

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativas

**El proceso constituyente europeo
en sentido estricto: relanzar la integración
desde la ciudadanía. El papel de los partidos
políticos como artífices de un tejido social
democrático a escala europea**

Rosa Velázquez Álvarez


FUNDACIÓN
alternativas

Contenido

Introducción	5
1 Situación de partida	7
1.1 El déficit democrático en la dinámica de cambio institucional	7
1.2 Identificación del proceso de cambio como proceso constituyente	8
1.3 Detección de las carencias de legitimidad democrática en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa	14
2 Cauces de participación democrática	27
2.1 Análisis de los mecanismos existentes para paliar el déficit	27
2.2 Nuevos cauces de participación ciudadana: posibilidades y consecuencias	36
2.3 Partidos políticos europeos: una nueva forma de organización política	41
3 Preguntas al futuro	73
Bibliografía	79

Introducción

Europa se encontraba desde mediados de los años noventa en compás de espera; la reforma de las estructuras jurídico políticas comenzaba a mostrarse como lógica exigencia de la integración política que debía darse una vez superadas, en gran parte, las metas de la integración económica.

La dinámica de funcionamiento de la Convención para el futuro de Europa ha sido un cambio cualitativo con respecto a los tradicionales mecanismos de construcción y avance europeos. Quizá podría incluso afirmarse que las tesis federalistas –*lato senso*– han prevalecido en la organización del trabajo, frente a las tendencias intergubernamentales que impulsan los gobiernos estatales mayoritariamente en los últimos tiempos. Bien es cierto que la heterogénea composición de la Convención ha sido al tiempo una ventaja y un inconveniente: por un lado, se impuso tempranamente un *modus operandi* que comenzaba a intimidar a los gobiernos por lo que podría significar una propuesta final demasiado ambiciosa y desligada de esos modos de proceder tradicionales; sin embargo, tal compleja composición ha permitido que la sobrevenida incorporación de los ministros de exteriores paliase, en cierta medida, lo que los partidarios del antiguo modelo calificaban como excesos utópicos. El éxito o fracaso del proyecto de tratado constitucional para la Unión Europea resulta una incógnita que, sin embargo, no impide reflexionar sobre el papel que habrían podido jugar en el seno de la Convención y que, en su caso, estén destinados a desempeñar unos actores insustituibles en cualquier sistema político basado en una estructura de democracia representativa: los partidos políticos.

Una estrategia progresista de integración europea partiría de restituir a la ciudadanía una importante capacidad de participación. Por supuesto, esto contradice la lógica con la que se ha funcionado hasta ahora, desde los supuestos de que no existe un “pueblo europeo” (estando por tanto condenado al fracaso este camino de construcción europea, al menos en su modalidad estado-federación) y que la población de cada Estado miembro –en una reflexión pausada– es muy probable que reniegue del proyecto de Europa federal. Sin embargo, el punto de partida es –con plena conciencia del riesgo que ello implica– que el cambio cualitativo que debe sufrir Europa en el 2004, o va acompañado de una verdadera discusión y debate del grueso de la población de los Estados miembros, o resultará una estructura de difícil lectura en clave progresista.

Si atendemos a los retos que debe afrontar la Unión Europea luce la necesidad de asegurar la solidez de la estructura y la identificación de los europeos con esa estructura de

poder. En el ámbito internacional queda patente la impostergable exigencia de crear en Europa un polo unitario de articulación de propuestas para regir la globalización y participar del gobierno del planeta y del funcionamiento adecuado de Naciones Unidas. Si contemplamos la perspectiva de la llamada “Europa social” (integración de las políticas tradicionalmente encuadradas en la fórmula “Estado social”) como premisa del disfrute de derechos y libertades de los grupos llamados civiles y políticos resulta igualmente evidente que sólo una legitimidad democrática garantiza una base estable de funcionamiento e implementación de estas políticas. De modo que no será prescindible el elemento de si en ese diseño participan o no partidos con una visión (y vocación) de ámbito verdaderamente europeo supranacional o integrado, singularmente si se tiene en cuenta que las fuerzas del mercado a modular sí tienen ese carácter.

La «imaginación política» se perfila como una herramienta imprescindible para afrontar el desarrollo de la estructura de la Unión pues muchos de los problemas a resolver se presentan como radicalmente nuevos. Resulta conveniente no permitir que las consideraciones de eficacia presidan toda reflexión pues por esa vía han adquirido excesiva aceptación los procedimientos de “*soft-law*” que involucran a los agentes privados en la elaboración de la normativa, viniendo a juzgar paliada así la ausencia de participación auténticamente democrática; desde los postulados de la eficacia se afirma que no hay mejor normativa, especialmente cuando ésta tiene un marcado carácter técnico, que aquella en cuya elaboración intervienen los destinatarios; habrá quizás que disentir pues el juicio sobre la normativa puede no estribar exclusivamente en su funcionamiento y aceptación, en su más fácil aplicación, sino que hay consideraciones de orden político que pueden aconsejar mantener a ciertos grupos afectados por las disposiciones, ajenos al procedimiento de producción normativa, distanciándose así de las exigencias de eficacia.

1. Situación de partida

1.1 El déficit democrático en la dinámica de cambio institucional

La descripción más rica de la situación en la que está teniendo lugar el proceso de integración –incluida la aceleración de los últimos tiempos– se sintetiza en la expresión «déficit político» como resumen de las carencias no sólo en cuanto a la legitimidad sino, asimismo, en lo que atañe a la transparencia y a la responsabilidad, a la misma ausencia de un espacio político europeo y a las dificultades para designar a los actores de este espacio de poder, que se desarrolla, con excesiva frecuencia, en la sombra de la burocracia comunitaria.

Las carencias observables en la legitimidad democrática del sistema político de la Unión Europea no pueden afrontarse exclusivamente desde un punto de vista formal, es decir, de estructuras institucionales, de política formalizada a través del derecho (constitucional comunitario). Salir al encuentro de esta problemática conlleva contemplar cómo los actores del sistema político han construido estrategias de reacción al desplazamiento de poder político derivado de la creciente integración en el seno de la Unión. Estas estrategias han consistido, principalmente, en seguir un paralelo movimiento de “supranacionalización” o integración a través de la construcción de redes que han permitido a los partidos políticos adaptarse al sistema político de la Unión caracterizado por la literatura científica como “sistema multinivel” que da lugar a dinámicas políticas imbricadas y entrelazadas (*Politikverflechtung*). Desde estas premisas quizás quepa desdramatizar la problemática del déficit democrático en la medida en que se detecta una cierta reacción entre las élites políticas para no perder totalmente la estela del centro neurálgico de la toma de decisiones. Ahora bien, que los partidos políticos sean capaces de tender hacia el “objetivo Bruselas”, bien es cierto que a la zaga de muchos otros actores como los grupos de interés y sobre todo las corporaciones empresariales y financieras, no implica automáticamente que ello redunde en un efectivo acercamiento de las instituciones europeas a la ciudadanía, máxime si tenemos en cuenta que esa actividad de los partidos políticos se ha desarrollado en el terreno de lo informal, con las asimetrías de información que ello comporta. Esta política informal pareciera que es indispensable reubicarla en un marco formalizado para conferirle la solidez exigible a efectos de paliar las carencias de participación democrática de que adolece el entramado constitucional europeo.

En este terreno también hay que referirse a otros actores de la arena política, ya sean grupos de interés (institucionalizados y reconocidos por los ordenamientos nacionales y/o comunitario, o bien al amparo del libre juego de actores en el nivel supranacional de toma de decisiones) o las llamadas organizaciones no gubernamentales.

La democracia en Europa se ve amenazada por riesgos gestados en el proceso de cambio institucional entre los que cabe identificar como más ciertos el de la creciente “intergubernamentalización” (refuerzo de los ejecutivos nacionales en detrimento de las instituciones parlamentarias más presentes –relativamente– en el método comunitario clásico), el riesgo de incremento de competencias al margen del principio de subsidiariedad que funciona más en el ejercicio de las competencias ya asumidas que con respecto a la asunción de nuevas competencias. Este aumento de poder puede suponer una sobrecarga de actividad de la Unión constituyéndose en cortina de humo del verdadero núcleo de decisiones políticas comunitarias (pérdida de visibilidad de las políticas más relevantes entre la abundancia de competencias e innecesario alejamiento del ciudadano del centro de decisión) y la desviación del poder político hacia sedes depositarias de un “criterio experto” (planteamientos de corte tecnocrático).

1.2 Identificación del proceso de cambio como proceso constituyente

Si bien los cánones del derecho constitucional habrían exigido seguramente que la andadura del proceso hubiese iniciado con la elección de una asamblea constituyente (preferiblemente por sufragio directo) con la explícita misión de elaborar un texto constitucional, o la articulación de un mecanismo quizás más conectado al “ejecutivo comunitario” a imagen del que funcionó en Francia con ocasión del proyecto de la constitución de la V República, mas en cualquier caso constando expresamente la mención a la constitución. Ahora bien, tal ausencia no condena irremediamente el proceso de cambio fuera de la calificación como constituyente, máxime si atendemos a su significación material y a su proyección. Abundan juicios tajantes sobre la ausencia de proceso constituyente en la actual circunstancia, mas aquí se opta por tener en cuenta la trascendencia efectivamente constitucional y fundante de los cambios que están teniendo lugar de cara a los 372 millones de europeos afectados por las reformas y sometidos a –¿y participantes en?– el poder comunitario.

De modo significativo, aun cuando la calificación del proceso iniciado en Laeken como proceso constituyente no se ha generalizado entre los constitucionalistas y observadores de las instituciones europeas, sin embargo sí lo ha hecho en los medios de comunicación y el sector de la ciudadanía más informado lo está percibiendo, indudablemente, como tal. Ello sitúa al analista ante la necesidad de juzgar la realidad dinámica de la Unión a la luz de los esquemas conceptuales del constitucionalismo clásico: habrá de ser objeto de verificación si los acontecimientos que están desarrollando el esquema institucional

comunitario son subsumibles en ese concepto de proceso constituyente. Este cotejo debe tener en cuenta en primer término el elemento de la legitimidad democrática. La búsqueda de canales de participación de la generalidad de la ciudadanía en los cambios constitucionales de la Unión en los próximos dos años no puede prescindir de las dinámicas nacionales pero tampoco de aquello que sucede en los foros europeos institucionales y partidarios (estos tres vértices conforman un triángulo cuyos límites es preciso tener en cuenta para proyectar iniciativas e intervenciones). Habrá de vigilarse este tránsito desde las soberanías nacionales (“soberanía popular”, como la define la Constitución española) a la soberanía de la Unión; esta última debe integrar esa misma base democrática si no se quiere correr el riesgo de convertir el sistema político de la Unión en una compleja oligarquía.

Para afirmar la existencia de un proceso constituyente, uno de los principales obstáculos a salvar es la concepción de que existe un enlace casi irracional entre pertenencia a una comunidad cultural y sometimiento a un poder estatal (o similar). El llamado paradigma holista que ha gobernado la construcción teórica de la nación (y consiguientemente del Estado-nación) de raíz romántica. Este dilema ha dado lugar a la cuestión de si es posible plantear una constitución (y unas instituciones democráticas a imagen de las existentes en los Estados miembros) en una Europa que carecería de su propio *Demos*. Hay tesis escépticas y opiniones constructivistas como la tesis de los procesos comunicativos democráticos. Desde el cosmopolitismo se apunta a las posibilidades que ofrece la Unión Europea como campo de pruebas y embrión de un futuro “gobierno mundial” que estaría basado no en la pertenencia a un *demos* sino en la asunción de unos principios comunes de convivencia: universalidad, autonomía y responsabilidad, fundamento del sistema democrático en los Estados de Derecho.

Partir de la premisa de que es necesaria uniformidad cultural (y lingüística) para que la sociedad sea humus fértil de una estructura de poder unitaria resulta un planteamiento poco acorde con una visión universalista y/o internacionalista. El “pueblo” (en términos constitucionales) se hace también a través de las instituciones como bien se observa en Estados plurinacionales; tal es la teoría de la pertenencia a un colectivo político en función de sus presupuestos fundacionales (constitucionales) más que a partir de determinismos naturales (la nación o, como precedente histórico, la raza).

Puede que la obra de la Convención no sea constituyente si se considera de modo aislado pero sin duda es un eslabón en una cadena de cambios que tienen, sin duda alguna, relevancia constitucional y que conjuntamente suponen un proceso constituyente. Al margen de si se dan o no las circunstancias que en otros contextos históricos y geográficos se hayan podido considerar para al abstraerlos y ordenarlos convertirlos en requisitos de un proceso constituyente tipo, lo cierto es que el aquí y ahora de Europa es un momento constituyente prolongado en el tiempo y fragmentado en sus sedes de decisión y en sus avances.

1.2.1 Preexistencia de un corpus constitucional

Tradicionalmente se ha asociado el concepto constitución al de soberanía, de modo que sólo un poder soberano podría acometer tal acto fundacional; así las cosas, el hecho de que el origen del poder comunitario se remonte a un pacto convencional entre dos (o más) sujetos soberanos (que lo seguirían siendo de acuerdo con el derecho internacional aun después de suscrito el pacto) constituiría, según tal tesis, un obstáculo insalvable para considerar esos tratados de derecho originario como un texto constitucional. Esta es una tesis a todas luces obsoleta y, en cualquier caso, superada por la realidad institucional de la Unión pues efectivamente crean los tratados constitutivos un nuevo sujeto soberano: las distintas Comunidades Europeas (y a tenor del nuevo proyecto de tratado se reconocería la personalidad jurídica de la Unión, otorgando una subjetividad común a la amalgama de las instituciones comunitarias). El dato de que los miembros integrantes del nuevo sujeto puedan o no escindirse del mismo no es determinante para admitir que nos encontremos ante una constitución. Sí parece, sin embargo, relevante el hecho de que la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo se haya referido en numerosas ocasiones a los tratados constitutivos como “la carta constitucional de una comunidad de Derecho”, junto con innumerables pronunciamientos que califican de ordenamiento separado y autónomo al constituido a partir de estas normas e integrado por el Derecho Comunitario.

La existencia de un ordenamiento jurídico diferenciado del derecho internacional aun cuando en él haya tenido su origen, sitúa al orden jurídico comunitario en una categoría en la que bien puede decirse que existe una norma fundamental que organiza y articula el sistema. Esta norma suprema no tiene por qué recogerse en un único texto normativo; de hecho, en el ordenamiento comunitario tal norma serían los Tratados de París de 1952 y de Roma de 1957. La abundancia de normativa es un dato innegable en el ordenamiento comunitario. En la medida en que no se niega la existencia de este entramado jurídico y se admite su funcionamiento en virtud del principio de jerarquía normativa, es sencillo llegar a la designación de normas con rango supremo (los tratados constitutivos) cuya reforma cuenta con mecanismos *ad hoc*. Sentado esto, resulta evidente que existen normas que, de facto, hacen las veces de lo que en los ordenamientos nacionales denominamos constituciones, es decir, son normas supremas que rigen el correspondiente ordenamiento. El informe del Parlamento europeo sobre el proyecto de tratado presentado por la convención afirma rotundamente que «(...) los Tratados forman una “carta constitucional” de la Unión. En consecuencia, ya tenemos una especie de constitución en forma de Tratados, pero se trata de una constitución fragmentada, sin nombre, ilegible e invisible».

Ahora bien, la denominación de constitución depende no sólo de estas consideraciones sino que es relevante, también cómo se lleve a cabo su próxima reforma y, singularmente, la participación de los ciudadanos en este proceso. La participación popular es una característica común al constitucionalismo desde finales del siglo XVIII aunque revisitando distintas fórmulas; si el proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa no cuenta con esta participación, o sólo de modo testimonial, se habrá

manipulado el término constitución para recabar adhesiones a la renovada estructura de poder comunitario pero sin haber profundizado en su democratización.

No parece errado así concluir que los tratados de derecho originario de las Comunidades Europeas ya tenían naturaleza constitucional y que el texto propuesto por la Convención es una suerte de codificación de ese contenido constitucional, presentando la oportunidad de conceder participación a la gran ausente de la Historia de la integración europea: la ciudadanía.

No es novedad en el ámbito comunitario europeo la presentación de un proyecto de constitución para la Unión: se han dado dos proyectos aprobados por el Parlamento europeo. Lo que es muy novedoso es que haya perspectivas de cristalizar finalmente el proyecto. El llamado proyecto Spinelli de 1984 y el que se aprobó en 1994, denominado proyecto Hernan, fueron dos intentos fallidos y sólo el segundo fue capaz de desencadenar un cierto debate que, bien es cierto, se restringió al ámbito académico. Así las cosas los precitados textos adolecían de una cierta vis idealista e incluso provocadora que, precisamente por su imposible éxito, se permitían un articulado escueto y quizás poco realista aunque mucho más legible que el texto elaborado por la convención.

1.2.2 Necesidad de sistematización afrontada en los trabajos de la Convención

La utilidad de un texto único se conecta tradicionalmente con la garantía de la libertad y la seguridad jurídica como fin propio de una constitución escrita. La declaración de Laeken señalaba como dos de sus objetivos prioritarios el de incrementar el nivel de democracia, transparencia y eficiencia, así como la superación del problemático manejo de varios textos normativos básicos separados (los tratados constitutivos) como cimientos del ordenamiento comunitario.

Resulta falaz reducir los argumentos que empujan a la redacción de un texto constitucional único a los de transparencia y legibilidad del sistema jurídico-político. Los acontecimientos de la CIG diciembre 2003 fueron ya previstos por quienes auguraron que afrontar las cuestiones constitucionales eludiendo el acuerdo de principio y la necesidad de reformular la estructura europea suponía un grave riesgo de fracaso pues bajo la apariencia superficial de acuerdo sobre la agenda subyacía, ya en Laeken, una seria disparidad de criterios con respecto a los problemas de base y sus remedios. Reordenar la normativa existente no es una tarea neutra sino que su adecuada realización exige un objetivo y es precisamente ahí donde reside el desacuerdo. Tal objetivo continúa sin estar claro pues para algunos se trata de mera técnica legislativa que codificaría usos constitucionales y jurisprudencia del Tribunal de Justicia mientras que, para el sector más preocupado por la legitimación de las instituciones europeas, la operación debe realizarse con miras a la mejora de la participación ciudadana, en definitiva, a la democratización del sistema político europeo.

Debe insistirse en la existencia de una tendencia contraria a la integración europea que, especialmente después de Maastricht, ha situado el objeto de sus críticas en las carencias

democráticas del sistema. Si se hace hincapié en el déficit democrático una de las soluciones que pueden aparecer es la de llevar a cabo una “refundación del sistema” y qué mejor herramienta para tal operación que un texto constitucional. Es claro, sin embargo, que el cinismo con que, en ocasiones, se presenta la necesidad de una constitución sólo puede verse compensado si la intervención de los ciudadanos europeos comporta una verdadera fundación, aun cuando sea en un segundo momento.

1.2.3 Características del proceso constituyente europeo

1.2.3.1 Requisitos referidos a la concurrencia del “pueblo europeo”

Es necesario partir de una reflexión propiamente progresista, exigencia de una visión desnuda de prejuicios que construyen la colectividad desde concepciones étnicas o de afinidad más o menos involuntaria. Tales prejuicios suponen un concepto de colectividad al margen de la concepción humanista universal que partiría del ser humano desprovisto de cualquier otra calificación.

A menudo el argumento para guiar las estrategias paliativas del déficit democrático arrancan de la ausencia de un “demos europeo”, ausencia que distinguiría la estructura política de la Unión de las tradicionales de los Estados, de modo que se justificaría el abandono de los cauces tradicionales de legitimación propios de la democracia representativa. Sin embargo, cabe también poner de manifiesto que la heterogeneidad de los territorios y sus poblaciones es un elemento perceptible también en los Estados federales, que no por ello abdicarían de la democracia representativa y, menos aún, se les niega la consideración como Estados. Quizás habría que distanciarse de las exigencias maximalistas sobre la concurrencia de un demos europeo pues las estructuras políticas son un nada desdeñable elemento de cohesión. De hecho, la Historia de la integración europea así lo demuestra pues, si bien paulatinamente, el sentimiento de comunidad de intereses y, especialmente el de comunidad de futuro, se han ido acrecentando en la población de los Estados miembros. Los proto-partidos europeos podrían haber llevado a cabo una tarea de concienciación ciudadana que no han abordado pero que no podrán seguir eludiendo en los próximos tiempos. La opinión pública en general, y la europea no es una excepción, no surge por generación espontánea; una visión distinta es la que proclama que la nación es pre-política pero la Europa del siglo XXI no puede articularse desde concepciones de corte romántico tan acusado. La información referida a las políticas comunitarias tiene ya un amplio reflejo en los medios de comunicación y aun cuando a menudo se trata de una crónica que no plantea interrogantes y no suscita la reflexión del ciudadano, existe un cierto círculo (aún reducido) en el que podemos detectar el germen de una opinión pública europea. Desde este elemento inicial hay que arrancar para impulsar un espacio crítico con el poder desde coordenadas de política europea, lo que bastaría para dar base democrática a la Unión sin que el tan complicado y enigmático demos europeo deba concurrir.

Aquí se propone abandonar la persecución de este escurridizo demos que, por otro lado, es igualmente difícil de identificar en países con estructura federal y de cuya aptitud para

funcionar como una democracia representativa no cabe duda alguna. Ante el conocido argumento de que la gran diferencia entre los Estados federales existentes y la estructura de la Unión, es que esta última carecería de ese componente de población cohesionada cultural y políticamente que habría sustentado las estructuras federales, no puede silenciarse la duda sobre si en 1787 existía el “pueblo de los Estados Unidos de América”, que tan solemnemente proclama el preámbulo de su texto constitucional. Probablemente, los Estados Unidos no habrían entonces superado el exigente “test de homogeneidad y cohesión” que ahora se presenta a Europa. Siendo el objetivo una democracia representativa, no se alcanza a discernir por qué motivo debiera considerarse descabellado prescindir de la concurrencia o no del concepto de “pueblo europeo”. Como los tratadistas han tenido ocasión de señalar, son importantes factores centrípetos no sólo la cultura o el idioma sino la existencia de una agenda política común y de partidos que operen en ambas arenas políticas: la de la Unión y las inferiores. Este último es el principal objeto de estudio en el presente trabajo debido a que se asume esta función central que pueden desempeñar estos actores en pos de la democratización de las siguientes etapas del proceso constituyente europeo.

1.2.3.2 Contingencia de la homogeneidad lingüística y cultural

La construcción de Europa desafía tanto el paradigma holístico como el individualista; la visión holística, que pone especial hincapié en la necesidad de una homogeneidad nacional (cultural y lingüística), a menudo deriva en euroescepticismo. Es la perspectiva de la ética comunicativa la que puede permitir superar las exigencias de comunidad de cultura y de lengua como presupuestos de una comunidad política.

El alejamiento de las tesis que en la actualidad resurgen alrededor de los nacionalismos y otras concepciones esencialmente euro-escépticas es indispensable pues son radicalmente incompatibles con el proyecto de constitución europea. La exigencia de homogeneidad cultural no se puede desligar del nexo nación-democracia establecido por las corrientes que entreveran contractualismo y romanticismo durante el siglo XIX en la Europa continental. Pero el escenario es diverso y probablemente ese vínculo haya de ser desechado. Ya en aquel momento el concepto de nación tenía dos claves de lectura, como concepto romántico y como concepto ilustrado. Es esta segunda visión la que ha de regir la construcción de la “polis europea”. En realidad la construcción romántica de la nación cultural descansa sobre una falacia pues nada más artificial (más creación humana y alejado de lo innato) que la cultura; la denominación sólo viene a travestir lo que en realidad es una manifestación bastante poco más admisible desde lo “políticamente correcto”, la idea de que la nación es sobre todo, étnica.

La búsqueda de identidades es el signo de nuestro tiempo; búsqueda sin embargo, infructuosa y siempre frustrante pues la supraidentidad de la nacionalidad demuestra su fragilidad al tiempo que se revuelve violentamente contra su desaparición, avivando por doquier su resistencia contra las estructuras colectivas que más ponen de manifiesto su

obsolescencia. Los nacionalismos de los Estados miembros opondrían –en un intento desesperado– a la integración europea la ausencia de homogeneidad cultural y lingüística, olvidando su propia historia que a menudo ilustra la construcción nacional a partir de panoramas de gran variedad lingüística, e ignorando que la homogeneidad cultural sí que es efectivamente perceptible, si bien en un reducido sector de la población, el que BAUMAN ha bautizado como “elite global”. Esta elite global goza de una extraordinaria comunidad de intereses e inquietudes aunque, desafortunadamente, a menudo tal homogeneidad con sus “homólogos” de otros países crea una imagen especular en la distancia que existe con los excluidos de las sociedades del bienestar y con el resto del mundo.

Si la comunidad que nos interesa defender, articular y comprender es quizás otra noción identitaria pero tan amplia y omnicomprendiva como es presumible: el ideal de la “humanidad”, habrá que asumir las dificultades que implica. Es posible que en las batallas identitarias sea más fácil funcionar con colectivos más reducidos. El nexo de la idea de Europa desde una perspectiva progresista no puede desligarse del internacionalismo y en la misma lógica, la “humanidad” como comunidad total resulta un leitmotiv poco enardecedor en un mundo que tiende a refugiarse de nuevo en las identidades locales y en el ámbito europeo se refleja en las distintas variantes de euroescepticismo. Las llamadas identidades concéntricas superpuestas y no excluyentes –más bien inclusivas– proporcionarían la posibilidad de deshacerse de un “nacionalismo metodológico” –como lo ha bautizado BECK–, que impide avanzar en la ambiciosa construcción conceptual que precede y acompaña a la integración europea. En el específico marco de la búsqueda de una democracia europea es relevante este debate pues permite un distanciamiento de los presupuestos clásicos de una comunidad política siguiendo la tendencia indicada por el citado autor «(...) no se debe separar y organizar a las personas unas contra otras para que sean conscientes de sí mismas y puedan actuar políticamente». La superposición de identidades y su contingencia a la hora de construir una comunidad política son probablemente elementos claves del escenario que precisa la democracia europea. Este primer paso de la transnacionalización de la democracia que supondría una Unión Europea dotada de Constitución e instituciones verdaderamente representativas de una identidad común de la ciudadanía precisa de los partidos políticos europeos para cristalizar los intereses transnacionales –ya existentes pero dispersos– de la población de los Estados miembros.

1.3 Detección de las carencias de legitimidad democrática en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa

Los resultados del Eurobarómetro hecho público en noviembre de 2003 ponen de manifiesto las serias carencias de conocimiento del proyecto de tratado elaborado por la Convención, pues un sesenta por ciento de la población de los países miembros y candidatos desconocen que ha sido precisamente una convención quien ha elaborado el texto. Además la mitad de los ciudadanos europeos, según los resultados de esta encuesta, no tienen

interés en leer la futura norma básica de la Unión. Estos datos, que empujan a un juicio negativo, sin embargo, se acompañan de un apoyo superior al sesenta y siete por ciento en noviembre (un setenta y siete por ciento en la encuesta de enero) a la necesidad de un texto constitucional. Las propias instituciones comunitarias, la Comisión al frente, han manifestado insatisfacción con los resultados de esta encuesta y han propuesto como paliativo un “Día europeo para la ratificación de la Constitución”; propuesta esta que parece no sólo razonable sino, indispensable. Así las cosas, se trataría de hacer coincidir la fecha de la ratificación –es deseable que también los referendos– en los distintos Estados miembros. El Eurobarómetro señala también que los españoles no sienten como una necesidad imperiosa la celebración de ese referéndum (sólo el cuarenta y uno por ciento está a favor de su realización), lo que parece una opción algo irresponsable si tenemos en cuenta que España es el tercer país en apoyo al nuevo texto constitucional (79%). Este desentenderse de las circunstancias reales de la política europea puede achacarse, coincidiendo con lo declarado por la Comisión con referencia al desconocimiento del proyecto de tratado, a una falta de información por parte de las instituciones comunitarias y estatales. En este último marco no puede exonerarse de su cuota de responsabilidad a los partidos políticos nacionales que, en España singularmente, han optado por gestionar en la penumbra las decisiones políticas europeas en general, y las que se refieren a la “refundación de Europa” en particular.

La comunicación del trabajo de la Convención a la ciudadanía, más allá del tan alabado despliegue en internet de sus materiales, se ha producido de modo escasamente eficaz y sólo en Francia ha habido un decidido impulso de los partidos para potenciar esta red ciudadana de participación.

En el mandato de Laeken a la Convención había ya algunos elementos que sugerían que el interés no se posaba en la perspectiva transnacional: se optó por afrontar el déficit democrático desde la perspectiva del papel de los parlamentos nacionales (y también en parte desde el principio de subsidiariedad), de modo que la óptica sigue siendo la intergubernamental. Esto no es óbice para admitir que efectivamente la mejora en las cuotas de poder del Parlamento europeo ha sido siempre fruto de las CIG y asimismo se ha traducido en el Proyecto de Tratado de Constitución para Europa, pero más bien como mínimas concesiones que como apuestas decididas. La otra opción habría sido poner el acento en la división de poderes en el seno de las instituciones de la Unión (no entre la Unión y los Estados como implica la creación del grupo de trabajo sobre subsidiariedad) y en el incremento de peso de un parlamento europeo politizado por partidos europeos sólidos capaces de articular un riguroso control sobre quien desempeñe el papel de ejecutivo comunitario. Quizás esta última opción sea reconocible como la que a menudo se califica de utópica por ser una visión transnacional pura. Las soluciones pueden intuirse en una combinación: tanto los parlamentos nacionales como el Parlamento europeo tienen un papel que jugar para mejorar la legitimidad del sistema europeo, siendo precisamente en este campo donde los partidos políticos europeos encontrarían su ámbito natural de actuación como vínculo y cauce de conexión entre ambas esferas.

Al contrario de lo que pudiera pensarse, el Parlamento no ha defendido siempre posiciones tendentes hacia un modelo de democracia europea sino que, paradójicamente, sus logros en la mejora de cuotas de poder pueden leerse como coherentes con las tesis que defienden la atipicidad del sistema político de la Unión. Hasta el momento el ejecutivo comunitario ha sido responsable ante el Parlamento de un modo ciertamente *sui generis*: no ha habido exigencia de responsabilidad política en términos ideológicos y ello motivado en mayor medida por la inexistencia de una articulación de los partidos en el seno del Parlamento en esos parámetros más que por el modo de designación o la composición de la Comisión. Esta particular lógica parlamentaria ha consagrado un ejecutivo virtualmente irresponsable en términos ideológicos contra lo que el Parlamento no se ha rebelado pues, simultáneamente, ha ido ganando poder en el procedimiento legislativo; así las cosas, el Parlamento habría conseguido mayor control de facto del que ostentan los parlamentos nacionales sobre sus propios ejecutivos y lo habría hecho en el ámbito de la legislación propuesta por el colegislador (el Consejo): en la Unión no se produce la fusión ejecutivo-legislativo que tiene lugar en el ámbito nacional y, paralelamente, aparece una nueva división de poderes en la que el legislador es bicéfalo y el ejecutivo no tiene la misma jerarquía (entre otros motivos, porque no se le hace responsable de sus propuestas y actuación). Sobre las implicaciones ideológicas de esta distribución, o mejor, de esta comprensión de la distribución del poder, se retornará más adelante. Sin embargo, debe quedar expuesto que esta situación responde a una visión más intergubernamental que al pretendido método comunitario y que, probablemente, para los incipientes partidos europeos sería más beneficioso que el sistema de distribución de poder se asemejase más a la dinámica de funcionamiento que tiene lugar en los foros nacionales.

1.3.1 La Convención sobre el futuro de Europa no es una asamblea constituyente

La Convención sobre el futuro de Europa se constituye con el mandato de dar respuesta a sesenta y cinco cuestiones planteadas por el Consejo Europeo de Laeken, susceptibles de agruparse bajo los epígrafes siguientes: el acercamiento del proyecto europeo a la ciudadanía (en conexión con la llamada transparencia y la legitimidad), las posibles reformas institucionales en vista de la ampliación y la discusión competencial en la que destaca el papel exterior de la Unión. Estos temas perfilan una modificación de amplio espectro que ha llevado naturalmente al planteamiento de la cuestión constituyente.

La convención aparece como solución de preparación de las Conferencias Intergubernamentales en un escenario de crítica generalizada a los escasos resultados alcanzados en Niza en 2000 y, previamente, en 1996. Se enfrentan tres visiones de la integración y este panorama es ya explícito en el Libro Blanco sobre la Gobernanza en 2001: las posibilidades de avance pueden articularse en clave de método comunitario clásico, intergubernamental o, la más novedosa, parlamentaria. Esta última es la vía que implementaría una democracia europea y aunque se ha querido ver en la Convención un germen de la misma éste es un extremo discutible. Sin embargo, no cabe duda de que para orientarse en clave de integración parlamentaria son indispensables los partidos políticos de nivel europeo,

pudiéndose situar el acento tanto en los parlamentos nacionales como en el Parlamento europeo.

Ciertamente no puede decirse que las conferencias intergubernamentales cuenten con legitimidad democrática directa. Pero ahora se pone especial énfasis en destacar que la Convención no respondería a las exigencias de un poder constituyente democrático, llegándose incluso a contraponer la auctoritas de la Convención a la de la CIG, considerando a esta última más legitimada para tomar decisiones sobre el futuro texto constitucional. La pregunta que queda en el aire es si la composición y dinámica de funcionamiento de la Convención impiden toda equiparación de sus tareas y, lo que es más importante, del producto de su trabajo con los resultados de una verdadera asamblea constituyente en sentido clásico.

Si el procedimiento de composición de la Convención ha abortado la posibilidad de una asamblea constituyente designada por voto popular, se presenta como una insoslayable exigencia democrática la articulación de mecanismos que suplan, desde el momento actual, esta carencia. Y ello más allá de la opción de mera anuencia a través de un referéndum final sobre el producto de la Convención; posibilidad de referéndum que parece, por lo demás, actualmente, en vilo; un referéndum consultivo como el que se baraja en el caso español y simultáneo a las elecciones europeas no colma las exigencias mínimas de debate y reflexión que deben rodear a la ratificación por el pueblo de una decisión constituyente del calado de la propuesta elaborada por la Convención. Este referéndum es reclamado por las fuerzas progresistas sin hacer especial hincapié en qué debate habría de conllevar este acontecimiento. Se acostumbra a asumir que el mero hecho de que exista la Constitución y de que su ratificación se someta a consulta popular constituye de por sí la transformación y validación democrática de la estructura de poder comunitaria. El Eurobarómetro de noviembre de 2003 explicaba que el 88% de los ciudadanos europeos consideraban indispensable o esencial la realización de un referéndum sobre el nuevo tratado constitucional, sin embargo, en algunos países no es considerado prioritario por las autoridades gubernamentales y, en otros, los términos en los que se desarrollaría son objeto de enconada discusión. Sería, sin embargo, necesario ir más allá del análisis superficial para señalar como crucial el papel de los partidos políticos en la tarea de dotar efectivamente de contenido constituyente a ese referéndum. La mejor prueba de la asunción del referéndum desprovisto del necesario debate es la aprobación por las Cortes españolas de una ley orgánica que regularía la celebración conjunta del referéndum sobre el tratado constitucional y las elecciones europeas de junio de 2004, a propuesta del Gobierno cuando las instancias responsables de la política comunitaria española obstaculizaban en los meses sucesivos la aprobación del texto propuesto por la Convención. La ley orgánica 17/2003, de 28 de noviembre, de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento europeo y del Referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea, demuestra que las autoridades españolas no han tenido intención alguna de afrontar la tarea de difusión que debería acompañar a una decisión constitucional de esta envergadura. Se abren algunos interrogantes: ¿por qué un gobierno que se oponía al contenido de la propuesta de la Convención se ha mostrado, sin embargo, tan diligente a

la hora de preparar el procedimiento de aprobación (¿obediente?) por la ciudadanía del mismo texto?

La Convención sí ha conseguido situar el tema de la Constitución Europea en la agenda política comunitaria con una solidez y unas fundadas expectativas en torno a su posibilidad de instauración. El Parlamento europeo admite que la Convención ha dado una respuesta a la pregunta que Laeken había dejado abierta: ya no cabe duda de que la Unión Europea necesita, y debe dotarse de, una Constitución.

1.3.1.1 Composición

La problemática suscitada por la ausencia de legitimidad democrática directa no sólo atañe al mecanismo de designación (por lo demás heterogéneo), sino también, probablemente, al hecho de que este órgano no contase con un mandato constituyente explícito y preciso.

La institución de esta Convención se remonta a la Declaración sobre el futuro de la Unión anexa al Tratado de Niza y a la posterior Declaración de Laeken. Los componentes son representantes de los Jefes de Estado, de los Gobiernos (de los Estados miembros y de los Estados candidatos), del Parlamento europeo y de los parlamentos nacionales. En concreto, integraban la Convención un presidente y dos vicepresidentes (designados por el Consejo en Laeken), quince representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, treinta miembros de los parlamentos nacionales, dieciséis miembros del Parlamento europeo, y dos representantes de la Comisión. Asimismo han tenido representación y han intervenido aunque sin capacidad para votar (en la medida en que tal mecanismo se hubiera llegado a emplear en el seno de la Convención) los representantes de los países candidatos, tanto los de inminente integración como aquéllos otros con los cuales las negociaciones apenas han comenzado.

Como se puede observar la composición dista de articularse en torno a un criterio de representación de sensibilidades políticas pero éstas han penetrado a través de los representantes de origen parlamentario (nacional y europeo) así como de los representantes gubernamentales. A pesar de haber eludido la explícita mención a que la tarea convencional era propiamente política, la dinámica de funcionamiento ha evolucionado hacia la espontánea agrupación por sintonía ideológica.

1.3.1.2 Organización y funcionamiento internos diversos de los de una asamblea parlamentaria

No cabe considerar a la Convención como una asamblea constituyente por varios motivos. En primer lugar la desconexión de una tarea explícitamente constituyente en su configuración desde el Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) y su entronque con la específica finalidad de preparación de los trabajos a abordar por la Conferencia

Intergubernamental, separan a este órgano de una “convención constitucional”. Bien es cierto que ya desde las primeras reuniones plenarias en la primavera del año 2002, los convencionales centraron sus esfuerzos en la elaboración de un proyecto de texto normativo (ya sea este denominado tratado o constitución) impulsados por la exigencia de Laeken que reclamaba transparencia y legibilidad al marco normativo básico de la Unión, intentando paliar contemporáneamente el déficit democrático. Las opiniones minoritarias que se recogen en el informe sobre el proyecto de tratado emitido por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento europeo reprochan a la Convención la “autoatribución” de esta tarea constituyente. La decisión tomada por la mayoría de los integrantes de la Convención de asumir una tarea constituyente ha sido objeto de críticas desde distintos sectores del arco ideológico: el euro-escepticismo lo ha considerado un paso osado hacia las tesis federalistas pero también desde la izquierda se ha criticado esta decisión por alejar la sede de las decisiones constituyentes del debate público, por su precipitación, por funcionar al margen de los criterios representativos, recordando, al respecto que sólo los europarlamentarios y los representantes de los gobiernos nacionales gozan en las instituciones comunitarias de legitimidad popular. La afirmación de que no existía mandato constituyente para la Convención es, así, un paradójico punto de encuentro para las fuerzas más conservadoras y las más progresistas.

El hecho de que el funcionamiento interno haya eludido las votaciones y haya utilizado un método consensual aleja la semejanza con un poder constituyente que represente efectivamente distintas sensibilidades en su seno. En las sesiones plenarias y en los grupos de trabajo la discusión ha sido preparada a través del intercambio de documentos escritos más que en debates orales, proceder que ha acelerado en gran medida el trabajo al tiempo que ha impedido la saludable exposición pública de las discrepancias en sus puntos más relevantes. El llamado “método de la Convención” heredado del mecanismo utilizado para la elaboración del peculiar texto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, es una novedad en el ámbito comunitario pero no parece que venga a poner coto a los problemas de legitimidad democrática, más allá del efecto evocador que ciertos términos puedan suscitar (así por ejemplo, la denominación “texto constitucional” o “convención”, etc...). No parece recomendable, sin embargo, conformarse con esta cortina terminológica: el problema básico de este crecimiento (cuantitativo y cualitativo) de la Unión sigue siendo el de su legitimidad democrática. Este método ha sido muy elogiado tanto por la doctrina científica como por la mayoría de la clase política, por tratarse de un mecanismo más abierto y participativo que los previos de preparación de las conferencias intergubernamentales. Sin embargo, el método convencional no implicaba automáticamente la exclusión de las votaciones y, de hecho, la adopción del consenso como mecanismo de decisión no está exento de inconvenientes. Determinar cuándo concurre este consenso en el Pleno es tarea del Presidium lo que, en ausencia de votación, le confiere un gran poder de difícil escrutinio.

La Convención se ha organizado internamente en grupos de trabajo temáticos –que preparaban las discusiones del Pleno–, el Pleno como sólo órgano de deliberación, un Presidium

con capacidad decisoria (preconfigurado por las decisiones del Consejo en Laeken) y un órgano técnico de apoyo: la Secretaría de la Convención. El Presidium ha estado formado por el presidente, los dos vicepresidentes, dos convencionales representantes del Parlamento europeo, dos de la Comisión, dos de los parlamentos nacionales y los representantes de los países que han ejercido la presidencia en los tres semestres de actividad de la Convención; avanzados ya los trabajos de la Convención se incluye un representante de los parlamentos de los países candidatos, mas sólo en calidad de invitado y no de miembro pleno. Este órgano ha funcionado en sesiones secretas, desempeñando una serie de funciones esenciales para el desarrollo del trabajo de los convencionales. El Presidium se ha encargado de fijar la agenda del Pleno, dirigir las discusiones (con el consiguiente poder sobre el método y conclusión de las mismas) y representar el parecer de la Convención al servir de nexo entre ella y el Consejo, función esta última especialmente atribuida al Presidente.

No cabe soslayar la relevancia de la función desempeñada por el Presidium: la capacidad desplegada para encauzar el debate a través de la facultad de propuesta se ha visto complementada por la fundamental potestad de determinación del consenso. La decisión por esta regla de decisión se fundaba en que una votación en la que tuviesen el mismo peso todos los convencionales podría haber provocado insalvables conflictos con el principio del igual peso de cada país; por lo demás, como en el resto de los procesos decisorios comunitarios, la necesidad de conjugar métodos democráticos, centros de poder comunitarios y la igual soberanía de los Estados abocaba a la implantación de una regla de decisión consensual que parece la idónea. Un ulterior argumento a favor de esta regla de decisión era la de fortalecer la propuesta final frente a los posible embates de la posterior CIG. Sin embargo, la configuración de la regla puede ser objeto de discusión y más en concreto, la aplicación que de ella ha realizado el Presidium. La exclusión de las votaciones para respetar el equilibrio entre los componentes de diversa procedencia (según el organismo al que se representaba) ha llevado a que, a menudo, la ya importante facultad de propuesta del Presidium viese incrementado exponencialmente su peso pues era al texto presentado por este órgano al que se retornaba cuando no cabía oponer mejores opciones y/u opciones respaldadas por otro consenso. Las dificultades para el proceder de la discusión son evidentes. La concreción de la regla del consenso no puede en abstracto ir mucho más allá de excluir la votación y la unanimidad: en ese amplísimo abanico puede moverse quien determina la concurrencia del consenso. El Presidium ha procedido con prudencia evitando, en general, que quedasen excluidos sectores ideológicos relevantes, o grupos de procedencia institucional común (Parlamento europeo, parlamentos nacionales, Consejo, representantes gubernamentales y Comisión); asimismo se ha evitado, en líneas generales, que las decisiones supusiesen una solución sólo admisible para una de las dos concepciones de la integración europea (federalista o intergubernamentalista). La regla del consenso puede ser considerada en realidad la única vía transitable pero ha dado lugar a episodios difíciles en algunos casos ante la ausencia de acuerdo y ante lo que, aparentemente, era una divergencia de preferencias entre el Presidium (o incluso sólo su Presidente) y la mayor parte de los convencionales; así se han dado dificultades en la aplicación de la regla con ocasión de la decisión sobre el

llamado Congreso de los Pueblos, sobre la Presidencia del Consejo, entre otros. El problema reside en que aplicar el consenso como forma de afrontar el proceso deliberativo, sin que haya otras opciones para cerrar la discusión, se agrava la marginación del discrepante quien sabe, desde un principio, que por activo que se muestre y por mucho que incremente sus apoyos, su posición no tendrá reflejo en el resultado final –ni tan siquiera de modo testimonial– y, en ningún caso podrá bloquear una decisión impidiendo una mayoría cualificada pues la aplicación del consenso como regla de decisión excluía, en todo caso, la votación. Parece patente el ulterior alejamiento del paradigma democrático al funcionar el consenso como culminación de un proceso deliberativo y no sólo como mecanismo de decisión

La ausencia de un grupo de trabajo dedicado monográficamente a las reformas institucionales ha causado una dispersión de la temática que no es coherente con el reclamado papel constituyente pues parece difícil concebir una asamblea fundacional que no plantee una discusión en profundidad sobre las bases institucionales del proyecto. Así las cosas, por mor de evitar la conflictividad del tema, se ha trabajado siguiendo las pautas del *Presidium* al respecto puesto que tal era el órgano encargado de presentar los textos articulados al Pleno de la Convención. Este es el resultado –quizá no abiertamente buscado– conseguido por el Consejo al delimitar las funciones del *Presidium* en el seno de la Convención. Puede atisbarse en esta circunstancia otro de los factores que han preterido la discusión sobre el espacio político europeo en el que deberían actuar los partidos políticos del correspondiente nivel. Esta habría sido una línea de discusión marcadamente supranacional y los intereses del Consejo apuntaban en una dirección que el Presidente de la Convención designado en Laeken se ha ocupado –al decir de algunos sectores– de defender discreta pero efectivamente. Si no era fácil obtener una visión global de los trabajos de la Convención salvo para el *Presidium* debido, entre otras causas, a las normas de procedimiento adoptadas, el resultado es un beneficio para quienes querían restituir la labor de la Convención a su original lugar de preparación de la CIG, dificultando la conexión con la ciudadanía y la apertura del debate político de fondo.

El grupo de trabajo IV, especialmente relevante a efectos de este estudio, se ha dedicado a la intervención de los parlamentos nacionales en la dinámica institucional europea. Evidentemente su principal objeto de atención ha sido la problemática democrática, tanto en cuanto a participación como en cuanto a toma de decisiones. Esta dualidad de ámbitos en los que se realiza el principio democrático pone sobre el tapete la posible tensión entre ellos: no hay que descartar que un incremento en el elemento democrático (referido al nivel nacional) en el proceso de toma de decisiones (por ej., a través de una mayor intervención de los parlamentos nacionales), repercuta en una merma de la representación democrática en el nivel de las instituciones propiamente comunitarias. Tal circunstancia se daría si se considerase que los instrumentos propuestos por este grupo IV (por ej., el *early warning system* o sistema de alerta rápida para los casos de extralimitación de la actuación comunitaria) son una cortapisa para la legítima actuación de las instituciones comunitarias. Si desde los parlamentos nacionales se reclama la representación en

exclusiva de los ciudadanos europeos se ahoga la posibilidad de un espacio democrático transnacional. Esta disyuntiva sólo puede salvarse desde una apuesta por la complementariedad de la representación en el nivel nacional y en el nivel europeo. Tal complementariedad es más probable que se produzca si el eslabón de conexión entre ambos es el naciente partido político europeo. El trabajo de este grupo de treinta y tres convencionales se refería a la posibilidad de institucionalizar las relaciones entre parlamentos nacionales a través de una institución que los reuniese, creando una suerte de segunda cámara, sin embargo, este ha sido uno de los elementos que han desaparecido en la propuesta final presentada a la CIG. Esta novedad podría haber redundado en un debilitamiento de la institución representativa genuinamente democrática (el Parlamento europeo) cuyo apuntalamiento es el mejor modo de garantizar la democracia europea; mecanismos de ese tipo pueden conllevar una profundización en la lógica intergubernamental.

Sin duda las premisas desde las que partía el grupo de trabajo (uno de los seis creados por el *Presidium* desde un principio) abocaban a esta lógica de democracias nacionales y no europea. Se desactiva así el debate sobre si una democracia de radio europeo es deseable y/o posible y trata, en definitiva, de despolitizarse la cuestión institucional. Así se ha conseguido la neutralización de quienes pretendían un debate abierto –quizás frontal– sobre la temática: ya fuesen los euroescépticos, ya los federalistas, no han encontrado foro natural de discusión pues el tema se ha tratado tangencialmente en todos los grupos de trabajo, y por tanto, en ninguno de ellos; parece una maniobra eficaz para neutralizar el contenido político de la discusión.

Y, sin embargo, parece que las dinámicas que se han desarrollado en torno a la discusión plenaria en la Convención tendían paulatinamente hacia la agrupación por sintonía ideológica. Las reuniones del Pleno se han visto precedidas y acompañadas por reuniones de convencionales que inicialmente agrupaban a colectivos en función de su común procedencia según el sistema de designación para tender progresivamente hacia la lógica partidaria. A lo largo de los trabajos de la Convención se han presentado documentos comunes de los distintos partidos europeos. La militancia política en partidos afines se ha revelado como un factor de aglutinación lo que supone una novedad, por tenue que la tendencia haya sido, con respecto a lo que se suele afirmar que ocurre en el Parlamento europeo y lo que se predijo sucedería en la Convención. El hecho de que el común sentir político haya concitado acuerdos transversales (al margen del colectivo al que perteneciesen como componentes de la Convención) ha contribuido además a que se produjese un paulatino acercamiento de las posiciones de los representantes de los parlamentos nacionales y las de los parlamentarios europeos; esta circunstancia vendría a demostrar que el interés de ambos grupos era el de democratizar las instituciones de la Unión poniendo el acento en un sistema político de nivel europeo que plantee en esa sede las fracturas ideológicas. Lo que para algunos analistas son “familias políticas” son el trasunto (y antecedente) informal de los partidos políticos europeos que demuestran así, especialmente en la fase final de la Convención, su virtualidad como elemento de cohesión en el proyecto político europeo.

1.3.2 El déficit democrático en progresión geométrica

Bajo este término se ilustra aquí la situación provocada por las dinámicas de formación del ordenamiento comunitario que marginan el elemento de legitimidad democrática, trasladándose el efecto a las instituciones y políticas (en este caso, de nivel constitucional) creadas a partir de esa base.

La legitimidad del poder comunitario tiene un doble fundamento, el estatal y el procedente de la ciudadanía. Como ha afirmado la cúpula de la Convención, el poder en la Unión responde a un «compromiso [que] debe encontrarse entre dos demandas de igualdad que son, por naturaleza, contradictorias: la igualdad entre los Estados y la igualdad entre los ciudadanos». Ciertamente, dado el papel poco relevante que venía teniendo el Parlamento en el equilibrio de poderes y a pesar de haberse ido incrementando marcadamente en los dos últimos decenios, puede decirse que el elemento de igualdad entre los ciudadanos, la verdadera clave de bóveda democrática de la Unión, había sido postergado con respecto a las exigencias de igualdad entre los Estados.

El sistema de composición de la voluntad del ente “Unión Europea” previsto en el proyecto de tratado que resulta más novedoso es el de la llamada “doble mayoría” para la adopción de decisiones en el seno del Consejo. Esta mayoría cualificada consistiría en requerir la anuencia de una mayoría de Estados que representen al menos el 60% de la población de la Unión. Se trata de una fórmula que permanece fiel a la doble fuente de legitimidad antes mencionada y que, por lo mismo, resulta seguramente una regla que evolucionará hacia fórmulas más marcadamente democráticas, es decir, más apegadas a las mayorías de población. Significativamente este sigue siendo uno de los asuntos más espinosos del texto que, incluso con vientos favorables, es uno de los escollos a salvar para concluir la aprobación de la Constitución.

El Parlamento europeo argumenta a favor de la raíz democrática del método comunitario alegando que «Incrementar el modelo intergubernamental a expensas no sólo de la Comisión, sino también, en último término, del Consejo, que también es una institución comunitaria, socavaría en consecuencia la naturaleza democrática de toda la empresa europea». Pero parece una formulación del mal menor más que una verdadera adhesión al carácter democrático del sistema.

El informe remitido por la Convención al Consejo en julio de 2003 incluye como anexo el informe alternativo de los convencionales que quedaron en minoría. Es argumento destacado de este informe de las minorías la ausencia de respeto por el principal objetivo fijado en Laeken: la Europa democrática; entre las críticas al funcionamiento de la Convención, se deslizan reproches al contenido del diseño institucional establecido por el texto propuesto, que, según estos críticos habría venido a marginar ulteriormente el elemento democrático al no permitir que Europa se asiente sobre una base interparlamentaria. Esta visión tiene una doble vertiente: por un lado expone un criterio contrario a la transnacionalización del sistema pero, contemporáneamente, alude al dato cierto del déficit democrático.

1.3.3 El sometimiento de la Convención a las decisiones de la Conferencia Intergubernamental de 2004

El artículo 48 del Tratado de la Unión Europea prevé que toda modificación de los tratados constitutivos debe ser adoptada por una conferencia intergubernamental. La Convención sobre el Futuro de Europa ha sido órgano preparatorio de las decisiones que deberían haberse tomado en la CIG de Bruselas en diciembre de 2003. La base jurídica de la decisión, con arreglo al ordenamiento comunitario, indica que necesariamente el que hacer de la Convención ha de ser sancionado por una decisión de la CIG. Ello no obsta para que puedan hacerse consideraciones políticas sobre la legitimidad democrática que este procedimiento aporta a las decisiones. Durante los trabajos de la Convención no ha habido intención de suplantar a la CIG y en todo momento se ha aceptado trabajar según el papel atribuido por las normas comunitarias. Esta circunstancia ha facilitado algunos debates y ha hecho ficticios otros, en la medida en que el órgano deliberativo (la Convención) no tenía porqué llegar a una decisión definitiva. La asunción del consenso como regla de decisión habría debido proteger, en cierta medida, el proyecto de la Convención frente a la reapertura por parte de los negociadores de la CIG. En cierto modo, parece que la estrategia ha funcionado pues al no llegarse a un acuerdo en Bruselas sobre el conjunto del Proyecto no se ha tomado ninguna decisión al respecto, dando lugar a una situación de impasse; situación que, por otro lado, parece difícil de resolver precisamente por el carácter global de la propuesta de la Convención.

Los sectores críticos a la Convención desde el Parlamento señalaban como una de las pocas virtudes de este proceso que, finalmente, quien tomaría las decisiones –o las pospondría como ha sucedido– sería la Conferencia Intergubernamental, estimando que tal circunstancia conjura el déficit democrático; sin embargo, resulta harto discutible que la CIG sea un instrumento que aporte mayor legitimidad democrática que la Convención cuando el cambio en el marco de la decisión es tan profundo que implica una decisión constituyente, fundacional. Aun tratándose de una reforma de los tratados aparentemente canónica, se trata de una modificación de gran calado: al fin y al cabo, el nuevo texto propone una nueva fuente de legitimidad (más directa) para las instituciones comunitarias y de naturaleza esencialmente diferente a la que sustenta las instituciones comunitarias en general y la que se refleja en la CIG. ¿Cabe abordar una tarea constituyente como la propuesta sin un mandato explícito o al menos sin un mecanismo específico? En este sentido, la Convención tenía al menos la ventaja de estar configurada con la única finalidad de afrontar las posibles reformas institucionales de la Unión mientras que la CIG tiene un extensísimo catálogo de tareas ante sí que dispersan la atención de la sociedad civil, difuminando la capacidad de crítica y control por parte de la opinión pública. Qué duda cabe que ninguno de los dos foros puede caracterizarse como una asamblea constituyente en sentido estricto, pero, en ningún caso puede considerarse que la legitimidad (en términos políticos) que respaldaría a la CIG para recomponer el proyecto de tratado sea indubitable. Quizás la Convención sea, al fin y al cabo, un mecanismo menos criticable, desde la perspectiva del principio democrático, que la CIG pues en ésta última

nunca estuvo prevista la participación del Parlamento europeo. Aunque los críticos con la Convención hagan bandera de su deficiente legitimidad democrática, en realidad, se esconde tras este argumento el inquieto desacuerdo con el producto de la Convención.

La aceptación de la Convención del proceso de reforma previsto en la normativa vigente pone de manifiesto la inexistencia de una intención de radical refundación de la Unión. Efectivamente, dejando a un lado aquellas propuestas que pretendían una reforma del procedimiento de reforma de los Tratados no sólo para el nuevo régimen a instaurar como consecuencia del tratado constitucional sino, incluso, para la actual reforma, la Convención ha optado por asumir que su proyecto no es una Constitución que pueda permitirse arrogarse toda legitimidad sino que parte de ésta la considera procedente de las normas que rigen su convocatoria, es decir, la legalidad comunitaria al momento de la constitución de la Convención. Esta toma de posición implica que la ratificación requiera el consentimiento de todos los Estados miembros pero no necesariamente la realización de una consulta popular en el nivel europeo.; la exigencia de referéndum para la ratificación del nuevo tratado dependerá enteramente de cuál sea la regulación constitucional de cada país pero la normativa comunitaria no hace referencia alguna a que tal proceder sea un requisito. Sin embargo, en el seno de la Convención han proliferado las propuestas referidas a distintas modalidades de referéndum que deberían acompañar la prestación del consentimiento estatal como medio para afianzar el respaldo ciudadano a la integración europea. De este modo, el intento de ampliar la legitimidad del cambio cualitativo en las bases jurídicas del proyecto europeo resulta palmario. Las modalidades de realización de esa consulta son diversas. Ha habido contribuciones en la Convención que sugerían referendos nacionales en todos los países miembros en los que fuese posible de acuerdo con su texto constitucional para respaldar el proyecto de tratado; como variante de esta modalidad se aludía a la posibilidad de considerar globalmente los resultados, y no en el marco nacional. Otra opción más aventurada proponía, al margen de las exigencias constitucionales de cada país, la celebración de referendos en todos los Estados miembros. Hay que destacar una tercera variedad de consulta directa: un único referéndum europeo, al menos de facto, gracias a la coincidencia temporal de los nacionales (siendo estos facultativos), o a través de un verdadero referéndum europeo.

2. Cauces de participación democrática

2.1 Análisis de los mecanismos existentes para paliar el déficit

La cuestión básica de este apartado es la de si esos mecanismos ya existentes colman las exigencias de legitimidad democrática pues si así fuese no habría que articular nuevas fórmulas. Se deriva de lo antedicho y de la extensa literatura sobre el déficit democrático en la Unión que puede adelantarse una respuesta negativa a la cuestión aunque habrá de sopesar qué posibilidades de desarrollo ofrecen las actuales herramientas.

En la discusión sobre la legitimidad democrática de las instituciones europeas es constante el lamento que ha acuñado la expresión “déficit democrático” como síntoma característico de un sistema institucional que no responde a la construcción del gobierno responsable. Para explicar esta situación hay que dar dos claves: la necesaria mejora de la exigencia de responsabilidad política a quien representa al poder ejecutivo en el ámbito comunitario a través de una más intensa conexión con el Parlamento europeo y, en segundo término, una mejor conexión entre los ciudadanos y la institución parlamentaria, articulada a través de un debate público de radio europeo. Ninguna de estas dos conexiones funciona de modo óptimo. Ambas disfunciones pueden conectarse con la carencia de unos partidos específicos del nivel europeo de gobierno, esta última circunstancia explicaría además que la ausencia de un auténtico ejecutivo “federal” implique, asimismo, que el ejecutivo existente no pueda comportar la identificación de un partido políticamente responsable del gobierno.

Sería crucial atribuir un papel a los partidos políticos en el contexto de multiplicación de los canales de acceso al poder característico del entorno político europeo. Para ello no cabe prescindir de su tardía y “capitidismnuida” configuración jurídica en el ordenamiento comunitario. El proyecto de reglamento propuesto por la Comisión y la presidencia belga quedó largo tiempo varado a causa de la no ratificación del mecanismo de aprobación por mayoría contenido en el Tratado de Niza. Para quienes proclamaron hace ya décadas la obsolescencia de los partidos resulta fácil concluir que su tarea en Europa no puede hacer frente a las dificultades. Probablemente cabe preguntarse si esta obsolescencia es programada y si no es posible aspirar a la reactivación de estos organismos gracias a la excusa de la construcción europea; sin duda se trata de una opción nítidamente política. Si bien los inconvenientes del funcionamiento del actual sistema de partidos no pueden silenciar-

se, es asimismo cierto que estas organizaciones resultan indispensables para el funcionamiento de la democracia de masas. Si se traslada al ámbito europeo la funcionalidad clásica se aprecia que sus dos principales vertientes –reducción de la atomización social y de sus opciones, así como la organización de la vida política– resultan especialmente necesarias en el andamiaje institucional de la Unión Europea. El partido político europeo se erige en clave de bóveda de las propuestas de subsanación del déficit democrático. Su estatuto, sus posibilidades de innovación con respecto a sus predecesores nacionales y su influencia sobre el proceso y el resultado del cambio institucional son piezas clave de esta problemática.

La concepción del “déficit democrático” utilizada en el análisis de las instituciones europeas se apoya sobre tres ejes: la responsabilidad (accountability), la legitimidad y la llamada “quality of legislation” (este último concepto introduce criterios de eficiencia y/o eficacia en la técnica legislativa). Se ha hecho pivotar sobre la segunda de estas bases las nuevas vías de legitimación del sistema político.

Es en este punto donde no puede obviarse la presencia de otros actores, políticos en sentido lato, en competencia por la representación de la sociedad civil. Desde distintos ángulos de la arena política se presiona para que las instituciones europeas establezcan «un diálogo permanente» con una denominada “sociedad civil” que estaría compuesta, fundamentalmente, por las organizaciones no gubernamentales y unos no especificados movimientos sociales que estarían impulsando una constructiva discusión sobre la globalización. Incluso proponen una explícita mención a lo que, desde otra perspectiva, podría denominarse “nueva burocracia” en la Constitución Europea para fortalecer su relación con las instituciones de la Unión aludiendo al socorrido argumento de la participación de –ahora sí– los ciudadanos.

Elemento destacado de esta discusión es el enjuiciamiento de la denominada “participación funcional” a la luz de sus notables diferencias con el mecanismo de la representación política. El fenómeno consistente en la participación de distintas organizaciones y corporaciones (tanto de base empresarial como asociativa o sindical) en el momento de la elaboración y en el de la implementación de decisiones en el nivel de políticas públicas –en el momento pues de ejecución de la normativa– no constituye también una forma de doble participación en la elaboración de la norma. Se demuestra que este sucedáneo de la legitimación democrática –tan difundido en el cotidiano funcionamiento de las instituciones europeas y proclamado como objetivo deseable en el libro blanco sobre la gobernanza de la Unión– no engarza los eslabones ausentes en la cadena de legitimación democrática exigibles a las instituciones.

Asimismo como alternativa a las convencionales vías de representación política, se ha sugerido una nueva perspectiva sobre la discusión según la cual la difusión de mecanismos de control en el seno de las instituciones de la Unión podría conceptuarse como «una nueva forma de democracia». Esta es, sin duda, una construcción de marcado carácter li-

beral y, como ha señalado la literatura derivada, constituye una versión sensiblemente más cercana a las tesis de Tocqueville que a las de Rousseau con las implicaciones prácticas que ello supone: la prioridad serían formas de participación, aun cuando no directa, o mejor, aun cuando sea remota la ligazón entre ciudadano y forma de control del poder. Una de las más ricas vetas de esta construcción es la que sostiene que, a sistemas de poder tan fragmentados como los actuales hay que responder con sistemas de control igualmente difusos, orillando así implícitamente, el papel de las tradicionales instituciones parlamentarias. En el sistema político híbrido vigente en la Unión Europea resultan especialmente perceptibles estos fenómenos, comunes, por otro lado, a las democracias integradas en él.

Precisamente se enmarca en la orientación que quiere acentuar la peculiaridad del sistema político vigente, la perspectiva que incide en la transparencia como concepto clave de las nuevas vías de legitimación de las estructuras políticas de la Unión; aquí el objetivo sería la responsabilidad (accountability) mencionada en la trinidad que articula el déficit. Así es cierto que el libro blanco sobre la gobernanza –reflejo, por tanto, del parecer de la Comisión– se enfocaba en gran medida desde este ángulo: no sólo se proclama el derecho de acceso a los documentos públicos con mayor amplitud que en la concepción tradicional, sino que tal hipertrofia de este derecho se conecta, directamente, con una función legitimadora que vendría a paliar las carencias democráticas. Las nuevas tecnologías y, en concreto, Internet han sido en los últimos años el cauce predilecto para la articulación de esta transparencia de efectos supuestamente taumatúrgicos; buena muestra de ello son la propuesta de la Comisión para establecer vías de consulta de la ciudadanía a través de recursos en red que se ha plasmado en una Comunicación titulada “Iniciativa de Elaboración Interactiva de las Políticas”, o la propia organización de la información sobre la Convención que, desde el primer momento, ha supuesto la posibilidad para los ciudadanos de acceder a toda la documentación con que trabajaban los convencionales. (Obviamente tal posibilidad existía en soporte electrónico, con las intrínsecas limitaciones a una participación igualitaria que este medio impone, como los analistas de los proyectos de “teledemocracia” han señalado.) La literatura especializada ha sido crítica, al menos parcialmente, con esta confusión entre los instrumentos de transparencia –premisa de la participación– y la existencia de verdaderos logros que palien las carencias de legitimidad democrática del sistema. La transparencia estaría mutando de medio a fin, arrinconando el objetivo de legitimidad democrática. No debe perderse de vista que el derecho de acceso a los documentos que impulsa la Comisión no comporta una participación auténtica en la toma de decisiones por parte de cualquier ciudadano sino que sólo es una particularidad del proceso comunitario de ejecución de políticas: los grupos, la “sociedad asociativa” participa en algunos foros y al ciudadano individual se le permite observar pero no participar realmente.

El éxito del término transparencia hace necesario detenerse sobre algunas de sus facetas que atañen ya sea a la técnica legislativa, a la simplificación de los tratados constitutivos, al debate sobre la comitología, al seguimiento de la relevancia de la intervención de los

grupos de interés en el proceso decisional de la Unión, a la transparencia en los procedimientos contenciosos del derecho comunitario y al más clásico derecho de acceso a los documentos públicos. Por supuesto los avances se han producido en aquellas vertientes que menos suspicacia suscitan en relación con la configuración más o menos democrática de la Unión; diríase que el interés recae especialmente en las simplificaciones del acervo, en las instrucciones de mejora de la técnica legislativa y en la constitucionalización y desarrollo del derecho de acceso a los documentos públicos a imagen del derecho existente en los Estados miembros, mientras que quedan aparcados los deseables progresos en materia de *lobbying* y comitología.

Puede hacerse una ordenación de los mecanismos de participación desde el articulado del proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Dicho texto, en sus artículos 45 y 46, recoge dos modalidades de participación al referirse al “principio de democracia representativa” y al “principio de democracia participativa”. La mera denominación de los dos preceptos manifiesta una opción por concebir la democracia representativa como un modelo poco participativo, deriva ésta que habría que evitar si quiere apostarse por los partidos como mecanismo de legitimación democrática. El reproche constante a la pretensión de legitimidad del Parlamento es el de su escasa representatividad debido a la baja participación electoral en los comicios europeos; mas es innegable que, también para modificar esta circunstancia, son esenciales los partidos políticos a escala europea.

En definitiva, pueden clasificarse las vías de participación como parlamentarias o extra-parlamentarias:

Entre las primeras encontraríamos a los tradicionales partidos políticos de base nacional y las federaciones de partidos políticos (de estos últimos surgen, en gran medida, en el ámbito europeo, los partidos políticos europeos, de base transnacional). Entre las vías extra-parlamentarias se sitúan los foros de organizaciones no gubernamentales, así como lo que el artículo 47 del proyecto de tratado denomina “interlocutores sociales”, junto con la denominada “participación funcional”, modalidad de especial arraigo en el engranaje jurídico-institucional de la Unión desde los primeros pasos de las Comunidades Europeas.

2.1.1 Cauces parlamentarios de participación

2.1.1.1 Federaciones de partidos políticos

Está aún viva la polémica sobre la conceptualización de las agrupaciones políticas en Europa. Por un lado quienes consideran que, al margen de la denominación, lo único existente en Europa son federaciones de partidos que no tendrían así una cohesión interna ni unos mecanismos de funcionamiento equiparables a la tradicional definición de los partidos políticos. La otra visión de las federaciones es que constituyen una fase en la evolución de los partidos políticos nacionales cuando han tenido que abordar el sistema político de la Unión y cuya fase sucesiva es la de los partidos políticos europeos.

La primera opinión procede, en gran parte, de los expertos en relaciones internacionales que, en ocasiones, continúan juzgando que las peculiaridades de la Unión Europea, y las precedentes comunidades europeas, no hacen de ellas algo distinto de las organizaciones internacionales sino simplemente un tipo singular de éstas. La discrepancia con este juicio nace de la constatación de una sostenida evolución por parte de las federaciones hacia organizaciones cuyo grado de institucionalización interna y su capacidad para mantener (espontáneamente o por coerción) la cohesión entre sus miembros son crecientes; procesos éstos que tienden a acelerarse. Huelga decir que la Unión es aquí observada desde la radical disimilitud con las organizaciones internacionales; durante largo tiempo se ha puesto el acento en que nos encontramos ante una organización supranacional y, en la actualidad, se extiende el término transnacional para designar un sistema político que va más allá del esquema de las organizaciones internacionales y que a menudo funciona prescindiendo la lógica de las naciones.

Pero las federaciones han desarrollado en el marco europeo, sin duda, un papel democratizador del sistema político al permitir a los grupos parlamentarios extender su eficacia más allá de las paredes del Parlamento europeo, estableciendo una cadena de conexiones entre los distintos operadores del sistema, se ubicasen éstos en el órgano que fuese de la arquitectura del poder comunitario.

Se asume, como hacen un gran número de estudiosos, que pueden identificarse tres fases en la colaboración entre organizaciones: contacto, cooperación e integración para explicar el papel de las federaciones de partidos en el contexto objeto de estudio. Las federaciones surgen entre la primera y la segunda fase en la historia de las agrupaciones de partidos en el sistema político de la Unión, pudiendo tender, como parece estar sucediendo en Europa, hacia la constitución de realidades distintas de aquéllas que originariamente llevaban a cabo tareas de modo conjunto.

La entrada en escena de las federaciones de partidos se produce históricamente a consecuencia de la decisión de celebrar elecciones directas para la designación de los integrantes del Parlamento europeo. Es en los años precedentes a la celebración de los primeros comicios europeos comienzan a constituirse estas federaciones: en 1974 arrancó la confederación de partidos socialistas de la Comunidad Europea, a la que siguieron en 1976 la federación de partidos cristiano demócratas y la federación de partidos demócrata-liberales. Los partidos comunistas y ecologistas permanecieron en el ámbito de las relaciones informales en aquellos momentos y sólo en la segunda mitad de los años ochenta comenzaron a tomar forma federaciones en este sector del arco parlamentario. Incluso los partidos que aún en los años noventa tenían posturas euroescépticas o abiertamente hostiles a la integración se vieron abocados a establecer sistemas de enlace entre ellos entre sus representantes en Europa.

En la primera cita electoral europea el escaso grado de organización interna y los mínimos recursos económicos con los que contaban las federaciones hicieron del proyecto

inicial de los manifiestos comunes para la campaña en todos los países un objetivo demasiado ambicioso que ninguna de las tres agrupaciones pudo llevar a buen puerto; las primeras elecciones europeas se dirimieron en el foro de la política nacional y con una escásima atención a los asuntos de política europea. Uno de los problemas que ya en aquel momento se perfiló como determinante del escaso acuerdo en las federaciones fue que no podían tomar más decisiones que la aprobación de escuetos documentos sobre la política europea de cara a la campaña electoral europea. Se puede decir que en aquellos primeros pasos de las federaciones servían de punto de encuentro de los parlamentarios europeos y de los políticos de los distintos países; sin duda un avance porque implicaba un intercambio de información y la elaboración de documentos referidos a Europa, pero era un logro muy por debajo de lo necesario para afrontar el ingente crecimiento del poder comunitario. La dependencia de los fondos derivados de las organizaciones partidarias nacionales y de los grupos parlamentarios europeos suponía escasez y estrecho margen de maniobra.

La situación de las federaciones no volvió a avanzar hasta finales de la década de los ochenta. Finalmente se pudieron acordar manifiestos comunes para las elecciones de 1989 por parte de las tres federaciones veteranas. Las elecciones tuvieron temática europea: al menos en lo que se refería al mercado único y a la política medioambiental.

Sin embargo, las estructuras de las federaciones que habían resultado operativas para el desarrollo de la política comunitaria durante el decenio de los ochenta, no bastaban para dar respuesta a los retos planteados a partir de 1990. Esta obsolescencia dio un nuevo impulso a la institucionalización interna de las relaciones entre partidos nacionales en el nivel europeo que se tradujo en la adopción de nuevos estatutos mas ya avanzada la década. De nuevo los partidos iban a remolque de los avances que suponía la dinámica de crecimiento funcional de las Comunidades Europeas que ya habían negociado y ratificado el Tratado de Maastricht.

2.1.1.2 Partidos políticos nacionales

Afortunadamente, la crisis de los partidos en los sistemas políticos europeos no los ha eliminado aún y su papel en la política comunitaria europea podría ser notablemente más eficiente pero ha de reconocerse que, a través de los parlamentos nacionales, efectivamente posibilitan la participación de la ciudadanía en la integración europea. Esta participación resulta compleja y en extremo indirecta pero es, hasta el momento, y a salvo el papel del Parlamento europeo, el único nexo entre los electores de los Estados miembros y las políticas decididas en la Unión, ya sea en el marco de las decisiones comunitarias *strictu sensu* o en el de la cooperación intergubernamental. La función que en las democracias europeo-occidentales han venido desempeñando los partidos como cauces de canalización de las inquietudes ciudadanas han sido un elemento de estabilidad del sistema político democrático. Al margen del control parlamentario de la política de cada gobierno nacional que pueda ejercer su respectivo parlamento, el grupo que ha trabajado durante

la Convención sobre esta temática ha diseñado mecanismos de interconexión parlamentaria que pretenden conceder mayor protagonismo a estas instituciones y asegurar que los gobiernos no actúan al margen de la opinión pública. Los partidos habrían de contribuir a la transparencia del funcionamiento de la Unión, llevando a cabo una tarea divulgativa, informativa y pedagógica del sistema político europeo.

Distintos observadores del Parlamento europeo han señalado cuán relevante son las estructuras partidarias nacionales a la hora de configurar y determinar el funcionamiento de las comisiones parlamentarias en la cámara europea. Cabe asumir que esta relevancia ha sido decreciente de modo directamente proporcional al fortalecimiento de los grupos parlamentarios europeos y, en los últimos tiempos, al surgimiento de los partidos políticos europeos. A pesar de ello, los partidos nacionales conservarán aún durante un tiempo una notable relevancia en el desarrollo del trabajo en el seno de la eurocámara lo que no hace sino agravar sus deberes para con esa función de conexión de la ciudadanía con la arena política europea.

Este tema merece especial atención si pensamos en la mayoría de los países candidatos donde la ausencia de partidos políticos aun testimonialmente arraigados (a excepción, obviamente, del partido heredero del antiguo partido único) da lugar a sistemas democráticos un tanto atípicos pues funcionan sin verdaderos partidos. Como la literatura especializada ha podido señalar, en Estados Unidos se pueden dar por desaparecidas las estructuras partidarias con consecuencias antidemocráticas: «A medida que el partido político sigue decayendo, ser rico y/o famoso se convertirá en el camino habitual para aspirar a un cargo político». Ejemplos de esta tendencia no son insólitos en los países del este de Europa. Probablemente, los nuevos territorios de la Unión evidencian el papel insustituible que han de jugar los partidos políticos en la legitimación del sistema político europeo, tanto hacia el interior de cada Estado, los partidos nacionales, como en el nivel comunitario, los partidos de ámbito europeo.

2.1.2.1 Participación extra-parlamentaria

2.1.2.2 Foros de las organizaciones no gubernamentales

La propuesta de la Convención se muestra especialmente anclada en la denominada “democracia participativa”, fórmula que alude a un supuesto *tertium genus* entre democracia representativa y directa, y que no es otra cosa que dar carta de naturaleza institucional a la participación de ciertos grupos organizados. Considerar que la democracia participativa efectivamente constituye una especie distinta de articulación democrática de la sociedad es caer en confusión conceptual pues se trata de mecanismos más ligados a las técnicas consociativas que al principio “un hombre, un voto”. Esta participación privilegiada de asociaciones –en principio– no lucrativas, sindicatos y empresariado no deja de contradecir la esencia básica de la democracia en la medida en que se les confiera una legitimidad más allá de lo que se articula desde los años setenta como fórmulas de “administración pública

participativa”. La “lógica de la acción colectiva” es elocuente al demostrar cuan minúscula puede ser la minoría que, mediante estos cauces privilegiados, imponga sus intereses a los de una mayoría amorfa que no encuentra su expresión en sus naturales representantes, los partidos políticos. Es posible trazar paralelismos entre estos foros de participación de organizaciones no gubernamentales (la enigmática “sociedad civil”), sindicatos y empresarios, señalados por los artículos 46 y siguientes del proyecto de tratado de constitución, y el *lobbying* más clásico; con la diferencia de que en Europa no se presentaría con la ventajosa franqueza estadounidense que presenta descarnado el interés crematístico de esta actividad. Se han llegado a denominar estas nuevas formas de participación como un resurgimiento de la “democracia orgánica” y se ha hecho hincapié en la necesidad de distinguir entre una “sociedad civil” –que estaría así institucionalizada y formalizada, paradójicamente– y la que participaría en un diálogo social en el que intervendría el ciudadano sin intermediación de estas agrupaciones de intereses, al margen de cuán bienintencionadas se quieran considerar los fines de las mismas. De nuevo, asumir otra visión del fenómeno implica un juicio político que no puede eludirse ni travestirse.

La doctrina española ya ha recogido las críticas de que se ha hecho merecedor este planteamiento: se ha señalado que debido a la elevada cuantía de las ayudas económicas que la Unión dedica a estimular la actividad de las ONG’s, no puede perderse de vista la hipótesis de que su participación en estos debates y su contribución a la consolidación del espacio público europeo pueda no ser desinteresada. El argumento ya tópico de crítica a los partidos como entidades “interesadas” porque dependientes de subsidios públicos, es un reproche que –al margen de cuán justificado o no pueda considerarse y qué alcance descalificador quiera atribuírsele– puede predicarse en la misma medida de las organizaciones no gubernamentales.

La experiencia del foro ciudadano en Internet que se ha desarrollado paralelamente a la Convención deja un sabor agri dulce: durante todos estos meses sólo se han recibido ciento cincuenta contribuciones de ciudadanos lo que deja una ratio más bien desazonadora con respecto a los trescientos millones que pueblan la UE ampliada. Este exiguo número ha permitido al Consejo Social realizar una reunión con estos motivados ciudadanos para agradecerles su aportación. Desde una perspectiva algo más ambiciosa sobre la participación que exige un sistema democrático, los mecanismos de participación en red resultan así ostentamente insuficientes y no justifican las alabanzas sin fin que la Convención y sus organizadores han concedido a esta herramienta como bálsamo de fierabrás del déficit democrático.

Aunque ciertos sectores consideran ineludible la participación de las ONG’s para la construcción de foros representativos en las instituciones de gobierno transnacional, ya sea en el marco de la proyectada reforma de la ONU, ya en el más reducido ámbito de la Unión Europea, cabe mantener las señaladas reservas sobre el concepto de sociedad civil que tal construcción implica acoger, que, entre otros problemas, plantea subrepticamente la equiparación entre partidos políticos y ONG’s. La sociedad civil europea es más difícil de estimular, impulsar y formar que un cabildo de ONGs.

1.4.2.2 Participación funcional

El denominado fenómeno de la “comitología”, que las propias instituciones comunitarias han integrado como parte de su argot, implica la participación de comités de expertos en la elaboración de normativa comunitaria, en su aplicación y, en general a lo largo de todo el proceso decisorio. Se produce tanto en las actividades de la Comisión como en las del Consejo, en ocasiones están previstos por los tratados o el derecho derivado o, en otros casos, sencillamente existen; unas veces los integran representantes de las administraciones nacionales y/o regionales y, en otras ocasiones, son los sectores destinatarios de las normas quienes son consultados. Se trata de un fenómeno ampliamente estudiado debido a la gran cantidad de estos órganos que existe y a su rápida multiplicación. En el seno de más de trescientos de estos órganos colegiados de difícil caracterización se toman decisiones políticas de modo que la propia Comisión ha reconocido que “a menudo no está claro quién decide realmente, si los expertos o las personas investidas de autoridad política”.

Ha sido muy elogiada esta novedosa vía de legitimación del poder europeo pero también se ha puesto de manifiesto que es un complemento que no basta para paliar el déficit democrático estructural. No es un misterio que esta vía es por la que penetran los grupos de presión en las bambalinas del poder, aun cuando es cierto que ello no ha conllevado el abandono de los foros nacionales; lo que ha sucedido más bien es que se han duplicado los espacios de acción de los grupos y los agentes del dinero privado en la trastienda de la política. Con el desplazamiento de la sede de las decisiones, y para no quedar desbordados por la complejidad del sistema político europeo (el tan comentado sistema “multi-nivel”), estos actores han decidido seguir de cerca tanto los factores nacionales como los que se forman en Bruselas, para acceder con más precisión a la toma de decisiones. La complejidad del sistema político-institucional se ha trasladado de este modo a los elementos informales del sistema, con gran eficiencia y rapidez en el caso de los grupos de presión y con más problemas si nos referimos a los que deberían ser principales puntales de esta adaptación: los partidos políticos quedan un tanto rezagados. Es poco costoso para los grupos de interés tener representación en ambos niveles y son grandes los beneficios a obtener, con la peculiaridad de que su intervención en la escena europeo-comunitaria queda aún menos expuesta a la opinión pública pues a su actuación, ya de por sí discreta, se suma el factor de la lejanía de las instituciones comunitarias de las ciudadanías nacionales. Junto a lo expuesto ha de tomarse en consideración la actitud de la Comisión quien resulta proclive a reclamar esta participación de los grupos de interés y otros actores de la sociedad civil como forma de “puentear” a los Estados miembros; la Comisión consigue así una erosión del poder del Estado que en teoría refuerza a las instituciones comunitarias pero quizás a costa de hacer difícil discernir si el interés de la Comisión es realizar sus propias propuestas políticas (a menudo de corte liberal y beneficiosas para algunos grupos de interés) sin la concurrencia de los Estados. La selección de los grupos de interés que se integran en este procedimiento no es tampoco una actividad inocente, ¿están siempre todos los grupos que deben? ¿Y los grupos con intereses contrarios? ¿Qué sucede cuando estos intereses están dispersos y no han encontrado una forma de articulación institucionalizada?

Siguiendo la discutible opinión de que el fenómeno de la comitología implicaría una aproximación a los paradigmas comunicativos de la democracia habermasiana, llegamos a conclusiones diametralmente opuestas al ideal de igual participación de la ciudadanía en la democracia representativa que ha guiado la visión progresista de lo público. Resulta ilusorio considerar que esta participación funcional contribuye a la creación de una esfera pública europea o que incentiva el debate político en el nivel europeo, si a algo contribuye es a diluir las responsabilidades políticas y a que resulte sumamente complicado rastrear la sede exacta de la decisión política.

2.2 Nuevos cauces de participación ciudadana: posibilidades y consecuencias

2.2.1 Los partidos políticos europeos

Estos actores nacientes del panorama político europeo son fruto de una evolución que culmina en los “partidos políticos a escala europea”. Superada la etapa de contacto y la de cooperación entre los partidos nacionales en el nivel europeo que dieron lugar a las federaciones europeas de partidos, ¿puede ya hablarse de integración? Se trata de una discusión en la doctrina politológica que dista de haber concluido.

Según cierta doctrina aún no existen partidos políticos europeos en sentido estricto, lo que le induce a denominarlos partidos parlamentarios en la medida en que existen como prolongación de la estructura del grupo parlamentario. Los partidos políticos británicos también surgieron a partir de los grupos parlamentarios y desde esa estructura se lanzaron a la “colonización de la sociedad”; este puede ser un modelo válido para analizar la futura evolución de los partidos en el ámbito de la Unión europea. Sin embargo, hay que señalar que en el seno del Parlamento europeo existen siete grupos parlamentarios, siendo el número de “corporaciones partidarias” sólo de cuatro: quizás un indicio de que el argumento de correspondencia biunívoca entre grupos parlamentarios y partidos podría ser discutible. Los grupos parlamentarios se habían constituido desde los primeros momentos con una lógica transnacional pero este paso lo han dado los partidos mucho después y, en cierta medida, es una evolución que aún está por concluir. La composición transnacional de los grupos parlamentarios es alentada por las disposiciones del reglamento que atempera los requisitos para la constitución de grupo cuando los parlamentarios provienen de varios países miembros. Se puede percibir un cambio paulatino en los grupos parlamentarios que, desde unas alianzas casi circunstanciales han ido avanzando hacia organizaciones sólidas en el seno de la cámara y que, en los últimos tiempos, parecen dirigirse hacia la expansión extramuros del Parlamento constituyendo partidos con vocación de implantación social.

La fragmentación del abanico parlamentario, así como la ausencia de una mayoría estable a favor de uno de los grupos, había impedido un funcionamiento en clave bipartidista. Sin

embargo, sí se han verificado movimientos tendentes a instaurar una bipolarización como pueda ser el intento de fusión entre el Grupo popular europeo y el de los liberales o la integración de los conservadores británicos en este grupo demócrata cristiano en 1992. Asimismo, puede ser considerado dentro de tal tendencia el hecho de que el PDS italiano se haya integrado no sólo en el grupo parlamentario socialdemócrata sino también en el Partido Socialista Europeo.

Al analizar el funcionamiento de las agrupaciones políticas en el seno del Parlamento europeo conviene distinguir entre las votaciones en pleno y la distribución en las comisiones. Los últimos estudios ponen de manifiesto que si bien sigue teniendo relevancia la pertenencia a los partidos nacionales, sin excluir la variable de la agrupación ideológica transnacional, a efectos del reparto en comisiones, sin embargo, en el caso de las votaciones se ha revelado como determinante el factor de pertenencia a los distintos grupos parlamentarios presentes en la cámara y, singularmente, la fractura izquierda-derecha tradicional en las democracias parlamentarias occidentales. Se subraya en estas páginas que el funcionamiento de la cámara europea se basa principalmente en estos grupos parlamentarios (además de en la distribución en comisiones) y que ello parece haber impulsado el desarrollo de las estructuras partidarias transnacionales más allá de las paredes de la eurocámara.

Anticipándose a las primeras elecciones europeas en junio de 1979 los democristianos, los liberales y los socialdemócratas europeos comenzaron la constitución de distintas entidades que eran inicialmente federaciones de partidos y que sólo paulatinamente han ido derivando en la construcción de partidos europeos o figuras afines.

Las federaciones de partidos nacionales podrían devenir en partidos europeos en sentido estricto, según la evolución en tres momentos: contacto, cooperación e integración. Sin embargo actualmente es objeto de enconada discusión en la doctrina si tal transformación aún no se ha iniciado, es apenas incipiente o se encuentra ya avanzada. Pueden señalarse, sin embargo, algunos acontecimientos que indican una tendencia en esta evolución.

Así las cosas, el Partido Popular europeo fue creado en 1976, como sucesor de la Unión Europea Demócrata Cristiana y con directa conexión con la Konrad Adenauer Stiftung, con cuyo sólido apoyo financiero cuenta con la consiguiente autonomía de las transmisiones de fondos por parte del Grupo Parlamentario Popular europeo. Su vocación europeísta era más sólida en los momentos iniciales (incluso de corte federalista), sin embargo, con la adhesión de los conservadores británicos, los populares españoles y el “partido-empresa” *Forza Italia*, el componente “euroescéptico” ha crecido de forma significativa. Pero el germen de esta organización fueron los Nouvelles Equipes Internationales que ya desde 1947 habían impulsado las fuerzas democristianas inaugurando la vía integracionista por delante de las demás tendencias ideológicas, a estas formaciones siguió la Unión Cristiano Demócrata que precedió al Partido Popular europeo.

En el caso del Partido Socialista europeo, fundado tras el congreso de La Haya en los días 9 y 10 de noviembre de 1992, la conexión con la *Friedrich Ebert Stiftung*, resulta igualmente proficua y permite gran capacidad de movimientos por los fondos que tal nexo proporciona. Debe destacarse que el PSE tiene una peculiaridad que denota su organización inclinada especialmente hacia la estructura como partido europeo (“*europarty*” según la terminología adoptada por un sector doctrinal) más que como federación de partidos. Tal es que los estatutos establecían el funcionamiento en paralelo con algunas directrices del *processus* decisonal comunitario en la medida en que el mecanismo de decisión por mayoría se adoptó para aquellas materias para las que estaba así previsto en la Comunidad. Se imponía como mandato estatutario el establecimiento de un programa común que vincula a los candidatos a europarlamentarios en los distintos países que se presentan bajo la sigla común del Partido Socialista Europeo.

La federación de partidos liberales, demócratas y reformistas europeos aparece en marzo de 1976 y sigue una evolución acompasada con las otras dos familias políticas europeas pioneras. Su “refundación como partido se produjo también a consecuencia del Tratado de Maastricht, en el año 1993.

Uno de los acontecimientos más significativos en el proceso de formación del espacio político europeo en los últimos meses ha sido protagonizado por el movimiento ecologista: el día 21 de febrero de 2004 ha sido fundado el Partido Verde Europeo. Mil trescientos representantes de los partidos ecologistas de los Estados miembros y de los países de la ampliación han fundado finalmente el partido transnacional en consonancia con la nueva normativa europea. Entre las más interesantes medidas de cara a las elecciones europeas de junio de 2004 que los doscientos veintiún delegados han aprobado se cuenta la de una campaña electoral común en todos los países de modo que los lemas y el diseño de la publicidad coincidan. Esta iniciativa que podría parecer secundaria tiene la virtud de hacer visible para la ciudadanía ese espacio común de ámbito europeo. Junto a ello, se ha decidido que una comitiva que representará a la organización política transnacional llevará a cabo un periplo por todos los países de la Unión. En este partido confluyen treinta y dos organizaciones de diverso ámbito (nacional, regional, etc...) y con grandes diferencias de peso en la política nacional de cada país. La aportación del líder de los verdes alemanes y ministro de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, así como la del europarlamentario Daniel Cohn-Bendit son centrales en el impulso de este proyecto. No se trata de una modificación exclusivamente organizativa sino que es una apuesta por Europa como foro político. Se trata de un proyecto coherente con una visión de Europa federal aunque basado en el principio de subsidiariedad que Joschka Fischer había ya propuesto a la comunidad política europea desde su conferencia en la Universidad von Humboldt de Berlín en el año 2000. Inmediatamente han alzado la voz desde este partido para reprochar al resto de las corrientes políticas europeas que no den el paso para funcionar con un verdadero partido político europeo sino que lo sigan haciendo a través de coaliciones de delegaciones nacionales. Estas declaraciones parecen indicar una línea de cohesión interna que habrá que seguir en su desarrollo práctico para verificar si efectivamente funcionan con esa lógica. Resulta palmario que esta apuesta organizativa

beneficia a los verdes europeos en la medida en que sólo algunos de ellos (relativamente pocos y sólo en los últimos tiempos) son fuerzas de gobierno y éstos apuestan por la Europa federal; los movimientos que trabajan en foros políticos nacionales sin contar con gran fuerza (algunos incluso carecen de representación parlamentaria) obtienen un respaldo exterior que les aporta fortaleza y solidez. Se trata de una decisión más complicada de tomar para otras fuerzas políticas, como saben los dirigentes del partido verde europeo y no dudarán en explotar electoralmente con razón; queda por ver qué resultados les reporta en votos.

Entre las estrategias de fortalecimiento de los partidos y de su función de correa de transmisión entre ciudadanía e instituciones que se han propuesto encontramos las iniciativas de reunión conjunta de los líderes de los partidos nacionales en el seno de los partidos europeos ya constituidos. Esta iniciativa, sin embargo, plantea la problemática cuestión del modelo de partido personalista y su apertura a la sociedad, su funcionamiento poco democrático y otras cuestiones comunes a la llamada crisis de los partidos tan conocida en el ámbito político nacional.

El grupo de estudios «Notre Europe», presidido por Jacques Delors, propuso ante las elecciones europeas de 1999 que la designación de un candidato a la presidencia de la Comisión por parte de los partidos concurrentes y un sistema electoral uniforme con previsión de listas de ámbito europeo, podrían ser estrategias que acercasen a la ciudadanía a los partidos europeos. Tales propuestas, como era de prever, han sido retomadas por la Convención y no son escasas las referencias que en su seno se han hecho a ambas posibilidades. Sin embargo, el diseño final en el tratado propuesto dista de abrazar esta politización del poder en Europa y continúan abogando por un “ejecutivo políticamente neutro”, retomando la discutible terminología difundida entre los expertos, estudiosos e, incluso, políticos europeos.

Pero también en el seno de la Convención se han situado voces críticas que han señalado que la democratización de la Unión no puede llevarse a cabo a través de organismos de corte oligárquico (refiriéndose a la posibilidad de elección de un Presidente de la Unión que se ha barajado durante algún tiempo entre los convencionales) sino que debería ser una dinámica de dirección ascendente (desde la ciudadanía hacia las instituciones). Ha sido puesto de relieve que en la Convención no se ha discutido sobre la función de los “movimientos políticos” y los medios de comunicación a la hora de suscitar un debate político de ámbito europeo, de modo que, probablemente, la vía principal de establecimiento de las condiciones indispensables «en el nivel europeo» ha sido obviada. Este último dato concuerda con la menor relevancia otorgada a los movimientos políticos institucionalizados por excelencia: los partidos políticos han sido despachados en el texto del proyecto de tratado con extraordinaria cicatería.

2.2.2 Instituciones de democracia directa

Venían siendo propuestas por la doctrina posibilidades de participación a través de mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa popular que contempla el proyecto de tratado (art. 46 apartado 4) con la intermediación de la Comisión cuando se reúnan las

firmas de un millón de ciudadanos de la Unión procedentes “de un número significativo de Estados miembros”) o el referéndum. Según los datos del Eurobarómetro de enero de 2004 (publicado en febrero) un 42% de los europeos del conjunto de los 25 Estados miembros de la futura Unión conocían esta posibilidad. Este resultado puede entenderse como falta de eficacia de las instancias comunitarias a la hora de poner en conocimiento de los ciudadanos el contenido del proyecto elaborado por la Convención, máxime si se teniendo en cuenta que se trata de una información que difícilmente pasaría inadvertida al ciudadano medio al contrario que otros contenidos más técnicos y no menos relevantes del texto.

A menudo estos instrumentos reflejan la desconfianza que inspira la clase política en general en las democracias europeas actuales en amplios sectores académicos y científicos (en especial, desde el enfoque del análisis económico de las estructuras políticas que tan acorde resulta con el sistema económico dominante).

Se ha señalado que la Constitución europea encontraba resistencias también en aquellos sectores que temen un “super-Estado” que aleje, aún más, la sede de las decisiones, del control ciudadano. Este temor conecta, aun remotamente, con el personalismo subyacente al principio de subsidiariedad. En esta lógica, los elementos de democracia directa previstas por el proyecto de tratado son un modo de paliar el alejamiento (aunque este argumento es poco fiel a la realidad pues el foro de la decisión no ha variado: estaba ya residenciado en la Unión ya que, en general, la Constitución no está ampliando en gran medida las competencias sino que las está reordenando). Habrá que preguntarse, desde las críticas tradicionales a los sistemas de democracia directa, si estos mecanismos nos acercan o nos alejan de un sistema más democrático. Son reproches que señalan el riesgo del populismo y en el ámbito de la Unión, probablemente, también acecha el peligro de la simplificación de materias harto complejas haciendo uso de una suerte de cama de Procusto.

Estos mecanismos merecen, en términos generales, un juicio positivo pero no debe olvidarse que la sociedad europea estará integrada por más de trescientos millones de personas, cifra que, sin duda, alberga dificultades añadidas a la hora de hacer un uso comedido de estas herramientas.

Es importante señalar la radical diferencia existente entre los mecanismos de democracia directa y la velada sugerencia que subyace al papel legitimador atribuido a los distintos instrumentos de la transparencia. Hay que rechazar tajantemente cualquier intento de identificación entre los dos grupos de mecanismos. Más allá de los problemas de implementación de las llamadas “consultas a la sociedad civil” (referidas a las ONG’s) que la Comisión suele defender como instrumento de transparencia y participación en la gestión de los asuntos comunitarios, lo cierto es que tales herramientas comportan un equívoco aún más peligroso y es el de permitir que estas asociaciones se arroguen la representatividad del conjunto de la ciudadanía. Ahí reside la notable diferencia con las instituciones de democracia directa que, dejando a un lado los reparos que se puedan tener a causa de su potencial peligrosidad para los valores materiales del sistema político, sí implican la expresión de la auténtica voz de los

ciudadanos. Pero este paralelismo, a todas luces muy forzado, se ha convertido en una afirmación frecuente en la literatura que defiende la llamada “participación social” en los procesos de decisión del poder político comunitario. Como se ha señalado, en ocasiones no cabe considerar axial esta participación orgánica de colectivos sociales organizados pues, admitiendo su utilidad como forma de acercamiento entre el poder y sus destinatarios, lo que no puede ensombrecerse es el hecho de que tal no es una auténtica vía de representación ni de expresión de la voluntad popular, papel que continuaría siendo desempeñado por las instituciones verdaderamente representativas (Parlamento) y las de democracia directa. Sin rozar la osadía, cabe afirmar que cuando se arguye que las instituciones comunitarias, en especial el Consejo, son poco democráticas y poco representativas, puede replicarse que los foros de representación de las ONG’s responden mucho menos a esas exigencias.

2.2.3 La propuesta desde la llamada “democracia local”

Esta perspectiva es objeto de detenida consideración pues ha contado con un impulso especial en el seno de la Convención habiendo sido numerosas las aportaciones de los convencionales al respecto. Aunque no es, ni mucho menos, por principio incompatible con la perspectiva de los partidos políticos europeos como cauce principal de articulación de la participación ciudadana –máxime si se acoge la concepción del sistema político de la Unión Europea como un sistema multinivel–, sin embargo, según qué pautas de reflexión se sigan, el objetivo de democratización puede quedar, en cierta medida desfigurado para proporcionar un nuevo ámbito de expansión a oligarquías de poder y a una clase política afincada en sus particulares “ámbitos locales”.

A menudo se insiste en que el incremento de poder de las instancias regionales (intra-estatales) puede paliar el déficit democrático: el control democrático podría así crecer gracias a la participación regional tanto en el nivel estatal (participación en la formación de la voluntad del Estado en asuntos comunitarios) como en el de la Unión. Sin embargo, estas medidas de descentralización en la elaboración y en la ejecución de políticas comunitarias no parecen bastar para compensar las lagunas del sistema desde el punto de vista democrático.

No hay que perder de vista la perspectiva que han señalado algunos autores al indicar que los poderes locales están, en cierto modo, “puenteando” a los poderes estatales (y autonómicos/regionales), con la connivencia de la Comisión quien, a menudo, la considera una vía más directa de llevar a cabo sus políticas (porque hay menor resistencia política pues son actores más débiles que los Estados en el nivel europeo).

2.3 Partidos políticos europeos: una nueva forma de organización política

Son funciones genéricas de los partidos, entre otras, el reclutamiento de personal para ocupar cargos políticos, la participación en las elecciones, la competencia por el poder, la

movilización de los votantes y la propuesta de políticas públicas o su rechazo. Estas son funciones que desarrolla todo partido político en cualquier sistema, sea éste unitario o federal, pero en el caso de los partidos políticos europeos quizás haya que ir más allá de la tradicional función de nexo entre la ciudadanía y las instituciones políticas: en un sistema político articulado sobre varios niveles de gobierno, los partidos son vínculo entre las instituciones políticas de los distintos niveles y desempeñan una función de cohesión en la complejidad del conjunto.

No son pocas las voces que han señalado que el único modo de enfrentar riesgos globales como el terrorismo, la transnacionalización del capital y el consiguiente fenómeno del *dumping* social, es el de crear una suerte de opinión pública mundial. Si Europa puede ser un primer paso para esa democracia internacional se hace perentoria la necesidad de encontrar aquellos sujetos que deben articular y conformar el juicio y la visión ciudadana sobre el poder y su uso en el ámbito europeo. Para que la ciudadanía pueda actuar en este nivel supranacional precisa de una intermediación que sólo sujetos políticos como los partidos europeos pueden crear a través de la progresiva implantación de prácticas de participación que apunten directamente al nivel donde gran parte de las decisiones se toman: el nivel de gobierno situado en la Unión Europea. El esfuerzo que para cada individuo implica la participación en una sociedad política en estado germinal podría ser respaldado por estructuras partidarias que asumiesen el impulso de la universalización de la conciencia política, hacia una res política transnacional y cosmopolita que tuviese como centro y fin al ser humano, sin más adjetivos ni distinciones por razón de la nacionalidad. Si tal puede ser el objetivo de los partidos transnacionales, singularmente coherente con los partidos de raíz internacionalista tradicionalmente situados en la izquierda del arco ideológico, no es necesario partir con un maximalismo que haga naufragar el proyecto desde su botadura debido a la actual imposibilidad de tal proyecto en el ámbito planetario; máxime cuando el foro político creado por las instituciones europeas podría considerarse un óptimo campo de pruebas desde el que avanzar en esa dirección.

El análisis del fenómeno de los partidos políticos europeos y la propuesta de profundización en esta herramienta de democratización de la Unión Europea que aquí se propone parte de la siguiente definición: el partido político europeo sería aquella organización partidaria en el nivel europeo que ha alcanzado un cierto grado de integración. Esta integración implica una previa institucionalización acompañada, necesariamente, de la asunción de una traslación (al menos parcial) de soberanía desde el partido nacional al europeo, una cierta limitación de la autonomía del primero con respecto al segundo y el funcionamiento por mayoría en este último. Todos estos rasgos han de concurrir en algún grado y pueden coincidir con otros “indicios de transnacionalidad” como la posibilidad de afiliación personal directa a la entidad europea y con la selección de los candidatos a las citas electorales europeas. Estos “indicios” se dibujan en la actualidad más como objetivo que como realidad pero son mecanismos idóneos para la efectiva consolidación del partido político europeo.

2.3.1 Desde la ciudadanía a las instituciones

Se aborda un análisis diacrónico, pues es relevante considerar a los partidos políticos europeos como canal de participación no sólo a medio y largo plazo sino también en el inmediato futuro. Para ello se propone un estudio de los escenarios del inmediato pasado y de las opciones aun por realizar.

2.3.1.1 Hasta la conclusión de los trabajos de la Convención. Foros de debate: del compromiso a la realidad

En los partidos nacionales se habían hecho grandes propuestas de establecer foros de discusión sobre la Constitución Europea pero, ¿qué han hecho los partidos efectivamente? Según los convencionales del PSOE, los partidos no han puesto en marcha ningún mecanismo durante los trabajos de la Convención para operar la conexión con la ciudadanía: no sólo no se ha promovido el debate sino que, en gran medida, no se ha dado ni una mínima difusión dentro de cada partido de cuáles eran las políticas seguidas por sus representantes en el seno de la Convención.

Igualmente significativa y grave resulta la constatación de que la Comisión europea tampoco ha utilizado los fondos que tenía presupuestados para la campaña de difusión e información a la ciudadanía sobre la Constitución. Esta situación quizás debe llevar a cuestionar cuán sincera ha sido la apuesta de los partidos nacionales por impulsar el nivel europeo de democracia. Evidentemente, hacer partícipe al ciudadano supone una merma del margen de maniobra de los partidos, su actual poder en la escena europea se vería seriamente escrutado, restándole la actual libertad de movimientos; resulta comprensible, al tiempo que reprochable, que no sea una prioridad para los partidos nacionales apoyar a los partidos europeos.

Resulta especialmente preocupante la evidencia que muestra el Eurobarómetro de enero sobre el desconocimiento de la población con respecto al proyecto constitucional: más del setenta y uno por ciento de los ciudadanos europeos se consideran mal informados sobre su contenido. La falta de voluntad de las instituciones para hacer a los ciudadanos verdaderos partícipes del proceso constituyente ha dado estos frutos: no sólo no han participado sino que, ni siquiera tienen información al respecto. Sólo a finales de marzo del año 2003 ha elaborado el servicio de publicaciones de la Comisión un folleto informativo sobre el proyecto de Constitución. Entre la información que se suministra no aparece, significativamente, mención alguna a cuáles son los cauces de participación ciudadana ni por qué es bueno para una democracia formar parte de la Unión. Los aspectos de participación política están silenciados. Estos datos vienen a adjetivar el apoyo que en otros sondeos habían mostrado un amplio apoyo de la población a la adopción de un texto constitucional europeo, pudiéndose afirmar que se trata de una adhesión poco racional.

2.3.1.2. A medio plazo: el papel de los grupos parlamentarios como correa de transmisión entre instituciones y partidos políticos europeos

Los grupos parlamentarios del Parlamento europeo supusieron una innovación notable que probablemente ha sido impulsora de una profundización en la integración. El hecho de que se alineasen los parlamentarios según una sintonía ideológica y no por nacionalidad común constituye un fenómeno inédito en una organización de raíz internacional que, precisamente también por este factor, se ha ido configurando como entidad supranacional; la constitución transnacional de grupos parlamentarios es al tiempo manifestación y causa de la “lógica comunitaria” que connota a la Unión. La asamblea común fue la primera forma que adoptó la actual cámara parlamentaria y se constituyó por primera vez el 10 de septiembre de 1952. Durante los primeros meses de funcionamiento se trabajó sin hacer la más mínima mención a la fractura ideológica que existía entre sus participantes. El mecanismo de elección de los integrantes, que no suponía sufragio directo para los ciudadanos de los países miembros y la conveniencia de los gobiernos, hacían más fácil la asunción de una lógica nacional a la hora de funcionar en el marco de la asamblea. Y de hecho, así sucedió hasta que a los pocos meses, con ocasión de la elaboración del reglamento de la cámara, pudo constatarse que ya se habían constituido de facto una serie de formaciones políticamente cohesionadas en las que el factor ideológico sustituía al nacional. Las explicaciones que se han dado a esta agrupación han sido diversas: desde la reducción de costes transaccionales en la acción colectiva de una asamblea legislativa, hasta la relevante ventaja para los integrantes de los grupos nacionales de aliarse con quienes tienen una afinidad ideológica (similitud no siempre clara) en otros países en lugar de con quienes, en el nivel de la política nacional, objetivamente constituyen sus contendientes. Junto a estas motivaciones de orden práctico, hubo ya en el año 53 consideraciones de profundo calado ideológico en cuanto a la concepción de aquella incipiente Europa supranacional: así las cosas, para un elevado número de europarlamentarios la agrupación en grupos políticos y no nacionales estaba en consonancia con la concepción de una Europa quasi-federal o, al menos, con una visión del entramado político europeo distinto del de las asambleas de las organizaciones internacionales al uso. Para analizar la actual tendencia de politización de la distribución y control del poder en la Unión conviene no olvidar que ya en los primeros pasos del proyecto europeo los grupos parlamentarios en la asamblea pretendían clarificar el debate organizándolo a imagen de los sistemas parlamentarios de los Estados miembros.

Está extendida la creencia de que el Parlamento europeo no funciona de acuerdo con los grupos políticos a pesar de ser ésta su organización sobre el papel y en la apariencia. Es moneda común la afirmación de que el funcionamiento de los grupos no se adecua a la cohesión debido a la ausencia de responsabilidad electoral. Vendría a considerarse que, no obstante la agrupación según criterios políticos, a la hora de las votaciones sobre temas especialmente relevantes para uno u otro país, el voto de los europarlamentarios se vería directamente guiado por el factor nacionalidad perdiendo toda relevancia la disciplina de voto que el grupo parlamentario de pertenencia hubiera podido fijar. Sin duda hay episodios parlamentarios susceptibles de ser leídos en estos términos. Sin embargo, lo que aún está

por demostrar, pues son escasos los estudios empíricos al respecto, es si en los asuntos esenciales de política europea se verifica tal teorema. De hecho, en los últimos tiempos, sobre lo que sí se ha suministrado evidencia empírica es sobre la competitividad del sistema del Parlamento. Se ha demostrado en un análisis estadístico que el incremento de poderes de la cámara europea ha supuesto una mayor competitividad entre los dos principales grupos: el socialista y el popular. No parece además una visión muy equilibrada la que quiere juzgar el sistema a partir de aquellos supuestos que efectivamente plantean más problemas de cohesión territorial en el conjunto de la Unión, pues si tal ruptura de la disciplina de grupo parlamentario es cierto que sucede en la Unión, no es menos cierto que asimismo se verifica en países con tendencias centrífugas, sin que ello invalide la representatividad del sistema de partidos.

Por otro lado, para juzgar como funcional y representativo el sistema de partidos de la Unión es muy significativa la polémica sobre la competencia real entre los partidos. Hasta el momento ha abundado el voto unánime en las resoluciones del Parlamento, rasgo éste que distancia a la cámara de Estrasburgo de otros foros parlamentarios. La estrategia de mostrar cohesión interna desde la institución parlamentaria frente a los otros dos centros de poder del sistema político de la Unión (Consejo y Comisión) no es un dato que pueda soslayarse al analizar el comportamiento de los miembros del Parlamento europeo. Dentro de las peculiaridades que plantea la dinámica parlamentaria en la Unión, debe subrayarse que los grupos tienden a competir crecientemente en los distintos ámbitos políticos (sectores materiales de competencia comunitaria) aunque mantienen un acuerdo tendencial cuando se trata de decisiones que atañen a la concepción y diseño de las instituciones comunitarias. En las cinco legislaturas desde que el Parlamento se elige por sufragio directo ha podido detectarse una creciente competencia entre los grupos acompañada de una notable cohesión que también se ha incrementado salvo en el caso del grupo popular en la última fase (primera mitad de la última legislatura). La cohesión del voto en los grupos parlamentarios europeos es especialmente loable si se tiene en cuenta que no está dictada por la necesidad de respaldar a un ejecutivo como ocurre en los parlamentos nacionales y, en cierto modo desmiente la visión caótica del funcionamiento del Parlamento.

La consideración de la función de conexión entre las instituciones comunitarias y los nacientes partidos políticos europeos por parte de los grupos parlamentarios debe tener en cuenta cómo funcionan internamente estas entidades. Los grupos parlamentarios de la eurocámara cuentan con una semana al mes para reunirse en Bruselas, diseñar su agenda de trabajo y determinar su posición ante los distintos asuntos a tratar en las sesiones plenarias y en los trabajos de las comisiones parlamentarias. Durante esta semana, el trabajo del grupo se estructura con un criterio que no es hostil al reconocimiento de las delegaciones de cada uno de los partidos nacionales. En el diseño del método de trabajo de los dos grupos parlamentarios mayoritarios (grupo socialista y grupo popular) se combinan reuniones de los grupos nacionales y de los grupos por materias además de permitir la expresión del criterio de cada delegación nacional. Lo cierto es que estas reuniones de las delegaciones nacionales de cada partido no son igualmente frecuentes en todos los casos.

La reunión de la delegación nacional es muy relevante en aquellos casos en que las posiciones del partido europeo pueden traer complicaciones en el foro político nacional (el caso británico). Por el contrario, aquellas delegaciones nacionales cuya sensibilidad pro-Europea es especialmente marcada o su previsible coincidencia con el criterio del grupo parlamentario transnacional, tienden a no poner especial énfasis en tales reuniones pues no precisan asegurar una posición unitaria de sus integrantes en el más amplio foro del grupo parlamentario europeo. Si se trata de delegaciones nacionales numerosas la utilidad de funcionar como un bloque puede empujar a exigir cohesión por parte del grupo mientras que las pequeñas delegaciones cuentan más con el activismo de cada parlamentario individual pues la posibilidad de ser derrotados en votación por la fuerza de los números hace de la cohesión intrapartidaria (en el nivel de la delegación nacional) una estrategia poco útil. Es en la semana de reunión del grupo cuando se hacen presentes los partidos nacionales y no es uniforme, como se apuntaba, el grado de control que se ejerce sobre la delegación nacional. Salvo en las cuestiones de marcada relevancia política nacional, en general el grado de autonomía de los europarlamentarios es elevado y, a menudo, son ellos quienes deciden la línea del partido en los distintos asuntos comunitarios seguramente debido a su mayor pericia y conocimiento de las instituciones europeas con respecto a sus colegas enfrascados en la política nacional. Ahora bien, esta autonomía del europarlamentario que podría parecer una ventaja a efectos de la estructura partidaria transnacional se apoya en realidad en un fenómeno que debe ser observado con prevención: la falta de atención del público nacional (europeo en definitiva) sobre la actividad del partido en la política de la Unión. De nuevo la complejidad del edificio institucional comunitario contribuye a oscurecer y diluir las responsabilidades políticas.

En el seno de los grupos parlamentarios, como ocurre en el Parlamento europeo a consecuencia de la frecuente exigencia de mayorías cualificadas para el ejercicio de sus funciones, se tiende a tomar decisiones de acuerdo con el método del consenso, con las ventajas y riesgos que ya se señalaron al exponer los trabajos de la Convención para el futuro de Europa. Al eludir la votación como método de decisión, probablemente se incentiva un funcionamiento transnacional que intente no atenerse exclusivamente al peso en votos de cada delegación nacional; sin embargo, en ocasiones puede prevalecer la opinión de la mayoría derrotando el criterio de alguna delegación nacional que aceptará este proceder en la fijación de la línea del grupo en la medida en que se haya visto precedido de los adecuados esfuerzos para alcanzar un consenso, exista la posibilidad de votar en contra en el Pleno del Parlamento si se ha hecho explícito el disenso en el seno del grupo. No habría que sobredimensionar la relevancia de esos abandonos puntuales de la línea del grupo por parte de una delegación en tanto que estos votos pueden sustituirse con alianzas con otros grupos políticos, a menudo ineludibles en cualquier caso, y por el bien de la paulatina integración transnacional del grupo parlamentario que, con una disciplina menos estricta, puede avanzar progresivamente hacia una mayor unidad (espontánea) de criterio. Otra cuestión es la disidencia personal, que responde a una problemática común a todos los sistemas democráticos anclados en los partidos y que parece llevar a una solución menos flexible al grupo popular que al socialista, llegando, incluso a la previsión de sanciones por disidencia en el voto.

La conclusión que se sigue del comportamiento de los integrantes de los grupos consolidados en la cámara europea durante las cinco legislaturas es que las estructuras partidarias se han asentado y fortalecido como consecuencia de que los parlamentarios han precisado herramientas de trabajo en grupo más eficaces a medida que el Parlamento ha tenido un papel más relevante en el diseño y aprobación de la legislación y las políticas públicas de la Unión.

Los grupos parlamentarios de la eurocámara forman un eslabón indispensable a la hora de organizar el trabajo. Estas agrupaciones consiguen evitar la fragmentación que el trabajo en comisiones podría conllevar y las incoherencias en la línea política en que podrían incurrir los representantes de cada grupo político en cada comisión. Junto a esta función aglutinadora, los grupos parlamentarios contribuyen a hacer visibles las posiciones de los grupos nacionales, sometidas a un proceso de “transnacionalización” sobre asuntos particulares, pues no habría delegación nacional de un partido capaz por sí misma de hacer oír su voz en un parlamento tan numeroso y en el que, además, a menudo se exigen mayorías cualificadas para tomar decisiones.

Ciertamente, la menor institucionalización interna de los grupos parlamentarios del Parlamento europeo con respecto a las estructuras partidarias nacionales constituye una de las desventajas de capacidad operativa que se erigen como obstáculos para una mayor transnacionalización del debate político en la Unión. Sin embargo, la tendencia hacia el establecimiento de mecanismos de disciplina interna es visible y quizás sea también relevante para la autonomía de los grupos parlamentarios europeos la conexión directa con el electorado que supondría un sistema electoral con listas de ámbito europeo (al menos parcialmente). Distintas modalidades de este sistema se han propuesto en la Convención, planteándose como una dificultad, cierto es que no muy relevante, la elaboración de una lista de más de setecientos candidatos por cada partido.

2.3.1.3 Proyección de futuro: profundización en el espacio político europeo

La opinión pública a escala europea ha de ser un humus social capaz de crítica al gobernante europeo. Según algunas voces ni hay espacio político en el nivel europeo ni funciona una opinión pública que a él se refiera. Uno de los más consistentes obstáculos para la adecuada formación de esta indispensable opinión pública es la imposibilidad de juzgar el conjunto de las instituciones comunitarias dada su gran complejidad. La falta de identidad europea en la ciudadanía se conecta con lo difícil que resulta concebir como unidad coherente la pluralidad de instituciones y su funcionamiento. Este es un ámbito en el que los cambios están siendo paulatinos pero crecientes. Lo que hace unos años era cierto, la radical ausencia de un espacio político habitado por una opinión pública dotada de juicio crítico no es ya sólo un desiderátum sino que, probablemente, su germen es ya perceptible. En este sentido, no cabe prescindir del hecho constatado de que cuando el Parlamento gana competencias y, por lo tanto, visibilidad de cara al ciudadano, las posibilidades de despertar una conciencia crítica aumentan; simultáneamente, las estructuras partidarias parecen responder a una lógica según

la cual un mayor poder del Parlamento contribuye a que las tendencias ideológicas transnacionales se fortalezcan y asienten, como lo demostraría la ya citada creciente cohesión en el voto de los grupos parlamentarios en los últimos años.

Hay que reconocer a los grupos parlamentarios europeos su función pionera –desarrollada casi en total soledad– de difusión de información al público en general y a los partidos nacionales sobre los asuntos más relevantes de la política comunitaria. Desde un parlamento plurilingüe carente de la cobertura mediática usual para los parlamentos nacionales, los grupos parlamentarios europeos han sido capaces de convertirse en más que simples agrupaciones parlamentarias al realizar una función de articulación de un discurso político para el conjunto de las instituciones comunitarias y sus políticas públicas. La consideración como partidos políticos de facto no parece traicionar la realidad y, singularmente, incorpora el reconocimiento de su labor como actores de un espacio público que, en uno u otro estadio, existe efectivamente en la Unión Europea. Estas entidades han creado una red de relaciones, formales e informales, regladas o extra-jurídicas, que ha permitido hacer más coherente el sistema político y aspirar a una arquitectura de la Unión susceptible de ser dirigida y/o enjuiciada desde una óptica político-ideológica. Las que fueron federaciones de partidos han permitido que el futuro de la Unión se vea más nítidamente como lo que efectivamente es: un sistema de poder en el que los distintos actores (Comisión, Consejo, Parlamento, etc.) deciden la asignación y uso de recursos públicos, tarea ésta susceptible de enjuiciarse desde parámetros ideológicos. Los denominados partidos políticos europeos no sólo han hecho los caminos del poder comunitario más transitables para el discurso político y han impulsado la evolución de las instituciones comunitarias en una determinada dirección sino que, además, están contribuyendo fundamentalmente a la creación de un contingente humano capaz de “hacer política” en las instituciones de la Unión, no limitándose a la representación parlamentaria: sólo si hay una clase política familiarizada con el funcionamiento de las instituciones europeas es posible pretender una democracia europea. El factor humano resulta aquí muy importante: no sólo desde la ciudadanía como electorado crítico, sino, asimismo, bajo la veste de elite dirigente.

Son nociones indispensables para la existencia de una democracia europea, teniendo en cuenta que el entramado institucional de poder ya existe, la de ciudadanía –sobre la que ya se expusieron algunas consideraciones al inicio de este trabajo– y la de control del poder. El control es un elemento clave de la efectividad de la democracia y eje del Estado de Derecho. La consecuencia debida del control es la responsabilidad de quien ejerce el poder y esta operación sólo es posible si existe un “espacio público” desde el que poder enjuiciar al gobernante.

Resulta más sencillo armar ese “espacio público” si se atiende a la aparición de “issues” específicamente europeos como lo demostraron las movilizaciones que tuvieron lugar en algunos países con ocasión de las consultas populares para la ratificación del Tratado de Maastricht. El potencial de politización que en aquél momento se detectó, ha sido en gran

parte desaprovechado pero, es útil, en cualquier caso, para demostrar que la ciudadanía no es indiferente ante la suerte que corra la organización del poder en Europa y que el esfuerzo que supone la difusión de estas problemáticas no debe ser abandonado o considerado estéril. El necesario incremento de representatividad del Parlamento europeo sólo podrá darse si la campaña electoral correspondiente se desarrolla pivotando sobre esos asuntos específicamente europeos y se clarifique (y refuerze) la intervención de la institución en la toma de decisiones europea. La esfera pública no es un *príus* sino que, gracias a la acción institucional propiamente dicha y a la llevada a cabo por los partidos, puede coadyuvarse a su crecimiento. Esta esfera responderá, por lo demás, a la misma estructura “multinivel” que se predica del sistema político europeo. La opinión pública puede estar centrada en el nivel nacional pero puede ser impulsada a dirigir su interés al ámbito europeo mediante una sincronización del tempo político entre los distintos niveles: durante los trabajos de la Convención habría debido suceder así y, a pesar de cierta colaboración por parte de los medios de comunicación, lo cierto es que la actividad de los partidos políticos nacionales ha sido escasa.

2.3.2 Desde la organización partidaria hacia las instituciones

2.3.2.1 Dinámicas de funcionamiento

Los modos de funcionamiento del entramado institucional de la Unión Europea provocan un mimetismo en los partidos políticos de este nivel. Según la hipótesis de trabajo que entiende el sistema político europeo como una estructura con profundas semejanzas (ya ahora) con cualquier Estado federal, el papel de los partidos es el de interactuar e interconectar los distintos niveles de poder y las diferentes instituciones dentro de cada uno de ellos y con las de otros niveles. A pesar de que los engranajes del poder europeo y su lógica limitan un desarrollo fácil de las organizaciones partidarias, parece que las principales familias políticas con representación parlamentaria han conseguido adaptarse a este medio ambiente logrando crecer y actuar en él.

La capacidad de los partidos para modular el funcionamiento de las instituciones es notable cuando el sistema político se articula en varios niveles. No funciona igual un sistema en el que los partidos que gobiernan en las partes no tienen representación en el todo, que uno en el que el mapa partidario es idéntico en todos los niveles. A este dato hay que añadir la variación del peso que cada fuerza política haya obtenido en los diferentes estratos del sistema político. El elevado número de variables que hay que manejar en un sistema federal para vislumbrar el cuadro del sistema de partidos da como resultado una imagen abigarrada que refleja el caso concreto del juego interpartidario en una estructura de poder determinada.

Resulta verosímil una interacción del funcionamiento interno de los partidos con los modos de decision-making en la Unión; así habría que distinguir los diversos métodos de trabajo en Europa:

- **Intergubernamental**

Este método deja al Parlamento europeo en un segundo plano provocando en gran medida la preterición de los partidos políticos europeos pues es éste el órgano en el que gozan de mayor influencia y en el que mejor pueden manejarse. En esta lógica hay un desplazamiento del poder hacia los partidos nacionales, pero sólo hacia aquéllos que están en el gobierno de cada uno de los Estados miembros. Se trata de un método que se ha reforzado desde finales de los años noventa aunque más informalmente que por explícita disposición normativa. Es lo que ocurre, por ejemplo, en la CIG.

- **“Joint-decision”**

Se trata del sector de decisiones que se engloban en general bajo el denominado primer pilar y donde hay una combinación de elementos intergubernamentales y supranacionales. Es el método general de adopción de normas generales, la denominada legislación europea, en el cual intervienen órganos con diversa lógica de funcionamiento como la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Para enjuiciar este mecanismo desde el punto de vista de la influencia de los partidos políticos europeos, se observa como el que más campo ofrece a la intervención partidaria a través del Parlamento, en primer lugar y, gracias a mecanismos informales en los otros dos órganos, por supuestos, de modo mucho más tenue y sutil. Este es el ámbito al que hay que entender aplicables la mayor parte de las reflexiones de este trabajo, pues sólo aquí los partidos políticos europeos tienen verdadero peso y es su natural campo de acción. Evidentemente el problema que permanece abierto en este ámbito es que si el Consejo amplía la toma de decisiones por mayoría –y no por unanimidad– el correlato necesario debería ser una politización del Parlamento y de la Comisión, adquiriendo ambos visibilidad a efectos de exigencia de responsabilidad política. De momento esta última pieza parece ausente del juego.

- **Método abierto de coordinación**

Supone la actuación de los distintos entes competentes pero de modo coordinado sin que implique la cesión de competencias a ningún órgano superior común; no se trata de centralización sino de realizar una misma política de modo simultáneo. Este ámbito es el del segundo y tercer pilar, al menos en el diseño de las actuaciones y en la gestión de asuntos de trámite, pues las decisiones de alto contenido político se toman también en estas materias de acuerdo con los mecanismos intergubernamentales. Parece obvio que tampoco en estos terrenos se mueven con facilidad los partidos políticos europeos y de ahí que se respalde la insistencia en la necesidad de “comunitarizar” estas políticas europeas en la medida en que ello pudiese suponer un mejor acercamiento a la ciudadanía de estas decisiones. Mientras se siga realizando la decisión por este procedimiento, de iure no hay transferencia de competencias a Europa pero, de facto, pueden intuirse las constricciones que los Estados miembros experimentan a la hora de no participar en la línea que se fije con este método de decisión.

• Jerárquico-supranacional

Supone la existencia de órganos comunitarios competentes por razón de la materia y de modo centralizado; excluye la intervención de los gobiernos nacionales pero no implica la intervención del órgano con legitimidad democrática (el Parlamento europeo). Es el caso de aquellas competencias atribuidas al Tribunal de Justicia o al Banco Central Europeo. Se trata de instituciones cuya legitimidad no es democrática salvo en el tenue sentido de haber sido estatuidas por poderes dotados de tal legitimidad (a través e la firma de los correspondientes tratados en el caso europeo. Este conjunto de áreas de poder tienen arraigo en la noción de “independencia”, ya sea como intérpretes del Derecho, ya sea como profesionales con un criterio técnico. No es necesario reproducir aquí la discusión sobre cuán sostenible pueda ser esta noción de independencia, especialmente porque parece un empeño estéril ante los hechos consumados. Sin embargo, sí resulta importante señalar que se trata de un ámbito del que los operadores políticos están excluidos. El sistema funciona basado en este tipo de excepciones al sistema de legitimidad democrática del poder que, aun pudiendo ser juzgadas como admisible e incluso operativas, no dejan de suponer una merma del terreno que queda para el establecimiento de controles democráticos del poder. Los partidos políticos europeos no tendrían aquí más campo que el que les conceda el momento de designación de los integrantes de estos órganos.

2.3.2.2 Renovación de las estructuras internas

2.3.2.2.1 Superación del esquema de federación de partidos nacionales

Razonar y trabajar con la idea de que en la Unión no existen sino federaciones de partidos nacionales es sólo parcialmente cierto e induce a error en la medida que pierde de vista que el sistema de partidos es ya de hecho un sistema organizado en varios niveles como lo es el sistema político sobre el que se basa. Es una descripción incompleta de la realidad la referencia a los sistemas de partidos de cada uno de los Estados miembros sin conceder la debida atención a su encaje en el nivel europeo y su complejidad hacia los niveles infra-estatales de gobierno. En España, sería poco riguroso intentar hacer un análisis del comportamiento de los partidos y de sus posibles estrategias sin tener en cuenta que existen partidos minoritarios en el ámbito nacional que, sin embargo, son fuerza mayoritaria en ámbitos autonómicos. Del mismo modo, no cabe comprender qué sucede en la escena política europea y no cabe abordar planes de acción prescindiendo del nivel nacional e infra-estatal y, viceversa, los foros políticos europeos comienzan a ser relevantes para el funcionamiento del sistema de partidos nacional. No es aún fácil detectar cuáles son esas interacciones entre los niveles del sistema de partidos, lo que resulta a todas luces obvio es que los juegos de poder entre bambalinas, no articulados a través de los partidos políticos sino en registros mucho más informales, sí que trasladan influencias recíprocas entre el nivel europeo el nacional. Y si tal es el escenario que hay que entender, habrá que asimilar correctamente su conformación de modo que el diseño de programas de actuación no ignore estos datos. La visión progresista de la Unión probablemente exige apostar por la precoz (e inminente) articulación de los partidos políticos

correspondientes con plena conciencia de esta interacción: impulsar las estructuras partidarias del nivel europeo no es más que facilitar la politización de la Unión, objetivo previo a la consecución de un sistema de gobierno responsable. Se trataría de no ir a remolque de las instituciones sino de retomar el impulso de conformar una Unión con las prioridades propias de una perspectiva progresista. En definitiva, habría que dejar de ser pasivos receptores de la europeización de los sistemas políticos nacionales (y consiguientemente de las estructuras partidarias) para convertirse en su promotores de modo que así pueda orientarse la evolución de las instituciones europeas en alguna medida.

2.3.2.2.2 Diferencias en el modelo de estructura partidaria en función de la tendencia ideológica

Entre las dinámicas de funcionamiento de los partidos políticos a escala europea se cuentan actividades comunes a todo partido como ser un foro para la competencia entre ideas pero el problema reside en que no suelen alcanzar unas conclusiones que demuestren consonancia de ideas y, lo que es más importante, su capacidad para vincular a los políticos que engrosan sus filas (en definitiva, a los partidos miembros del partido transnacional) es variable según los asuntos y según el partido de que se trate. Los cambios de estructura en los últimos dos decenios han sido prácticamente lineales en las tres grandes (y pioneras) familias políticas: todos ellos tendentes a un reforzamiento de los partidos europeos, reforzamiento, sin embargo, que ha tenido diverso peso y alcance en cada una de ellas. Inicialmente era el ahora Partido Popular europeo el que mostraba una estructura más sólida y la que, desde un principio, manifestaba en sus estatutos la adhesión a la “causa europea”. En el resto del arco político la asunción de la integración europea ha sido progresiva y, en algunos casos, como la Federación europea de Partidos Verdes, muy paulatina, pero incluso en este último caso, ha desembocado en la creación de un partido verde europeo con decidida vocación transnacional y pro-europea.

Para analizar las estructuras partidarias hay que atender no sólo al organigrama sino también a sus modalidades de funcionamiento. No es sencillo determinar si se trata de una única estructura compleja (partido nacional-federación/partido europeo-grupos políticos en las instituciones europeas) o si hay que concebir el cuadro como dos grupos estructurados (partidos nacionales y grupos políticos en las instituciones europeas) interconectados por una organización embrionaria (la de las federaciones/partidos europeos). Se ha sugerido la conveniencia de la integración de las estructuras nacionales y las europeas de modo que se tienda también hacia la integración de los niveles del sistema político de la Unión; sin embargo, tal propuesta no está exenta de dificultades debido a las profundas diferencias existentes entre el sistema jurídico-político de cada Estado miembro con el sistema de la Unión. La heterogeneidad del medio en que deben actuar el partido europeo, por un lado, y el nacional, por otro, hace difícil una actuación coordinada. Esta integración resulta, a pesar de las dificultades, deseable y podría estimularse por parte de las instituciones comunitarias y nacionales en la medida en que se ofreciese financiación adscrita a este objetivo (la financiación pública estatal en función de los votos obtenidos

en las elecciones europeas) podría condicionarse a la entrega a la estructura partidaria europea correspondiente.

La puesta en marcha de una iniciativa en la estructura partidaria puede tener como origen distintos puntos del organigrama:

- Puede que arranque con la iniciativa proveniente de los líderes y ministros del partido nacional (método usual además de ser el que prima en términos jerárquicos pues confiere vigencia o no a los resultados alcanzados por los grupos de trabajo).
- O bien partiendo de la iniciativa del presidente de la federación (modulada en los límites habilitados por los líderes y ministros nacionales), con la intervención de los representantes de cada partido en el seno de la federación de partidos (método de “grupo de trabajo”).

Lo cierto es que la estructura de los partidos europeos ha tendido, de modo generalizado, hacia la atribución de mayor poder al órgano que reúne a los líderes de los partidos nacionales, en una lógica que no se coherente con la perspectiva transnacional pero que en tanto que sirve para reforzar al partido europeo puede ser juzgada positivamente. No cabe tampoco obviar que, al igual que ocurre en los sistemas políticos nacionales de corte federal, resulta útil para la cohesión del sistema que se conserven sólidos lazos entre las entidades partidarias inferiores y la superior, especialmente en una situación en la que la legitimidad del sistema superior se articula doblemente (popular en el Parlamento y nacional en el Consejo) y el foro parlamentario no tiene aún una relevancia pública suficiente ni la necesaria potencia para monopolizar la decisión sobre las políticas públicas a adoptar. Los órganos internos con más vocación transnacional como puedan ser la asamblea o congreso (según la denominación) pueden estar reconocidos estatutariamente como el depositario del poder último pero la realidad es que el funcionamiento se rige por los acuerdos de la reunión de los líderes de los partidos nacionales. Podría argumentarse que en un momento de crisis de crecimiento de la Unión como el actual, los partidos nacionales abogan por conservar un estrecho control sobre las actividades de los partidos europeos. Sin duda una dinámica que no favorece el objetivo de un espacio político propiamente europeo.

Influencia de los partidos europeos en la toma de decisiones de la Unión:

Aun en el marco institucional actual, poco beneficioso para los partidos europeos, se han verificado casos en los que el partido ha servido como canal de coordinación, consenso de propuestas y defensa de posiciones previamente acordadas, propuestas que han sido presentadas ante los órganos competentes de la Unión y que, en ocasiones, han logrado el respaldo en gran parte de su contenido. Es el caso del título del Tratado de Ámsterdam concerniente al empleo cuya inclusión puede atribuirse a la articulación de una posición común de los operadores de la decisión pertenecientes al Partido socialista europeo, venciendo el criterio de los primeros ministros conservadores de Gran Bretaña y Alemania.

Asimismo puede señalarse el episodio del Informe Guterres con ocasión del Consejo europeo de Lisboa de octubre de 1999, que fue artífice de un acuerdo –salvando previas divergencias en el seno del PSE– y que dio como fruto la asunción de una propuesta muy similar por parte de las instituciones comunitarias. Estos casos son los primeros intentos de llevar adelante la ejecución de programas y aunque pueden detectarse carencias en la implementación, es útil señalar que se trata de logros fuera del foro parlamentario, donde el partido europeo tiene que hacer los mayores esfuerzos para consensuar posiciones de los líderes participantes en el Consejo Europeo y de los representantes ministeriales en el correspondiente Consejo. Aun en un hábitat hostil consiguió el PSE desarrollar una movilización eficaz de sus fuerzas en distintos niveles y órganos comunitarios. Sin duda los estímulos con los que cuenta este partido europeo (frenar las políticas neoliberales de la Comisión lanzadas a partir de la segunda mitad de los años noventa) y su relevancia en las arenas políticas nacionales y comunitaria (con altas cotas de representación en el Consejo), le han impulsado vigorosamente a apostar por los mecanismos de coordinación transnacional. Bien es cierto que un funcionamiento óptimo de este tipo de mecanismos en los partidos transnacionales se logrará con más facilidad cuanto más federalizante sea la tendencia de la integración europea.

El interés en funcionar de modo cohesionado es común a todas las fuerzas políticas europeas puesto que les proporciona eficacia como bloque en las instituciones comunitarias y, en este sentido, se puede observar que el Partido Popular europeo fue pionero en estrategias de partido transnacional en consonancia con su más temprana adhesión a la causa de la Europa comunitaria. En la etapa final de los años noventa esta formación ha tenido problemas de disensión interna debido a la pluralidad de fuerzas que se agrupaban bajo una estructura inicialmente creada por los demócrata-cristianos. Ha coincidido con el momento álgido del componente español del grupo, el Partido Popular que ha llegado a adquirir gran peso dentro de la organización debido a la debilidad relativa de los demócrata-cristianos alemanes a raíz de los escándalos de financiación ilegal en su país. Otro de los obstáculos que debe aún salvar la familia demócrata-cristiana es el de que muchos de los partidos miembros aspiran a conservar ascendiente sobre la organización europea gracias a los fondos que a ella se destinan, así destaca la necesidad de fuentes propias de financiación como premisa de una organización con cierto grado de autonomía. Estas afirmaciones no obstan la superioridad numérica y de poder que este partido ha ostentado en el sistema político de la Unión en los últimos años.

Los acontecimientos relatados ponen de manifiesto que, si bien de modo tenue, hay que considerar la creciente relevancia de la fractura ideológica en Europa y la atenuación de las fracturas nacionales en el seno de las familias políticas europeas. Este último desarrollo se ve obstaculizado por la generalizada concepción personalista de la política (basada en personalidades destacadas). Se trata de supuestos ajenos al foro parlamentario pero cuando de los últimos análisis del comportamiento de voto en la Eurocámara se trata, éstos desmienten la difundida afirmación de que la tradicional fractura del arco parlamentario diferiría de la de los foros nacionales en la medida en que no regiría la distinción entre

izquierda y derecha sino que se tendería a votar según los intereses nacionales. Una actitud que vendría a desmentir la posibilidad de la democracia transnacional. Esta idea preconcebida no responde a la realidad del foro parlamentario europeo. Es importante apreciar la progresiva sustitución del voto en clave nacional por el voto en clave ideológica, ello supone que ha habido un incremento de la tendencia europeísta en todos los partidos y, simultáneamente, que comienza a surgir un nicho en el electorado de voto anti-Europa que puede ser capitalizado o por nuevas fuerzas o, fundamentalmente, por la extrema derecha.

Es dudoso, por tanto, que el sistema de partidos discorra en dos niveles separados de modo que en el ámbito europeo se tengan en cuenta los temas específicamente europeos y en el nivel nacional sólo sean relevantes las tradicionales cuestiones que pueden situarse a lo largo del clásico eje izquierda-derecha. Resultaría ilógico teniendo en cuenta la construcción de interconexiones e interdependencias característica del sistema político de la Unión Europea, que los partidos no jugasen también en las diversas vertientes del fenómeno político del conjunto.

Una hipótesis de trabajo para el análisis de las estructuras organizativas de los partidos europeos es la de formular ejes bipolares de análisis de la ideología a efectos organizativos, de modo que distintas visiones de ciertos asuntos podrían facilitar diversidad de organigramas.

- Concepción de la Unión Europea. La democracia “multinivel”

El hecho de que los partidos vean la Unión como una construcción política que debe democratizarse radicalmente o la contemplen como una sede de poder de la que hay que recelar, o bien que se contemple la Unión como un producto de los tiempos y de la reinante globalización a la que se estaría abocados pero sin que ello signifique exigencias democráticas de ningún tipo y en conformidad con el mecanismo intergubernamental marca una línea divisoria. Aunque es cierto que a todos los partidos europeos beneficia una mayor independencia, es previsible que cuanto más cercana sea la visión federal de la Unión que tenga el partido, mayor será la presión hacia la consolidación de las estructuras partidarias europeas.

La democracia multinivel resulta un concepto aparentemente escurridizo pero no es sino un eufemismo que pretende eludir la carga ideológico-política del término “federal” en el contexto de la Unión. Puede que fuese útil abandonar el énfasis en la peculiaridad del sistema político europeo: aun en evolución, lo cierto es que si se pone el acento en las semejanzas, en lugar de en las diferencias, nos encontramos con un edificio que recuerda, progresiva y paulatinamente, a las estructuras federales. Esta visión es la que más facilita la posibilidad de reformas democráticas. Para las izquierdas el apego a las estructuras nacionales conduce a un callejón sin salida ideológico aunque la dependencia de las urnas nacionales, donde se sitúa el nivel de referencia del conjunto del sistema político y de partidos, tenga un indudable peso que no se moderará en tanto las estructuras partidarias europeas no se vean fortalecidas y ello, probablemente, irá unido a la homogeneización de los sistemas nacionales de elecciones europeas.

- Consideración del poder público y las políticas públicas frente a las fuerzas del mercado

Se ha hecho ya alusión a la necesidad sentida por el PSE de impulsar su estructura, con respaldo de los partidos nacionales, como medio para contrapesar la tendencia de las instituciones comunitarias hacia políticas macroeconómicas de corte neoliberal. Seguramente tal estímulo no funciona en el mismo sentido para el PPE pero también éste apreciará la conveniencia de venir al encuentro de la creciente capacidad de influencia de un partido socialista europeo organizado y autónomo. La familia ecologista, inicialmente muy reacia al proyecto europeo ha dado en los últimos tiempos un salto cualitativo al fundar un partido verde europeo pues es singularmente nítido para este sector que si las decisiones sobre la industria y el modelo socioeconómico se toman en Europa, es en Europa donde hay que contrarrestar sus posibles efectos nocivos sobre el medioambiente; las arenas políticas nacionales no bastan para la implementación de políticas protectoras contra las amenazas al ecosistema que no se paran en las fronteras.

- Idea sobre las políticas europeas frente al Estado-nación

La querencia de los partidos a afirmar las estructuras nacionales y su recelo frente a las comunitarias no puede dejar de condicionar la estructura que estos asuman en el nivel europeo. Aquéllos que sigan apegados a la identidad nacional y consideren el proyecto europeo, en mayor o menor medida, como una amenaza tenderán a organizar el partido político en clave exclusivamente nacional, de modo que la representación en el nivel europeo tenderá a cristalizar como mera prolongación de las exigencias de la arena política nacional. Pero ignorando las implicaciones de la arena política europea no se conjuran sus consecuencias, así las cosas, incluso aquellos ideológicamente más reacios al proyecto europeo se verán abocados a actuar en este nivel. En tanto el planteamiento sea exclusivamente nacional, la organización sufrirá de atrofia en el nivel europeo con la correlativa pérdida de capacidad operativa. Así, se dará incluso la paradoja de que las fuerzas contrarias a la integración se constituirán como partido político europeo al menos con la finalidad de obtener los fondos públicos a ellos destinados.

2.3.3 Desde las instituciones hacia el partido político: Un estatuto jurídico *ad hoc* para el partido político europeo

La primera consecuencia práctica de la ausencia de un marco regulador es la carencia de personalidad jurídica de las entidades constituidas. Ello implica diversos inconvenientes como que no puedan ser partes en relaciones contractuales ni negocio jurídico alguno: no pudiendo, por tanto, ser empleadores del personal que en ellas trabajen, adquirir o enajenar bienes, arrendar inmuebles o, con destacada relevancia, no podrán ser receptores de ayudas financieras procedentes de las instituciones comunitarias. Asimismo les resulta imposible defenderse ante los tribunales debido a esa falta de existencia jurídica. Esto último implica además que la responsabilidad de cada una de estas acciones se imputará a las personas que los hayan realizado materialmente. Se deriva de tal situación que los individuos que

actuaron tendrán responsabilidad ilimitada en todos los ámbitos por los actos de gestión de asuntos del partido (jurídicamente inexistente). La solución hasta ahora ha sido que los dirigentes han actuado en nombre del correspondiente grupo parlamentario europeo o bien como miembros de uno de los partidos nacionales integrante de la organización partidaria europea.

2.3.3.1 Desde las instituciones comunitarias

2.3.3.1.1 Evolución normativa hasta la cumbre de Niza

Tanto la participación ciudadana como la influencia de los partidos en la UE debe ser analizada desde muy distinta óptica en la medida en que se funcionaba con el precedente marco jurídico-institucional (situación de práctica anomia) o nos encontremos en la actual situación surgida tras la aprobación de la normativa propuesta por la Comisión al Consejo en forma de Reglamento (codecisión por mayoría cualificada en virtud del art. 251 del Tratado). La existencia de una normativa cualquiera representa ya una decisión que se aleja de las tesis según las cuales resulta una solución adecuada la ausencia de regulación. Según tales criterios las federaciones europeas de partidos deberían continuar en la situación de dependencia de los grupos parlamentarios de la cámara parlamentaria europea y de los partidos nacionales. No ha corrido por ese cauce pasivo el desarrollo de la situación y se ha optado por establecer, si bien es cierto que de modo muy paulatino, una regulación, por el momento escueta. Entre las dificultades que se cuentan para aunar criterios figuran en lugar destacado las divergencias entre las regulaciones nacionales sobre partidos políticos, así como la desconfianza de la sociedad hacia todo cuanto rodea a la financiación de la política y la necesidad de respetar el ámbito competencial nacional pues la regulación comunitaria no puede «afectar a la aplicación de las reglas constitucionales nacionales pertinentes». Los acontecimientos que se han sucedido en el ordenamiento jurídico comunitario desde la primera mención en los tratados a los partidos se recogen en los siguientes hitos:

- Tratado de Maastricht: una declaración de principios (art. 138 A TUE)

La doctrina ha considerado que el contenido del precepto introducido en Maastricht (art. G.E. 41) tenía estructura de “enunciado performativo”, es decir, sus redactores pretendían “dar vida” a los partidos políticos de escala europea y ello en dos sentidos: en primer lugar, con la intención de revitalizar las estructuras partidarias entonces existentes (las federaciones) y, en segundo lugar, para dar carta de existencia jurídica a los partidos a escala europea.

El tenor del artículo 138 A tenía el siguiente tenor:

«Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión»

Probablemente no hay que atribuirle efecto taumatúrgico alguno a la disposición citada pero lo cierto es que en los años inmediatamente sucesivos a la firma del Tratado se sucedieron actos de refundación de las preexistentes federaciones de partidos que pasaron a autodenominarse “partidos” y en los nuevos estatutos pudo apreciarse un reforzamiento de la perspectiva transnacional. Se ha señalado que junto a la alusión a la función informativa y de articulación de una conciencia ciudadana (¿pro-europea?), llama la atención la omisión de lo que suele ser la función primordial de los partidos en los sistemas políticos democráticos: en efecto, ¿cómo se cohonestaba esta relevancia que supuestamente se atribuye a los partidos con la ausencia en atribuirles la función de ejercicio del poder?

La regulación de los derechos fundamentales en el derecho comunitario tiene eficacia y así son importantes en conexión con los partidos políticos las disposiciones protectoras de derechos que incluyen los Tratados originarios (artículo 6 y 19 del TUE, el primero referido a los derechos fundamentales, y el segundo al consagrar el derecho de sufragio activo y pasivo para la ciudadanía de la Unión en las elecciones locales y europeas en el Estado miembro en el que reside).

El derecho comunitario europeo goza de supremacía sobre el derecho de los Estados miembros, de modo que, en el caso de este precepto, implicaba que debían ser considerados partidos aquéllos que pudiesen reconocerse con las condiciones mencionadas en el artículo 138 A del Tratado a pesar de que hubiese disposiciones nacionales más restrictivas, ya se operase tal efecto por inaplicabilidad del derecho nacional o por interpretación conforme del mismo al derecho comunitario europeo.

- Artículo 191 del Tratado de Ámsterdam

En esta ocasión, los constituyentes europeos no cambiaron el enunciado del precepto sino, tan sólo, su numeración: el antiguo art. 138 A pasa a ser el 191 del TUE. El contenido de este tratado firmado el 2 de octubre de 1997 no innova, por tanto, en lo que se refiere a los partidos políticos europeos de acuerdo con el momento de transición en el que se encontraban las organizaciones y el estancamiento de la integración.

- Art. 12.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

«Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión».

Teniendo en cuenta el singular estatuto de este documento y su carencia de eficacia jurídica, salvo por la incorporación que ha comenzado a realizar el Tribunal de Justicia a los argumentos de sus sentencias, parece que no pueden sacarse grandes conclusiones de la inclusión en su articulado de la mención a los partidos. Forman parte de las disposiciones que tienen influencia sobre el status jurídico y el funcionamiento de los partidos aquellas referidas al sufragio activo y pasivo del europeo en las elecciones europeas y locales (arts,

39 y 40 de la Carta). Puede sólo apuntarse que el catálogo de buenas intenciones que se atisba en la Carta cuenta también con esta leve afirmación sobre la creación de un espacio político europeo.

2.3.3.1.2 Situación a partir de Niza

- Tratado de Niza

Añade un segundo párrafo al artículo 191 en el que fija el procedimiento de elaboración y aprobación de la normativa reguladora de los partidos, imponiendo al Consejo la codecisión con el Parlamento: «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 iniciativa, sin embargo, reside según este mandato, en la Comisión, lo que no parece muy lógico teniendo en cuenta que el mayor afectado por esta norma será el Parlamento y en el que probablemente hay un conocimiento más adecuado de las necesidades y tareas de los partidos políticos europeos al tratarse del único foro institucional en el que se encuentran explícitamente representados por los grupos parlamentarios de la cámara.

- Reglamento marco

El Reglamento (CE) nº 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 ha sido publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 15 de noviembre de 2003 tras una tramitación con arreglo al procedimiento de codecisión. Ya desde el informe Tsatsos, que en 1996 fue presentado por el citado europarlamentario ante la Comisión de asuntos institucionales y aprobado como propuesta de resolución, se hacía patente la necesidad de una regulación que se ha hecho realidad con este reglamento. Referido al estatuto jurídico-constitucional de los partidos políticos europeos, el informe sentaba las bases sobre las que las propuestas de regulación posteriores han trabajado y sobre las que la doctrina jurídica y politológica ha discutido. La Comisión ya había presentado una propuesta en febrero de 2001 pero no había podido llegarse a la unanimidad en el seno del Consejo. La modificación del procedimiento en el Tratado de Niza (en vigor desde el 1 de febrero de 2003) incluyendo este asunto entre aquellos que se aprueban por el Consejo con mayoría cualificada ha posibilitado que de nuevo la Comisión iniciase el procedimiento y éste se culminase con éxito. Este material es el que, junto al Reglamento marco recién aprobado, permite reflexionar en estas líneas.

El procedimiento normativo arrancó con una propuesta de la Comisión publicada el 19 de febrero de 2003; el Parlamento elaboró un informe en el seno de la comisión de asuntos constitucionales (21 de mayo de 2003) que dio lugar a una resolución por el Pleno en primera lectura aprobando la propuesta de la Comisión con una serie de enmiendas (19 de junio); los debates en el Consejo se habían producido el 16 de junio. El mismo día 19 la Comisión

emitió una decisión de compromiso sobre las enmiendas del Parlamento. El Consejo aprobó en primera lectura y sin modificaciones el proyecto el 29 de septiembre, produciéndose la firma del Reglamento por el Consejo y el Parlamento el 4 de noviembre de 2003.

En este iter de producción normativa sólo ha habido desacuerdos tras el informe en comisión en el Parlamento y se circunscribían a aspectos relacionados con la cuantía de los límites de las donaciones, la responsabilidad del reconocimiento de la condición de “partido político europeo” y la concesión de la financiación.

– Límites a la constitución de partidos en Europa: respeto a los valores de democracia, Estado de Derecho y derechos humanos contenidos en el Tratado de la Unión Europea

Contra las admoniciones de algunos sectores finalmente se ha optado por recoger unas exigencias materiales a aquellas entidades que quieran ostentar la condición de partido político europeo. Se sigue el modelo de protección de la democracia de regulaciones de partidos como la alemana: se trata de evitar la penetración en el sistema de fuerzas antidemocráticas. Sin embargo, la legislación europea ha sorteado la tentación de incluir una cláusula de fidelidad al sistema de integración europea, permitiendo, en consonancia con la existencia de voces críticas en varios países, que sean considerados partidos europeos también aquéllos que promueven la parálisis e, incluso, la desintegración de la Unión Europea. Esta exigencia se recoge en el apartado c del artículo 3 del Reglamento CE nº 2004/2003. Tal extremo será objeto de verificación por el Parlamento Europeo a petición de un mínimo de tres grupos parlamentarios y tras haber dado audiencia a los representantes del partido interesado y a los miembros de un “comité de personalidades independientes” (art. 5.2). En contra de quien ha sostenido que este sistema convierte al Parlamento en guardián del ingreso en el juego político, si ha de existir este control material parece adecuado que no se confiara el control a una instancia judicial como se hace en otros países. Es una cuestión, en cualquier caso, de difícil solución.

– Consideración como partido

Entre los requisitos referidos a los “europartidos” hay que distinguir entre los que tienen como fin el reconocimiento de esta condición de partido europeo y aquéllos que atañen a la posibilidad de acceso a financiación comunitaria en tanto que partido político europeo. Más bien la distinción sería entre aquellos datos que permiten reconocer lo que es un partido europeo y los requisitos necesarios para el beneficio de las subvenciones comunitarias en tanto que partido. El informe Leinen pretendió que la distinción tuviese reflejo explícito en lo que a su parecer no era más que un Reglamento sobre la financiación de los partidos, pero, finalmente la norma de noviembre de 2003 no hace distinciones. El Reglamento estipula en el artículo 3 cuáles serán las condiciones de acceso a la financiación comunitaria (junto a las exigencias formales de la solicitud enunciadas por el artículo 4): tener reconocida personalidad jurídica en el país donde se encuentre radicada su sede, haber participado en elecciones europeas o tener intención de hacerlo, el cumplimiento de los límites

materiales más arriba mencionados y las exigencias de implantación que a continuación se exponen

– Exigencias de implantación y “dispersión”

El apartado b del artículo 3 del Reglamento obliga a los partidos que pretendan financiación una cierta implantación repartida entre diversos Estados miembros de modo que se garantice el verdadero carácter europeo del partido. Los índices que se han usado son alternativos: o bien se cuenta con representación parlamentaria en cualquier nivel (regional, estatal o europeo) en al menos la cuarta parte de los Estados o bien se acredita haber obtenido el 3% de los votos en las últimas elecciones europeas asimismo en al menos la cuarta parte de los Estados miembros. Estos requisitos limitan la entrada en el sistema de financiación comunitaria y pueden ser así considerados como constricciones a la conformación del sistema de partidos europeo; sin duda es un freno al riesgo de la excesiva fragmentación del mapa político ante un electorado tan numeroso. Cabría una acotación: No se puede ser demasiado exigentes con el requisito de tener representación / miembros procedentes de más de un partido pues eso implica comenzar a excluir a futuros competidores, el sistema no funcionaría con las adecuadas características de igualdad de acceso y de oportunidades

– Consonancia ideológica entre las diversas “fracciones nacionales”

La normativa europea, acertadamente, no ha recogido esta exigencia pero es un elemento indispensable para enjuiciar la cohesión y capacidad de acción de los grupos políticos desde un punto de vista político. No cabe articular un mecanismo jurídico de determinación de esta coherencia ideológica interna sin intervenir invasivamente en la autonomía de las organizaciones y, por ende, también en el derecho de asociación (política) de sus integrantes, ya sean éstos individuos o partidos.

– Financiación. Posibilidades de trasvases de fondos entre partidos nacionales o desde éstos al partido europeo.

Desde la declaración conjunta de Diciembre de 1999 de los líderes de cuatro grupos parlamentarios del Parlamento europeo, con raíces en los debates internos de cada federación de partidos existentes desde 1992, hasta la declaración del controlador de las cuentas europeas, se había ido poniendo de manifiesto que el proceder seguido hasta el momento era insostenible: vulneraba abiertamente la regulación comunitaria pues los trasvases de los fondos de los grupos parlamentarios hacia los partidos políticos europeos constituían una flagrante irregularidad en el gasto.

El informe Leinen (comisión de asuntos constitucionales del Parlamento) abogaba por una regulación separada de la financiación y el estatuto de los partidos pero, finalmente, la opción ha sido la de considerar estos escuetos once artículos como regulación general. Asimismo, insistía el informe de la comisión parlamentaria en que la financiación debía

ser solicitada ante –y concedida por– la Comisión como órgano ejecutivo de las instituciones comunitarias, sin embargo, ha terminado imponiéndose en el proyecto aprobado en el Pleno del Parlamento la solución inicialmente prevista en la iniciativa: será el Parlamento quien deberá articular la concesión de los fondos públicos comunitarios a los partidos solicitantes de acuerdo con la normativa prevista en el artículo 3 del Reglamento. El criterio del autor del informe en Comisión parecía bastante razonable: la concesión de fondos comunitarios es una actividad propiamente de ejecución y al hacerse depositario de ellos al Parlamento y responsable de las condiciones que ha de reunir un partido político para percibirlos podría considerarse que la institución parlamentaria no es un tercero imparcial (aunque como mecanismo corrector se haya previsto la intervención de un comité independiente).

El sistema de financiación por el que se ha optado, como en la mayoría de los Estados miembros, es mixto: cabe financiación pública y privada con algunas limitaciones. Cuando se trate de fondos públicos, en ningún caso podrán provenir de los grupos parlamentarios del Parlamento europeo (procedimiento que había venido siendo habitual contraviniendo la normativa vigente); si se trata de aportaciones de entidades con participación pública, en éstas no podrán ejercer “influencia dominante” los poderes públicos (art. 6.c)). Tratándose de aportaciones privadas, se prohíben las anónimas y que el conjunto de las cuotas de los partidos nacionales miembros del partidos europeo superen el 40% del presupuesto anual de este último. La propuesta inicial de la Comisión aceptaba que no fuese necesario hacer públicas las donaciones que no superasen los cien euros, en comisión se propuso elevar a mil la cantidad; la decisión en el Pleno del Parlamento optó por una cuantía de 500 euros. Se impiden las donaciones superiores a 12.000 euros (el proyecto de la Comisión citaba 5.000 y el informe Leinen 15.000) salvo las procedentes de empresas o los partidos miembros.

El Reglamento se acompaña de la memoria económica propuesta por la Comisión, según la cual, se destinarán 8.4 millones de euros anualmente que gestionaría el Parlamento europeo. El sistema de distribución es un 15% en reparto igualitario entre todas las entidades que accedan a la condición de partido político europeo (arts. 3 y 4) prescindiendo de si han obtenido representación parlamentaria; el resto de la dotación se dividirá entre los partidos políticos europeos que hayan obtenido representación en el Parlamento europeo (art. 10).

El control se realizará de acuerdo con el Reglamento de financiación, deberán existir auditorías externas independientes anualmente sobre las finanzas del partido y es obligada la colaboración con el Tribunal de Cuentas europeo a estos efectos.

Uno de los datos más significativos es que la naturaleza de los gastos que establece el artículo 8 enumera gastos administrativos y de apoyo técnico, de organización de reuniones, investigación, información y publicaciones entre otros, pero en ningún momento se refiere a gastos electorales. Este dato puede interpretarse como una rémora al desarrollo autónomo de los partidos europeos en su función de maquinaria electoral. Tal disposición

implica que los partidos europeos seguirán dependiendo a estos efectos de la actividad y los desembolsos que cada partido nacional estime oportuno llevar a cabo con ocasión de las elecciones europeas.

Para impedir los desvíos de fondos hacia alguno de los partidos nacionales integrados en el partido europeo, el artículo 7 prohíbe los trasvases desde este último para financiar “directa o indirectamente” a aquéllos. Esta disposición salvaguarda la disponibilidad de fondos y la autonomía para el partido europeo de modo que no sea un mero testaferrero de los partidos nacionales.

Por último, el artículo 10 en su apartado segundo fija un límite a la aportación comunitaria: no más del 75% del presupuesto del partido podrá provenir de esta fuente. Se asegura así la norma que haya alguna aportación de donantes privados u otras fuentes públicas no comunitarias. Es una estrategia que ha sido reclamada por los expertos para exigir al partido una cierta conexión con la sociedad: en la medida en que precise de fuentes privadas se esforzará por mantener el interés de los ciudadanos en sus propuestas.

- Situación actual de elaboración normativa en el nivel constitucional
 - Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa Europa (presentado al Consejo Europeo de cara a la CIG iniciada en Roma)

El conjunto del prolijo texto presta una muy limitada atención a uno de los objetivos del mismo fijados por la Declaración de Laeken: la democracia a escala europea. En este trabajo no cabe extenderse sobre las reformas institucionales que el proyecto de tratado plantea pues son de gran calado y sería poco riguroso intentar aquí hacer algo más que una mención puntual cuando inciden sobre el principal objeto de este trabajo. Ello no obsta para que debamos congratularnos en los avances, por tímidos que puedan juzgarse, que el proyecto supone para la democratización de la Unión. La declaración del Presidente del Parlamento europeo con ocasión del encuentro entre los líderes de la Unión Europea (Bruselas, 25 de marzo de 2004) impulsando a ratificar el texto antes de las elecciones europeas de junio: “The time for a constitutional treaty settlement has come, and that time is now.” Seguramente pueden suscribirse estas palabras porque el proyecto implica una mejora de la participación con respecto a la situación existente en el actual sistema institucional

El título dedicado a la vida democrática de la Unión ha sido criticado por adolecer de estructura de aluvión, desarticulada y poco lógica en la que encuentran acomodo disposiciones de muy variado corte. Considerando el conjunto, hay que señalar que son más las disposiciones dedicadas a mecanismos de “democracia participativa” que de “democracia representativa”. Ello supone, en primer lugar, que en este título, y por paradójico que pueda parecer, no hay mención alguna al Parlamento europeo. Es reseñable además que las referencias a las incrementadas competencias del Parlamento en el reparto de poder previsto por este texto, han de ser leídas en combinación con el protocolo adjunto en materia de participación de los

parlamentos nacionales, que continúan considerándose así como la representación única y última de la soberanía. No cabe perder de vista este dato: se acepta comúnmente que la Unión es titular de porciones de soberanía transferidas por los Estados miembros a la instancia supranacional, sin embargo, eso no se cohonesto con la asunción, parece que obligada en buena lógica, de que la soberanía residenciada en la Unión debería tener su representante natural en el Parlamento europeo. Más bien al contrario, lo que sucede es que el proyecto de tratado renuncia implícitamente y en buena medida a considerar a la cámara europea como foro de representación del soberano a pesar de que la generalización de la codecisión fortalece su posición en el cuadro de poder de las instituciones comunitarias. Y en este escenario se añade la merma de contenido del precepto dedicado a los partidos políticos europeos en el proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa:

Con respecto a la situación prevista por el artículo 191 TUE, el artículo I-45.4) del proyecto de tratado constitucional supone dos cambios:

- En primer lugar desaparece la referencia al papel de estas entidades como factor de integración de la Unión,
- Así mismo, se omite la alusión (procedente de Niza) a la necesaria elaboración de una normativa que regulase el estatuto y formas de financiación.

Merece también mención el hecho de que el proyecto de tratado constitucional no afronte la polémica sobre las características que debían reunir estas entidades para que se les atribuyese la consideración de partido político europeo. De hecho la redacción del correspondiente precepto es más sintético que la norma a la que se llegó tras el Tratado de Niza pues ya no se señala la necesidad de la elaboración de un estatuto. El texto propuesto es un retorno a la dicción inicial del Tratado de Maastricht:

«Los partidos políticos de dimensión europea contribuyen a la formación política de la conciencia europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión»

No cabe juzgar esta norma sin tener en cuenta las siguientes en el articulado en las que se hace hincapié en un concepto especialmente querido para los convencionales “la democracia participativa” complementado con el “diálogo social autónomo”.

El “estudio de viabilidad” de la Comisión sobre la Constitución europea recogía en el artículo 85 la reproducción del artículo 191 TCE antes citado, lo que puede ser un indicio para no restar importancia a este recorte de contenido. También cabría atribuir esta nueva redacción a la reciente aprobación del Reglamento relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea que ha sido objeto de estudio en las precedentes líneas. Sin embargo, la centralidad parlamentaria que la perspectiva progresista habría de asumir sobre las pautas estructurales de la Unión Europea, quizás estaría más en consonancia con una regulación constitucional algo más minuciosa o, al menos, no tan genérica.

Las vicisitudes que el proyecto de tratado constitucional está sufriendo responden a un panorama político internacional singularmente convulso y que ha supuesto vaivenes en sus posibilidades de éxito: desde las negras perspectivas de los primeros momentos posteriores a la CIG inaugurada en Roma y clausurada en Bruselas, hasta la situación de generalizado optimismo perceptible en el mes de abril.

Pero si el objetivo es juzgar el carácter democrático del proceso, resulta indispensable señalar la elusión en la CIG de los problemas básicos de articulación de la comunidad política de la Unión. La discusión no se ha centrado en las carencias de legitimidad democrática sino en una reforma institucional que orilla en cierto modo esta cuestión. Asimismo parece que se olvida la cuestión del papel de los partidos políticos europeos, en consonancia con la perspectiva intergubernamental que es propia de este tipo de cumbres, así como, especialmente, de la orientación dada al proceso de reformas por los actuales líderes europeos. Los partidos, como canal de participación, siguen siendo el gran ausente en el debate. Cuando se aborda la participación ciudadana se presta atención o bien a los llamados operadores de la sociedad civil o a los mecanismos de democracia directa (iniciativa legislativa popular y/o referéndum europeo). El debate sobre los partidos políticos europeos queda así aún enteramente por plantear y abordar.

Tras no haberse llegado a ningún acuerdo en la cumbre de Bruselas de los días 12, 13 Y 14 de diciembre de 2003 parecían escasas las posibilidades de que se llegue a una solución antes de las elecciones europeas de junio. Sin embargo, asimismo parece improbable que en los sucesivos pasos de reforma en el seno de la Unión, sean en la dirección que sean, se pueda prescindir del texto aprobado por la convención para el Futuro de Europa. El texto ha permitido, sin duda, centrar el debate y hacer visible la relevancia política de lo que se discute para un mayor número de ciudadanos europeos de cuanto lo era con anterioridad a los trabajos de los convencionales.

La CIG presentó enmiendas de cierto calado al proyecto presentado por la Convención (no atinentes a la temática de este trabajo) y finalmente no lo aprobó. Sin embargo, los acontecimientos del mes de marzo han dado un giro, quizás definitivo a la situación.

El Consejo europeo de 25 de marzo de 2004 se ha hecho eco de las nuevas perspectivas favorables a la ratificación del nuevo tratado, singularmente, tras el cambio de gobierno en España a consecuencia de los resultados electorales del 14 de marzo. El nuevo gobierno español no parece tener interés en continuar con la política de bloqueo del tratado constitucional seguida por el gobierno del Sr. Aznar. Este cambio de circunstancias ha provocado fulgurantemente que Polonia deba reconsiderar su posición y las expectativas para el avance en la integración han mejorado notablemente. Las conclusiones de la Presidencia tras el Consejo europeo de primavera ponen de manifiesto la voluntad de llegar a un acuerdo antes del final de la Presidencia irlandesa. En las conclusiones del Presidente de la Comisión también se recoge este cambio de situación que señala como últimos asuntos por resolver

el de la composición de la Comisión y el ámbito de aplicación y la fórmula del procedimiento de toma de decisiones por mayoría cualificada.

– Dictámenes más relevantes de otras instituciones sobre el Proyecto

– El dictamen de la Comisión

Un extenso estudio de viabilidad precedió al dictamen sobre el proyecto de tratado constitucional que, tras la convocatoria de la CIG y de acuerdo con el artículo 48 del TUE, la Comisión emitió, con fecha 17 de septiembre de 2003. La Comisión afirma con carácter general que el tratado comporta una revisión profunda de la estructura de la Unión y la juzga positivamente, estimando que contribuirá a mejorar su funcionamiento. Ya en septiembre de 2003 instaba la Comisión a la CIG a no poner de nuevo en discusión los equilibrios alcanzados en el seno de la Constitución. Paralelamente, sin embargo, advierte que el resultado había sido incompleto y que la CIG debía cerrar aquellos asuntos que no habían quedado resueltos. El dictamen recorre todos los aspectos institucionales más sobresalientes y dedica un apartado a analizar el método por el cual los ciudadanos se adherirán al proyecto de Constitución. Sorprende en este punto cuán crítica se muestra la Comisión con la insuficiente difusión y participación ciudadana en el debate constitucional, máxime, teniendo en cuenta que entre los sujetos que han omitido la debida actividad se encuentra la propia Comisión. Se ocupa el dictamen de considerar responsables de la labor de información a los Estados miembros (junto con los entres regionales y locales) ya que sólo ellos contarían con la necesaria inmediatez a la ciudadanía.

También la Comisión aboga por la ratificación coetánea del texto en todos los Estados miembros, ya sea ésta de carácter popular o parlamentario, con la finalidad de movilizar al conjunto de la ciudadanía europea y crear un momento simbólico que refleje la relevancia del momento constituyente para todos los habitantes de los Estados miembros.

El estudio previo de viabilidad (que no era sino una propuesta de Constitución patrocinada desde la Comisión) había aludido al estatuto de los partidos políticos europeos sin demasiado detenimiento. El artículo 85 reiteraba esencialmente el art. 191 TCE –tras Maastricht y Niza– pero el segundo apartado alude a la forma normativa introducida por este estudio de viabilidad como cauce regulador: la ley orgánica de la UE. El artículo 86 establecía un procedimiento electoral uniforme consistente en listas nacionales con sistema proporcional; permite a los Estados “el escrutinio de lista preferencial de conformidad con las disposiciones que ellos mismos adopten”. El apartado 2º del precepto aludía a la regulación –por ley orgánica– de una cuota de parlamentarios europeos que serían elegidos “tomando como base listas europeas”.

Estas propuestas de la Comisión han quedado excluidas del artículo 19 del proyecto presentado finalmente por la Convención –referido al Parlamento– a pesar de su coincidencia con muchas voces en el seno de esta última.

– El dictamen del Parlamento

La valoración que lleva a cabo esta institución está basada en una serie de criterios entre los que destaca el de la «legitimidad política sólida entre los ciudadanos de la Unión y a través de los partidos políticos europeos». El Parlamento arranca de una consideración positiva de este proceso y considera un logro en sí mismo la elaboración del texto por la Convención. Quizás parte de premisas en exceso optimistas pues califica de “evolución democrática” la propia redacción de la Constitución, sin tener demasiado en cuenta cuál ha sido el grado de intervención efectiva de la ciudadanía.

El informe afirma que el texto de la Convención proporciona «posibilidades de una participación cada vez mayor de los ciudadanos europeos y los interlocutores sociales», debiéndose limitar, sin embargo, a la hora de citar las específicas herramientas a través de las que se articula esta participación, a la mención de la iniciativa legislativa popular y a la previsión de un inconcreto “papel cada vez mayor de los Parlamentos nacionales».

El parecer del Parlamento es, en términos generales, positivo –”a pesar de determinadas limitaciones y contradicciones”– e insta a su aprobación. En lo que atañe a la CIG de Roma, el Parlamento hace un llamamiento que parece recoger los recelos que se han silenciado en los análisis sobre el texto presentado por la convención: « [El Parlamento] Pide a los partidos políticos– tanto de los Estados miembros como a nivel europeo–, a las asociaciones representativas y a la sociedad civil que reflexionen globalmente no sólo acerca del resultado logrado por la Convención Europea, sino también sobre las opiniones del Parlamento Europeo que contiene la presente resolución». Pudiera parecer que el Parlamento es consciente de que algún elemento falta para hacer de este proceso constituyente un mecanismo verdaderamente participativo. Llama la atención, sin embargo y en conexión con dicha carencia, que no se aluda a la disminución de contenido que sufre el precepto relativo a los partidos políticos europeos y el correlativo incremento del peso y relevancia atribuidos a las llamadas formas de democracia participativa.

En lo que atañe a la configuración institucional pergeñada por el proyecto de tratado, el Parlamento se muestra satisfecho con el reforzamiento de su posición y con la ampliación de la codecisión que hacen de este mecanismo el general de legislación y ascienden así al Parlamento a un primer orden entre los depositarios del poder en la Unión. La codecisión aproxima así el sistema político de la Unión a los modelos de democracia representativa vigentes en los Estados miembros, y como el propio Parlamento reconoce, ello puede conllevar el incremento de interés de la ciudadanía por las tareas del Parlamento europeo.

El hecho de que el Presidente de la Comisión haya de contar con la confianza parlamentaria se erige como un factor más que no sólo apuntala el poder del Parlamento sino que, como el propio informe expresa, «se espera incrementar así el interés de los ciudadanos por las elecciones europeas». En definitiva, desde la perspectiva del Parlamento, probablemente la más coincidente con una clave de lectura progresista, estas modificaciones

institucionales contribuyen a la clarificación de los centros de poder en la Unión y a la politización del sistema en su conjunto. La politización ha sido a menudo objeto de aceradas críticas desde la doctrina científica, así como desde las instancias de la propia Comisión; la Comisión suele aducir que la politización repercute en desprestigio de su tradicional poder neutral y “técnico”. No es preciso insistir en que la legitimación de carácter “técnico”, tan en boga en las nuevas construcciones sobre el poder ejecutivo dividido en administraciones especializadas a imagen del modelo norteamericano de las “agencies”, son ulterior elemento de desorientación del ciudadano embarcado en la ardua tarea de identificar el centro de decisión en el que reside el poder y al cual desearía someter a algún tipo de control, político fundamentalmente. El respaldo parlamentario al Presidente de la Comisión (y al resto del colegio que la integra) supone pues una politización que, desde la óptica del papel de los partidos en el sistema político europeo, sólo puede considerarse un acicate que contribuye a una más democrática articulación del poder. Este mecanismo de designación del Presidente de la Comisión coadyuvará a la “clarificación de responsabilidades” –como lo denomina el informe del Parlamento– y, por lo tanto, empujará a una dinámica más ideológico-política que nacional en el seno del Parlamento, evolución que influirá también sobre el asentamiento de las estructuras partidarias en el nivel europeo.

Otra de las tareas que indudablemente pueden escorar el funcionamiento del Parlamento hacia dinámicas similares a las de los parlamentos nacionales en cuanto a polarizaciones políticas y no nacionales, es la aprobación del presupuesto de la Unión. Esta función presupuestaria, por otra parte característica de todo parlamento, pasa a ejercerse en régimen de verdadera codecisión lo que implicará que el Parlamento podría llegar a bloquear los gastos –también los obligatorios– con los consiguientes efectos: supondría la apertura de una crisis política equivalente a la retirada de la confianza parlamentaria que se produce en el nivel nacional de gobierno.

La cooperación interparlamentaria reforzada ha sido considerada por el correspondiente grupo de la convención como un puntal de las estrategias democratizadoras. Aseveración que quizás debería acompañarse con las reservas que más arriba se apuntaban sobre el depositario de la soberanía de la Unión. No obstante lo antedicho, el Parlamento europeo no alude en su informe a ninguna reserva al respecto aunque la descripción del protocolo amén de ser escueta resulta aséptica y carente de valoración alguna.

Insiste el Parlamento en defender el método comunitario (después de haberse declarado ferviente partidario y promotor del “método convencional”) como un mecanismo más democrático que el intergubernamental. Argumento este último del que es difícil discrepar, dejando de lado las carencias del método comunitario. La base de esta defensa de “lo comunitario” se basa en la concurrencia de una doble fuente de legitimación (la directa residenciada en el Parlamento y la correspondiente a los Estados miembros representados en el Consejo) que conferiría “vitalidad democrática” al proyecto europeo.

El Parlamento insta a los Estados miembros a firmar el nuevo tratado inmediatamente después de la incorporación de los nuevos integrantes de la Unión y a celebrar un referéndum en todo país en el que sea posible, haciéndolo además coincidir con las elecciones europeas, sugerencia, esta última, también aportada por la Comisión.

2.3.3.2 Desde las instituciones nacionales

2.3.3.2.1 Condiciones políticas de realización de las elecciones europeas en cada Estado

Los Estados miembros son un factor muy relevante en la regulación de las actividades, el reconocimiento y la creación de ciertas condiciones en las que tienen que desarrollar su labor los partidos políticos europeos. Hasta el momento de elaboración de la normativa del Reglamento CE nº 2004 de 2003, la existencia jurídica de los partidos europeos estaba condicionada a que tuviesen reconocido el estatuto de partido en alguno de los ordenamientos nacionales. Aunque esa situación se modificará en los próximos tiempos, la capacidad de los Estados para configurar determinados aspectos se conserva en la medida en que la norma comunitaria remite a los ordenamientos nacionales específicamente aquellas facetas del fenómeno que afectan a los derechos de los individuos, materia que es aún competencia exclusiva de los Estados, al menos en su regulación básica. Aquí interesa especialmente aludir a la regulación electoral y lo que se denomina “timing electoral”.

- Regulación electoral

La regulación electoral continúa sin ser uniforme a pesar de que podría haberse articulado a iniciativa del Parlamento europeo –ha habido varias propuestas– contando con la aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros. En la actualidad, rige un sistema electoral heterogéneo: si bien es cierto que la mayoría de los países miembros rigen fórmulas proporcionales (salvo en Gran Bretaña) la diversidad que conllevará la ampliación sea poco operativa, acentuándose la conveniencia de aprobar un sistema uniforme. Esta conveniencia no se basa sólo en las dificultades prácticas sino que tiene también un componente de mayor calado: el sistema de partidos en la Unión Europea funcionará con mayor coherencia si existe una dependencia del mismo corte entre los europarlamentarios y su electorado. La tentación de renunciar a la fractura ideológica sustituyéndola por la nacional puede que se vea favorecida por esta variable nacional del procedimiento electoral. La vinculación entre electorado y representante resulta ser diversa para los elegidos en sistemas mayoritarios de circunscripción uninominal o en circunscripción nacional con fórmula proporcional.

Enjuiciar el sistema electoral obliga a considerar aquéllos elementos comunes en todos los Estados y los que divergen. Entre los primeros se encuentran los titulares del derecho de sufragio activo (también en el caso de las elecciones locales) y, en general aun con algunas variaciones previstas por los tratados, también es común la titularidad del derecho de sufragio pasivo. Las variables divergentes se refieren al sistema electoral propiamente dicho: a la existencia o no de barreras para la inclusión en la asignación de escaños, el ta-

maño de la circunscripción, la fórmula electoral (mayoritaria/proporcional), el tamaño de las circunscripciones (nacional, provincial, mixta, etc.) y el tipo de voto. Este elevado número de variables a combinar oscurecen la idea de que se trata de unas elecciones comunes a toda Europa.

El proyecto de tratado constitucional no ha dado respuestas con respecto al sistema electoral europeo que era señalado ya desde Laeken como una de las claves que permitirían profundizar en la representatividad del Parlamento y en su efectivo funcionamiento como foro político europeo. El texto presentado sólo alude al número de escaños con que habrá de contar la cámara y cuál será su reparto por países pero nada aporta con respecto al sistema electoral (art. 19). Se trata de una grave carencia que refleja el ya señalado enfoque intergubernamental que continúa inspirando los pasos de las reformas de la Unión de modo especialmente claro en los últimos tiempos.

No han sido pocas las voces que han intentado plantear durante los trabajos de la convención la necesidad de prestar atención a esta temática mas no han sido escuchadas. El resultado es que no se han resuelto los interrogantes sobre la conveniencia de una circunscripción electoral europea (al menos parcialmente ya que las listas de más de setecientos candidatos no tenían gran eco entre los convencionales ni entre la clase política en general). No se han querido indagar las posibilidades de innovación del sistema electoral que, indudablemente, podrían haber impulsado a los partidos políticos europeos atribuyéndoles un papel muy relevante y desplazando el poder desde las instancias nacionales de los partidos a las europeas. Se trataba, indudablemente, de un paso muy importante que, en consonancia con el enfoque intergubernamental, ha quedado postergado.

Las listas europeas pueden contribuir en gran medida a asentar el poder de los partidos políticos europeos: si el ámbito de selección es Europa, de al menos una parte de la lista que se presenta a los ciudadanos, se hace más visible para el votante que lo que se dirime no es una cuestión nacional y atenuaría ese carácter secundario con el que se adjetiva a las elecciones europeas. El votante no ha visto hasta ahora un reflejo de su voto en las grandes decisiones de la Unión, entre otros motivos porque cuando se ha producido algún tipo de influencia ésta se ha desarrollado en la sombra. Es importante para la ciudadanía poder reconocer que los sujetos incluidos en las listas electorales efectivamente deciden luego los rumbos de Europa; obvio que para ello, de nuevo, se impone la centralidad parlamentaria sobre cuya necesidad se ha advertido abundantemente. Probablemente este mecanismo es también el único que puede vacunar contra la elevada abstención.

- *Timing* electoral

La política nacional es determinante aún en gran medida de la suerte que corran las elecciones europeas y un factor que coadyuva en ese sentido es el que se denomina “*timing* electoral” como se expone a continuación. Una de las características más reiteradamente reconocidas a las elecciones europeas por los estudiosos de sociología electoral es la de que

constituyen unos comicios de segundo orden, es decir, cuya relevancia a ojos del elector se debe sólo a un reflejo de otras elecciones. Por este motivo resulta especialmente importante la decisión de hacer o no coincidir la fecha de las elecciones europeas (cuya fecha viene determinada por Bruselas) con otras citas electorales nacionales. Este proceder ha sido habitual en España y tiene dos efectos de signo contrario: por un lado, aumenta la participación en las europeas que suelen tener los índices más bajos (incluso preocupantemente); por otro lado, acrecientan el carácter secundario al propiciar que el debate público se centre en las cuestiones nacionales, tendencia ya de por sí usual aun cuando las elecciones sean sólo europeas.

El gobierno de cada país puede estimar beneficioso para sus intereses esa coincidencia de fechas pero desde el punto de vista de la autonomía del espacio político europeo resulta la peor de las opciones. Para contribuir a la politización de la sociedad en materia de política de la Unión, es indispensable que haya la menor cantidad posible de interferencias con las cuestiones de política nacional.

Algunos movimientos europeístas han propuesto que con ocasión de las elecciones europeas de junio de 2004, se lleve a cabo no sólo una campaña electoral común sino que debería utilizarse este momento de atención pública hacia Europa para sacar a la palestra la discusión sobre el proyecto constitucional y realizar un referéndum simultáneo sobre el mismo si tal cosa es posible de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional. Otra de las interesantes propuestas desde estos sectores es la posibilidad de que los partidos hagan mención durante la campaña de quiénes son las personas que proponen como presidentes de la Comisión; se trataría de un mecanismo similar al que se lleva a cabo por las fuerzas políticas en las elecciones generales en España: aunque el voto es a los representantes en las Cortes Generales, los partidos designan un candidato a Presidente del Gobierno. En el caso de la Unión sería una útil herramienta en la medida en que daría visibilidad a las instituciones comunitarias y a la política de los partidos en el nivel europeo.

3. Preguntas al futuro

¿Es bueno para la izquierda que la política en la Unión Europea se dirima en clave transnacional?

La desconfianza entre los gobiernos de los distintos Estados y entre los partidos en los distintos países es una rémora para un funcionamiento más susceptible de control por los ciudadanos. Si la economía funciona en clave global, ¿tiene sentido conservar una visión de la política que atienda al territorio del Estado? Resulta difícil imaginar cómo unos poderes públicos anclados en una visión restringida al Estado pueden oponer alguna resistencia a los poderes económicos globales. La Unión Europea constituye un foro privilegiado para embridar las fuerzas del mercado mundial siempre y cuando en sus instituciones se reflejen las preferencias de la ciudadanía y para ello son indispensables los mediadores entre la sociedad y el poder político que constituyen los partidos.

¿A quién beneficia la Europa intergubernamental?

A las instituciones comunitarias opacas que pueden continuar con políticas económicas neoliberales como agentes invisibles de un recetario económico sobre el cual no se consulta a la ciudadanía a la que le pasan inadvertidas las decisiones y las responsabilidades. Y, por ende, a los beneficiarios de la economía globalizada en un capitalismo no modulado.

¿Ha sido un fracaso de politización la Convención?

El consenso de la Convención ha sido visto como una de sus grandes virtudes y, aunque se pueden expresar críticas a estas bondades (vid. ut supra), es cierto que la fijación de un nuevo marco institucional para el sistema no conviene que sea objeto de enconada controversia pues podría dar al traste con su practicabilidad. Sin embargo, es asimismo dudoso que la desconexión efectiva entre la ciudadanía y los trabajos de la Convención pueda juzgarse como positivo desde una óptica democrática. En estas circunstancias, quizás las críticas no deban centrarse en la Convención sino en la pasividad mostrada por los partidos políticos a

la hora de difundir el debate. Simultáneamente, estaba en manos de las instituciones europeas la posibilidad de acercar el proceso de cambio a los ciudadanos y no se han tomado las medidas necesarias. La Convención ha funcionado progresivamente con arreglo a los acuerdos por sintonía ideológica más que en atención a la común nacionalidad; éste ha sido un logro que cabe atribuir, fundamentalmente, a los nacientes partidos políticos europeos.

¿Fractura nacional del espacio político o fractura ideológica?

No puede hacerse una diagnosis que prescinda del paisaje entreverado que muestra el sistema político de la Unión Europea. Podría señalarse una tendencia hacia la ideologización de las propuestas de políticas públicas en Europa pero el factor nacional sigue siendo relevante. En realidad, la cuestión que ha de plantearse la izquierda es si prefiere beneficios a corto plazo (en términos de poder y resultados electorales en los niveles nacionales) o si antepone objetivos a medio y largo plazo, si optará por una Europa democrática (seguramente federal) que permita al ciudadano medio no estar al albur de las fuerzas internacionales del mercado.

¿Hay sacrificios aceptables para los partidos progresistas en pos de la democratización de la Unión?

En este sentido, cabría interrogarse, por ejemplo, sobre la conveniencia de que algunos logros del Estado del Bienestar en los países nórdicos no fuesen aspectos innegociables de la política social con tal de que estas decisiones se trasladasen a un foro europeo auténticamente democrático. Si los partidos socialdemócratas de países con altas cotas de protección social se encastillan en no comunitarizar estos ámbitos es probable que no se logre que la política económica pueda moverse de sus actuales rieles neoliberales. Se avecina un tiempo de ardua negociación en el que habrá que sopesar si se quiere renunciar a que el ciudadano sepa qué se hace con su estatuto de derechos y libertades (ingente cooperación en materia policial) para conservar cotos de poder nacional (progresivamente vacíos de contenido).

¿Qué opciones alternativas se plantean en la integración europea? Si la izquierda no avanza hacia las estructuras políticas transnacionales, ¿qué otras posibilidades tiene?

Probablemente se producirá una disgregación de las bases sociales de la izquierda al comprobar su escasa capacidad para modular las políticas económicas, en primer lugar, y el

resto de la acción pública, progresivamente. Lo que se ha llamado la izquierda social puede ir desistiendo de la vía política como solución de los problemas para situarse, como ya ha sucedido en parte en Europa y en mayor medida antes en otros países, fuera del arco parlamentario o, en cualquier caso lejos del foro político de participación institucional. Si la izquierda quiere apostar por la democracia, probablemente ésta o será europea o será gobernada por la lógica de las organizaciones no gubernamentales.

¿Qué aportan los partidos transnacionales en la Unión desde una perspectiva progresista?

Son la herramienta para realizar la democratización de la Unión y, a través de ella, aspirar a la mejora de las condiciones de vida de ese ochenta por ciento de la población mundial excluida del primer mundo. Si la política no es transnacional el planeta será crecientemente injusto aun cuando las riquezas puedan guardarse cuidadosamente tras las puertas de una Europa en clave de políticas nacionales; una Europa integrada pero sólo para hacer un cártel en el panorama económico mundial sin capacidad para intervenir en las reglas del mercado. Sin duda, los partidos transnacionales pueden significar pérdidas de poder en un primer momento y no es una maniobra exenta de riesgos pero, ¿no recuperaría así la izquierda sus objetivos más ambiciosos de lucha global contra la miseria y la injusticia?

¿Cómo puede “europeizarse” un partido?

Algunas ideas:

- Voto por mayoría (y no por unanimidad) en sus máximos órganos de decisión
- Selección de candidatos en el nivel del partido transnacional
- Elaboración de directrices en asuntos de competencia de la Unión Europea con capacidad para vincular a los partidos nacionales miembros
- Profundización en la convergencia del ideario en aquellos asuntos que permanezcan en el ámbito competencial nacional.
- Establecimiento de sanciones a los individuos y/o delegaciones nacionales que se alejen de las decisiones del partido transnacional.
- Si la ausencia de un sistema electoral común a todos los Estados miembros para las elecciones europeas es un obstáculo a su cohesión interna, parece que los partidos que tiendan

a la transnacionalidad deben insistir en la adopción de una normativa uniforme que, a ser posible incluya listas de ámbito europeo o con una parte de ellas de circunscripción única

- Diseño y aplicación de una campaña electoral común en todos los Estados miembros en los que concurra a los comicios europeos (¿y locales?)
- Estimular la afiliación de miembros individuales que permita al partido europeo tener “bases” propias y contar con una masa de sujetos que no sean fundamentalmente políticos afincados en un foro nacional propio.
- Asegurarse la cooperación temprana con los partidos afines de los países de próxima adhesión.
- Proponer al electorado los nombres de quienes serán propuestos por el partido para los puestos clave de las instituciones comunitarias (así, por ejemplo, el/la candidata/o a la Presidencia de la Comisión).

¿Qué puede decir la izquierda sobre las “nuevas formas” de participación política de la sociedad civil en Europa?

Hasta el momento, la izquierda política ha visto con sorpresa y no sin simpatía el fulgurante crecimiento de las organizaciones no gubernamentales y ha estado pronta a integrarlas como formas de participación social. Estos sectores se han erigido en verdaderos poderes fácticos en algunos sectores de intervención del poder. Alentar este tipo de participación es ahondar en el equívoco de que la participación en partidos políticos de izquierda no constituye una forma válida de cambiar la sociedad. La lógica de funcionamiento de estos colectivos a la hora de influir en las políticas públicas no está lejana de la asumida por los grupos de interés tradicionales, de los que no es exclusivo el ánimo de lucro. ¿Puede el poder público permitirse la renuncia a cuotas de poder en la cooperación internacional o la lucha internacional por los derechos humanos?

¿Cuál es la relevancia del diseño institucional de la Unión para la eficacia de los partidos transnacionales? ¿Determina este entramado institucional que deba funcionar en clave intergubernamental o cabe también tender hacia el federalismo? ¿Hay una inercia institucional?

Frente a una extendida visión del marco institucional de poderes como el elemento determinante de las posibilidades de democratización del sistema, aun sin negar su relevancia, po-

dría proponerse una democratización a través de una doble vía: la que permitan las instituciones jurídicamente competentes y la que suponga la creación de lazos informales de una politización impulsada por los partidos europeos. Ambas posibilidades son complementarias y, en ningún caso, excluyentes. Es obvio que la progresiva parlamentarización del sistema político europeo favorece la acción de los partidos, pero no es necesario que sea completa para reconocerles capacidad de influencia sobre el sistema.

En el diseño institucional contenido en el proyecto de tratado constitucional podrían haberse impulsado con más vigor las vías de legitimidad democrática pero si podemos afirmar que se trata aún de un modelo anclado en prioridades funcionales y no políticas, ello no impide que la tarea de los partidos políticos europeos pueda paliar esas carencias. Se trata de una labor ardua, máxime cuando el diseño institucional no es el más favorable.

Bibliografía

Sobre la estructura del sistema político de la Unión

SCHNEIDER, Friedrich, «A federal European constitution for an enlarged European Union. Insights from constitutional economics», en STEUNEBERG (ed.) *Widening the European Union. The politics of institutional change*. Routledge, London, 2002, págs. 224 a 238.

BURGESS, Michael, *Federalism and European Union. The building of Europe, 1950-2000*, Londres, 2000
HIX, Simon, *The Political System of the European Union*, Londres, 1999
CLOSA, Carlos, *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, 1997.

Sobre la Convención

Informe del Parlamento Europeo al proyecto de Tratado del que son ponentes J.M^a GIL-ROBLES GIL-DELGADO y Dimitris TSATSOS, numerado: PE 323.600 (A5-0299/2003).

ROIG MOLÉS, Eduard, “Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados”, en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (dir.) y ROIG MOLÉS, Eduard (coord.), *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Valencia, 2004, págs. 17 a 130.

ARPIO SANTACRUZ, Marta, “La Convención Europea sobre el futuro de Europa”, *Revista española de Derecho Europeo*, n. 8, octubre-diciembre de 2003, págs. 639 a 664.

Sobre la legitimidad del sistema político de la Unión y las fórmulas de solución del déficit democrático

ARNULL, Anthony & WINCOTT, Daniel, (eds.) *Accountability and Legitimacy in the European Union*, de Oxford University Press, 2002

SCHMITTER, Philippe C., *How to democratize the European Union... And why bother?*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland, 2000

SCHMITT, Hermann & THOMASSEN, Jacques, (eds.) *Political representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, 1999

Sobre los partidos políticos en el sistema político europeo

– Como federaciones

DELWIT, KÜHLACI, VAN DE WALLE, (eds.) *Les fédérations européennes des partis. Organisation et influence*, Bruselas 2001.

– Como nacientes partidos

JOHANSSON, Karl Magnus & ZERVAKIS, Peter, (eds.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden, 2002.

– Como partidos políticos en el nivel europeo

HIX, Simon, KREPPEL, Amie, NOURY, “The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?”, *Journal of the Common Market Studies*, vol. 41, nº 2, abril 2003, págs. 309 a 331.

COLOMER, Josep M., “How political parties, rather than member states, are building the European Union, en STEUNEBERG (ed.), *Widening the European Union. The politics of institutional change*, London, Routledge, 2002, págs. 202 a 223.

STEINBERG, Philipp, *Governance und Parteien-Politisierung als Möglichkeit grösserer bürgerschaftlicher Identifikation, ein Kommentar zum Weißbuch Europäisches Regieren*, publicado en el Jean Monet Center de la NYU School of Law con ocasión del Simposio titulado “Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance”, Nº 6/2001.

DESCHOUWER, Kris, *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis*, publicado en el seno del Robert Schuman Centre for Advanced Studies del Instituto Universitario Europeo (RSC No. 2000/47). Noviembre de 2000.

HIX, Simon & LORD, Christopher, *Political parties in the European Union*, Londres, 1997

Nota: el orden de la bibliografía responde a un criterio temporal inverso, habiéndose seleccionado exclusivamente los materiales más útiles aunque la base de trabajo ha sido más amplia.