

INFORME 16/2012 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2012, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR 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) 499 FINAL] [2012/0237 (COD)].

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. 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, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 15 de noviembre de 2012.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 8 de octubre de 2012, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Ignacio Sánchez Amor, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste parte de la premisa de que unos partidos políticos verdaderamente transnacionales a escala europea y sus fundaciones políticas europeas afiliadas, tienen un papel clave que desempeñar en la articulación de la voz de los ciudadanos europeos. La iniciativa respeta el principio de subsidiariedad porque sólo una acción adoptada a escala europea puede lograr tal objetivo. Además, se resalta que la propuesta no cambia la regulación de los partidos nacionales, y los partidos europeos deberán cumplir la legislación del país donde tengan su sede y los actos que realicen en los Estados miembros deberán cumplir las respectivas legislaciones nacionales. No obstante, se alerta sobre la necesidad de estudiar las posibles repercusiones fiscales de la propuesta de reglamento.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 6 de noviembre de 2012, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- El análisis de subsidiariedad no es un juicio jurídico-competencial, ni tampoco de oportunidad de la medida normativa. Es un examen de adecuación de los medios a los fines y de adaptación de la escala de la intervención, de modo que requiere un estudio de la necesidad, o al menos la conveniencia, de la actuación normativa europea para la consecución de los fines pretendidos y, al tiempo, la demostración de que esos mismos fines no podrían alcanzarse con la misma eficacia mediante una acción coordinada de nivel estatal o subestatal.

3.- En el caso de la propuesta de Reglamento examinada, la pretensión de la norma es adaptar la actual normativa, contenida en el Reglamento (CE) n° 2004/2003, reformado en 2007, a las nuevas realidades políticas, en la perspectiva de favorecer el funcionamiento de partidos y fundaciones transnacionales y de verdadera escala europea. En la expresión del propio proyecto: *“Los partidos políticos europeos (y sus fundaciones políticas afiliadas) tienen un importante papel que desempeñar a la hora de llenar el vacío entre la política nacional y la de la Unión Europea, y cumplen destacadas funciones de comunicación al apoyar la interacción entre todos los niveles del sistema de gobernanza de la Unión. Una participación mayor y más efectiva de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas puede servir para promover el conocimiento de los ciudadanos sobre la relación entre los procesos políticos a nivel nacional y europeo y es una forma de generar debates públicos transnacionales en toda Europa y de fomentar la aparición de una esfera pública europea”*. Además, *“supone una importante contribución para incrementar el interés de los ciudadanos y la participación de los votantes en las elecciones europeas y para reforzar la legitimidad democrática de la Unión Europea”*. En consecuencia, el objetivo declarado de la Propuesta es *“alentar y ayudar a los partidos políticos europeos y sus fundaciones políticas afiliadas mediante la creación de condiciones que les permitan crecer y proseguir sus esfuerzos para llegar a los ciudadanos europeos, representar y expresar sus*

opiniones y puntos de vista, y establecer un nexo más fuerte entre la sociedad civil europea y las instituciones europeas, especialmente el Parlamento Europeo”. Y al tiempo, recíprocamente, que aumenten la transparencia y la obligación de rendir cuentas de las fundaciones y partidos políticos europeos.

4.- La base jurídica de la propuesta es el artículo 224 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que afirma que “el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán mediante reglamentos el estatuto de los partidos políticos a escala europea, a los que se hace referencia en el artículo 10, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea, y en particular las normas relativas a su financiación”. Una norma similar al artículo 191.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que dio cobertura a la citada normativa anterior de 2003.

5.- Para conseguir esos objetivos, a las regulaciones contenidas en la normativa citada precedente se añaden ahora nuevas normas, surgidas de un proceso en el que se ha consultado a todas las partes interesadas, tanto institucionales como partidarias. El elemento esencial es la creación de un verdadero estatus jurídico europeo para estas entidades, lo que posibilita su registro y la consiguiente obtención de un estatuto jurídico basado en la legislación de la Unión Europea y no ya en las nacionales, ya que la diversidad de formas jurídicas nacionales que hasta ahora han existido en general no han sido las adecuadas para las tareas y objetivos muy específicos de los partidos políticos a escala europea. La norma pretende un equilibrio entre la relativa facilidad para el registro de un partido o una fundación europea y la garantía de representatividad, seriedad y continuidad de la formación, puesto que, sin crear directamente un derecho, esa inscripción en el registro europeo habilita para recibir financiación procedente del presupuesto de la Unión. Para limitar este acceso a las fuentes públicas, se tiene en cuenta el grado de representatividad medido también a escala europea, es decir, en relación a su presencia en el propio Parlamento de la Unión, en línea con una petición al respecto de la propia cámara. En cualquier caso, las concreciones del nuevo sistema de financiación se contienen en otra propuesta de reforma del Reglamento financiero, que se tramita en paralelo al que en este informe se estudia. Lo que sí trata el presente es el nivel de las donaciones permitidas por año y por donante con el fin de impulsar la capacidad de los partidos políticos y fundaciones para generar recursos propios.

6.- A cambio, como se decía, “se establece un marco reglamentario y de control detallado y transparente que abarca todos los aspectos relacionados con las actividades y la financiación de los partidos políticos a escala europea y de sus fundaciones políticas afiliadas y la totalidad de sus operaciones financieras, con independencia del origen de la financiación. Este marco refuerza las obligaciones de notificación y transparencia así como los mecanismos de contabilidad y control, e introduce un nuevo régimen de sanciones administrativas y financieras previstas en caso de infracción de las condiciones del Reglamento”.

7.- El análisis de subsidiariedad que hace la propia norma expresa que “el nivel de la Unión Europea es el único en el que pueden establecerse normas que regulen el estatuto y la financiación de los partidos políticos y fundaciones políticas a escala europea”. Y también que “al determinar las posibles medidas de reforma, la Comisión ha procurado reflejar los principios contenidos en la Declaración nº 11 relativa al artículo 191 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea aneja al Acta final del Tratado de Niza”. En relación con el principio de proporcionalidad, defiende que la propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad, porque “tiene por objeto la creación de una nueva forma jurídica europea para ambos tipos de entidades, pero en la mayor parte de los aspectos de sus actividades prácticas dichas entidades deberían seguir operando sobre la base de una forma jurídica reconocida en el ordenamiento jurídico del Estado miembro en el que tengan su sede.

8.- Es obvio que tratándose de la modificación de una normativa anterior dedicada a la regulación de entidades transnacionales y de escala europea, y más específicamente de la creación de un estatuto jurídico europeo uniforme para partidos y fundaciones de ese nivel, la regulación propuesta cumple con el principio de subsidiariedad. No se inmiscuye en las regulaciones estatales sobre partidos o fundaciones afines, ni las condiciona. Es obvio que el registro y la eventual financiación de partidos y fundaciones europeas no crea obligaciones, ni jurídicas de reconocimiento, ni financieras a los estados miembros. Incluso en las campañas para el Parlamento Europeo, la propuesta señala adecuadamente que “la financiación y la limitación de los gastos electorales para partidos y candidatos deberán regirse por las normas aplicables en cada Estado miembro”. Y asimismo, también se prohíbe la financiación de partidos, candidatos, campañas electorales (o de referendos) nacionales. Además, en su actuación en el seno de un Estado miembro, el partido político europeo debe someterse a la legislación de dicho país.

9.- Tratándose del establecimiento de un estatuto jurídico europeo para partidos y fundaciones, y de la financiación de tales entidades (y no de las nacionales afines) con cargo exclusivamente al presupuesto de la Unión, es asimismo claro que tal objetivo no puede alcanzarse mediante medidas normativas estatales, ni siquiera coordinadas entre sí.

10.- En relación con el principio de proporcionalidad se comparte el análisis del propio texto, puesto que los objetivos reconocidos no podían alcanzarse con la suficiente seguridad jurídica sino mediante una intervención normativa de este nivel, tanto por estar conectada con el derecho de participación política de los europeos como por sus regulaciones financieras. Habiendo señalado la norma con suficiente cuidado qué queda al arbitrio de las regulaciones estatales, no se puede considerar desproporcionada la intervención legislativa de la Unión.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que 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, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.