurídica se encuentra actualmente recogida en el art. 223, apartado 2, del TUE (se observará que forma parte del mismo artículo del Tratado donde se contempla el régimen electoral).

<sup>10</sup> Cfr. R. CORBETT, F. JACOBS y M. SHACKLETON, *The European Parliament*, 8.<sup>a</sup> ed., Londres, John Harper, 2011, pp. 12 y ss.

<sup>11</sup> Decisión del Consejo de 25 de junio y de 23 de septiembre de 2002, DO L 283, de 21 de octubre de 2002, p. 1.

vigor a tiempo para aplicar la modificación a las elecciones de 2004 y al precio de cercenar el texto aprobado por el Parlamento excluyendo aspectos significativos, entre ellos la dimensión de las circunscripciones electorales, de especial interés en el caso de España<sup>12</sup>. No resulta, pues, difícil entender por qué la Comisión de asuntos constitucionales del Parlamento ha redoblado sus esfuerzos en la presente legislatura en la perspectiva de las próximas elecciones europeas, con ambiciosos informes del diputado liberal demócrata británico Andrew Duff, que por el momento no han conseguido convencer al pleno de la cámara.

La reglamentación jurídica de los partidos políticos a escala europea es relativamente reciente, lo que se olvida demasiado a menudo en las exposiciones o valoraciones de estas formaciones. Los partidos europeos aparecen al amparo de los grupos parlamentarios del Parlamento europeo, seguramente favorecidos por la circunstancia de que, tradicionalmente, estos grupos están formados por diputados con afinidades políticas elegidos en varios Estados miembros<sup>13</sup>. La inclusión de los partidos en los Tratados de la Unión Europea procede del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, que añadió una nueva disposición según la cual

«los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración de la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión»<sup>14</sup>.

Ahora bien, esta disposición (íntimamente relacionada con la consagración de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht) no venía acompañada de una base jurídica que permitiese legislar en la materia y dotar a estos partidos de los recursos apropiados, laguna que no era fácilmente subsanable por otros medios y que tampoco pudo colmarse en las modificaciones de los Tratados operadas por

---

<sup>12</sup> Cfr. Resolución del Parlamento Europeo de 15 de julio de 1998 sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados del Parlamento Europeo (informe Anastasopoulos), DO C 292, de 21 de septiembre de 1998, p. 66.

España es prácticamente el único gran Estado miembro de la Unión que todavía mantiene una circunscripción electoral única para las elecciones europeas.

<sup>13</sup> Estas características responden a exigencias del Reglamento del Parlamento, recogidas en el art. 30 de su versión actual, cuya validez y funcionalidad han sido confirmadas por la jurisprudencia [sentencia del Tribunal de Primera Instancia (tercera sala ampliada) de 2 de octubre de 2001 en los asuntos T-222/99, T-327/99 y T-329/99, relativos al «grupo TDI», *Recopilación* 2001 p. II-02823; sentencia en casación del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de junio de 2004, asunto C-486/01 P, *Front National/Parlamento europeo*].

<sup>14</sup> Art. 138 A del Tratado constitutivo de la Comunidad europea en la versión consolidada tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht.

el Tratado de Amsterdam en 1997<sup>15</sup>. Hubo que aguardar al Tratado de Niza de 2001 para que se habilitase al Parlamento europeo y al Consejo a establecer, por el procedimiento de codecisión, el estatuto de los partidos políticos a escala europea, y en particular las normas relativas a su financiación<sup>16</sup>.

El primer Reglamento sobre los partidos políticos a escala europea, adoptado a finales de 2003<sup>17</sup>, fue sin duda un gran avance, pero adolecía de insuficiencias e imperfecciones que han sido parcialmente paliadas con una modificación inspirada por el Parlamento europeo, que ha mejorado sensiblemente, en particular, las posibilidades de participación de estos partidos en las campañas electorales y el apoyo que pueden recibir de fundaciones políticas<sup>18</sup>. Pero esta modificación ha dejado intacta, entre otras, una cuestión central: la de la verdadera naturaleza de los partidos a escala europea. En efecto, según las disposiciones actualmente vigentes, estos partidos pueden consistir tanto en partidos políticos en el sentido habitual (es decir, asociaciones de ciudadanos con fines políticos) como en «coaliciones» de partidos políticos<sup>19</sup>. Ahora bien, en la práctica, los observadores se refieren a los partidos políticos actualmente existentes con expresiones como «conglomerados de organizaciones nacionales»<sup>20</sup>, «*cartel parties*»<sup>21</sup> o «federaciones europeas de partidos»<sup>22</sup>. De ahí que hayan surgido importantes reflexiones sobre la manera de llegar a estructuras más integradas y más aptas para vehicular ofertas políticas más concretas y diferenciadas<sup>23</sup>, así como trabajos en los diferentes partidos en la perspectiva de las elecciones europeas de 2014.

<sup>15</sup> Véase el art. 191 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la versión consolidada para incorporar las modificaciones dispuestas por el Tratado de Amsterdam.

<sup>16</sup> Art. 191, párrafo segundo, del Tratado constitutivo de la Comunidad europea, en la versión consolidada para incorporar las modificaciones dispuestas en el tratado de Niza.

<sup>17</sup> Reglamento 2004/2003 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 4 de noviembre de 2003, DO L 297, de 15 de noviembre de 2003, p. 1.

<sup>18</sup> Reglamento 1524/2007 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 18 de diciembre de 2007, DO L 343, de 27 de diciembre de 2007, p. 5.

Sobre el interés de las fundaciones en el desarrollo de los partidos políticos a escala europea véase especialmente W. GAGATEK y S. VAN HECKE, *Towards Policy-Seeking Europarties? The Development of European Political Foundations*, EUI Working Paper RSCAS 2011/58.

<sup>19</sup> Art. 2, apartado 3, del Reglamento 2004/2003, cit. *supra* nota 17.

<sup>20</sup> M. OFFERLÉ, *Les partis politiques*, 7.ª ed., París, PUF 2010, p. 26.

<sup>21</sup> M. PEGLIS, «European parties in the post-Lisbon reality», *European View*, 10 (2011) pp. 221 y ss.; p. 229.

<sup>22</sup> CORBETT *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 10, p. 124.

<sup>23</sup> Véase especialmente J. PRIESTLEY, *European Political Parties: the missing link/Les partis politiques européens: le chaînon manquant*, París, Fondation Notre Europe, 2010.

En este contexto, hay que destacar también una toma de posición de gran relieve del Parlamento europeo a favor de un estatuto de Derecho europeo para los partidos europeos y para eliminar ciertas disfunciones en lo relativo a su financiación<sup>24</sup>, que ya ha sido seguida de propuestas de la Comisión en el ejercicio de su derecho de iniciativa, al objeto de modificar tanto el Reglamento sobre los partidos, como el Reglamento financiero de la Unión<sup>25</sup>. Novedades de las que hay que felicitar, más aún en vista de la incorporación al Derecho positivo de la Carta de Derechos Fundamentales gracias al Tratado de Lisboa, ya que la Carta contempla expresamente a los partidos políticos a escala de la Unión, en el contexto de la libertad de reunión y de asociación<sup>26</sup>.

En las páginas que siguen el lector encontrará contribuciones más desarrolladas y valiosas sobre todas estas cuestiones, desde distintas perspectivas: testimonios y consideraciones de personalidades de los principales partidos a escala europea —la voz de los protagonistas— y observaciones de estudiosos de competencia notoria y de periodistas de reconocido prestigio. También podrá consultar, en los Anexos, la documentación oficial pertinente. La publicación de todos estos textos parece especialmente oportuna ante la proximidad de las elecciones europeas de 2014, en un contexto de dificultades económicas donde no faltan críticas a la Unión<sup>27</sup>; ojalá contribuya a hacer estas elecciones más europeas que las precedentes y a que produzcan todos los efectos políticos que en adelante los Tratados hacen posibles.

Gregorio GARZÓN CLARIANA

Catedrático de Derecho Internacional Público  
Catedrático Jean Monnet *ad personam*  
de Derecho de la Unión Europea

<sup>24</sup> Resolución de 6 de abril de 2011 (informe Giannakou).

<sup>25</sup> Cfr. COM(2012) 499 y COM(2002)500, de 12 de septiembre de 2012.

<sup>26</sup> «Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión» (art. 12, apartado 2, de la Carta de Derechos Fundamentales, DO C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 394.)

<sup>27</sup> Véase especialmente C. RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, *Euro-escepticismo, Euro-fobia y Euro-criticismo. Los partidos radicales de la derecha y la izquierda ante la Unión europea*, Barcelona, Huygens, 2012.

# 1. INTRODUCCIÓ

Lluís Maria DE PUIG\*

En primer lloc, agrair a la representació del Parlament Europeu aquí a Barcelona i al professor Gregorio Garzón per la invitació, personal, a participar en aquest seminari, que durarà dos dies i en el que parlarem, com ell ha dit, d'eleccions a Europa i de partits polítics a Europa.

A mi em toca només fer de moderador, encara que em sembla que a les tres persones que tinc aquí al costat no les hauré de moderar gaire, semblen prou políticament correctes i, per tant, la feina de moderador més aviat serà la d'introduir una mica la qüestió i després repartir les paraules.

El nostre panel, doncs, ha de tractar de «Cap a un sistema electoral més europeu, la reforma en curs». Bé, la reforma en curs és una cosa que fa tants anys que dura que ni me'n recordo de quan va començar.

I aquesta és una de les coses que hem de tenir present. Primer de tot, per la seva pròpia naturalesa i dificultat. La reforma serà molt que segueixi el seu curs, perquè ara mateix, no sé què ens diran els tres experts, però ara mateix no acabes de veure que hi pugui haver-hi un acord majoritari en torn a gran part dels elements que constitueixen un sistema electoral, un acord que aplegués a la majoria dels països europeus, i ja no dic a la majoria dels partits, perquè a Europa hi ha tots els sistemes electorals que podem imaginar tots, o pràcticament tots, també tenen reformes en curs. Recordin això. No conec un país en què no parlin de canviar, de millorar, de perfeccionar el

---

\* Presidente del *Consell Català del Moviment Europeu*.

seu sistema electoral. Aquí mateix, a nivell espanyol, en parlem cada dia i hi ha partits que ens recorden que s'ha de canviar, que tal com és no pot continuar i es parla de legitimitat, de no legitimitat, etcètera, etcètera.

A Catalunya, igual: quant de temps portem dient que hem de canviar la llei electoral? En definitiva, és un tema tant recurrent que quasi ja la gent ni en fa cas, és tan avorrit, és tan improbable que s'arribi a un acord i que vagi endavant que pensem que ja es pot viure sense canviar-ho i es va tirant! Bé, el sistema electoral europeu, molt més complex, infinitament més complex, perquè en el moment que estem són els sistemes electorals nacionals els que funcionen de cara a les eleccions europees, però bé, podria haver-hi diverses formes. D'això ens parlaran les tres persones que tenim aquí: de quins sistemes possibles, de com fer-los transnacionals o què es podria fer transnacional d'aquest sistema. I encara, de quins són els possibles acords, segons els propis sistemes de cada país i segons la voluntat política d'uns partits i dels altres. Suposo que d'aquest tema, més tard, a la tarda, i demà, se'n parlarà. En tot cas, simplement voldria dir que jo veig dificultats molt serioses i reals. Es parla, per exemple, del territori de la circumscripció. És a dir, d'una circumscripció única europea, per comptes dels territoris dels estats, que és l'actual però que no acaba de satisfer, almenys a molts sectors. La regionalització de les circumscripcions és una possibilitat, i pot haver-hi una majoria a Europa que opti per això.

Una altra qüestió: els partits farien llistes globals europees o no? Com es combinaria això? Com es combinarien sistemes electorals compostos, mixtos? Sistemes electorals que en part van a la circumscripció de l'estat, en canvi d'altres van a la circumscripció més petita i d'altres van combinats amb llistes generals? És que la unificació de tots això es pot fer en unes eleccions europees? Per encetar la discussió he volgut assenyalar només algun dels temes que hauríem de tractar.

Els he dit que ens parlarien tres experts, tres persones que almenys d'aquesta qüestió saben de què va, que és el que ens interessa. El primer d'ells serà Enrique Guerrero Salom, diputat al Parlament Europeu, vicepresident del grup de socialistes i demòcrates i un vell amic, i això no és un defecte. Tienes la palabra, Enrique.

## 2. LOS INFORMES DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO

Enrique GUERRERO SALOM\*

Muchas gracias por la invitación a participar en estas jornadas. Podría haber razones distintas por las cuales se me hubiera invitado, por ejemplo el hecho de que yo sea Profesor Titular de Ciencia política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid, o que haya trabajado en asuntos institucionales, en concreto, sobre el tema del Parlamento; pero la razón por la cual estoy aquí entiendo que es porque soy miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, que es la que está debatiendo actualmente la eventual reforma del Acta Electoral.

Tengo que señalarle a Luis María que si se me pregunta en qué momento del debate estamos, honestamente sería para mí bastante difícil identificar en qué eslabón del proceso de reforma nos encontramos. Todos aquellos que han leído a Gabriel García Márquez ya saben que la técnica literaria de Gabo consiste en que las novelas empiezan por el final, y luego la novela misma es un relato de lo acontecido para llegar a ese final. Quizás su obra más canónica en ese sentido es *Crónica de una muerte anunciada*. Pues la reforma del Acta Electoral lleva camino en el Parlamento Europeo, al menos en esta legislatura, de ser una crónica de una muerte anunciada.

Al menos en dos ocasiones, la Comisión de Asuntos Constitucionales ha aprobado un Proyecto de Informe del ponente, el señor

---

\* Diputado al Parlamento Europeo. Miembro de la Comisión de asuntos constitucionales y Vicepresidente del grupo de los socialistas y demócratas.

Duff, liberal británico federalista, lo que no es muy común en el Reino Unido y merece ser apreciado especialmente. En ambas ocasiones se ha tenido que retirar de la votación prevista y preceptiva del Pleno porque no concitaba suficiente consenso en el seno de los grupos políticos para alcanzar una aprobación mayoritaria. Mientras tanto, la primera propuesta del señor Duff, que era un árbol frondoso con numerosas ramas que abarcaban aspectos distintos del sistema electoral europeo, ha sido podado progresivamente hasta quedar en uno de esos troncos brasileños que son muy largos y que no sabe muy bien uno por dónde va a salir el siguiente esqueje.

Antes de referirme al Informe Duff, a sus problemas, a por qué está bloqueado, y a las malas perspectivas de futuro que tiene, sí quería subrayar algo que señalaba el señor Garzón al principio de su intervención: el papel fundamental que tiene el Parlamento en la construcción del proyecto europeo, sobre todo si lo miramos desde la perspectiva de la ciudadanía. Porque la función principal de los parlamentos, Joan Marcet y yo hemos escrito en algún momento de nuestra vida académica sobre temas de control parlamentario y tal, la función más importante de los parlamentos no es hoy por hoy legislar. De hecho, en las democracias parlamentarias, la situación más habitual es la común identidad política de gobierno y mayoría parlamentaria, lo que convierte la función legislativa en aprobación formal de lo que el gobierno promueve. Es importante, muy importante, la función de controlar.

Pero la función más importante es representar. El Parlamento representa a los ciudadanos, representa la voluntad política, el proyecto político de los ciudadanos. Y a pesar de que el Parlamento Europeo ha ido adquiriendo cada vez mayores competencias y que, por otra parte, el sistema por el que se eligen los parlamentarios europeos también está cada vez más cerca de la voluntad de los ciudadanos, sin embargo, esos ciudadanos no perciben, no identifican, tan claramente que el Parlamento Europeo les represente como tales ciudadanos de la Unión.

Voy a poner un ejemplo que es clásico en ciencia política. Vayamos al sistema electoral español. Los ciudadanos de Soria votan la lista de los diputados de Soria, pero no piensan, políticamente, en que están votando la lista de Soria. Piensan que, como consecuencia de su voto, va a haber un partido mayoritario cuyo líder, que normalmente se presenta por Madrid en la lista electoral, tiene posibilidades de convertirse en Presidente y formar gobierno. Es decir, el ciudadano tiene la idea de que al votar parlamento está votando mayoría parlamentaria, está votando gobierno, está votando dirección del sistema político en su conjunto.