

Presentación

Cristina Ares¹

Este número monográfico aporta un balance de los cambios en el funcionamiento de la democracia a escala europea experimentados durante los primeros diez años del Tratado de Lisboa, asociados a la entrada en vigor de esta última reforma de “los Tratados” –esto es, el Tratado de la UE (TUE) conjuntamente con el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)–, y a variaciones en las actitudes de los ciudadanos, el debate político y las dinámicas de competición electoral en el seno de los Estados miembros, relacionadas con el proceso de politización en marcha en la UE desde la década de 1990.

Los primeros años del Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, estuvieron protagonizados por la “policrisis”, o la suma de la Gran Crisis (2008-2014), la crisis de los refugiados (2015) y el resultado del referéndum del Brexit (2016), entre otras crisis que han condicionado la política de la UE desde 2008. En mayor o menor medida, resulta posible relacionar las tensiones democráticas de todas estas crisis con presiones redistributivas; las cuales, a lo largo del proceso de construcción europea, se han tratado de contener en el ámbito de los Estados.

De hecho, el tamaño del presupuesto de la UE se ha mantenido bajo, en el 1% de la Renta Nacional Bruta (RNB) (1,13%, UE-27 –descontando el Reino Unido–) durante el último marco financiero plurianual 2014-2020 o el 1,12%, en las perspectivas financieras 2007-2013. Pese al continuo fortalecimiento del Parlamento Europeo, los Gobiernos nacionales controlan el volumen de recursos de este instrumento financiero, inclusive a través del mantenimiento de su derecho de veto individual en el Consejo sobre cualquier modificación en los ingresos (“sistema de recursos propios”). Para el actual periodo de programación 2021-2027, el límite anual de los créditos de compromiso se situó en el 1,46% de la suma de las RNB de los Estados miembros (considerando 12 de la Decisión sobre el sistema de recursos propios, de 14 de diciembre de 2020), con independencia de que esta Decisión, como gran novedad, “con carácter excepcional”, faculta asimismo a la Comisión Europea “a contraer temporalmente en nombre de la Unión empréstitos en los mercados de capitales por un valor máximo de 750.000 millones de euros”, de los cuales un máximo de 360.000 millones se empleará para la concesión de empréstitos y un máximo de 390.000 millones para gastos, “ambos importes con el fin exclusivo de hacer frente a las consecuencias de la crisis ocasionada por la COVID-19” (considerando 14 de la antedicha Decisión).

Tras conocerse el resultado negativo del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE en junio de 2016, la Comisión Juncker (2014-2019), en el *Libro blanco sobre el futuro de Europa*, presentado el 1 de marzo de 2017, planteó como posibles escenarios de futuro la normalización de la integración diferenciada –esto es, de la diversidad entre Estados en el abanico de políticas europeas en las que participan, o en la intensidad de su integración o cooperación en algunos temas– e incluso la devolución de competencias desde el nivel supranacional al nacional en áreas de políticas variadas. En cambio, en la respuesta conjunta a la COVID-19, los aprendizajes institucionales de la “policrisis” y la ausencia del Reino Unido en las instituciones parecen haber contribuido a recuperar de algún modo el objetivo de “una unión cada vez más estrecha” (*an ever closer union*), que se ha mantenido en el corazón del proyecto de construcción europea. “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” reza el artículo 1 del TUE.

En el periodo 2009-2019, analizado en este número monográfico, la discusión sobre solidaridad a escala europea ha desdibujado los resultados de los cambios democráticos vinculados a la vigencia y desarrollo del Tratado de Lisboa. Esta última reforma tomó buena parte del contenido del Tratado constitucional de 2004, cuyo proceso de ratificación se había suspendido tras los resultados negativos de los referéndums celebrados en Francia y los Países Bajos, en 2005. Las modificaciones introducidas respondían a la lógica de evitar el bloqueo de la toma de decisiones en una Unión que, entre 2004 y 2013, sumó trece nuevos países, e igualmente a la percepción desde las instituciones supranacionales y las capitales nacionales de la deseabilidad de mejorar la implicación de los ciudadanos en los procesos políticos a escala europea.

Se amplió notablemente el poder institucional del Parlamento Europeo tanto en la producción normativa –como colegislador en pie de igualdad con el Consejo de la UE en la mayor parte de los asuntos–, como en

¹ Universidad de Santiago de Compostela (España)
E-mail: cristina.ares@usc.es

materia presupuestaria, donde la Eurocámara aprueba el presupuesto anual igualmente de forma conjunta con el Consejo; esto último, por vez primera, desde diciembre de 2009, para la totalidad del gasto. La reforma de Lisboa también concedió al Parlamento derecho de veto en el marco financiero plurianual, sujeto al procedimiento legislativo especial de aprobación, que otorga mayor poder al Consejo en comparación con el procedimiento legislativo ordinario.

Además, el Tratado de Lisboa atribuyó al Parlamento Europeo la responsabilidad de “elegir” al presidente de la Comisión, a partir de los resultados de las elecciones europeas, entre otras mejoras en la posición institucional de la Eurocámara.

Por otra parte, se incorporó un procedimiento de fiscalización *ex ante* del principio de subsidiariedad denominado “sistema de alerta temprana”, que pretendía trasladar los asuntos de la UE a la vida parlamentaria de ámbito nacional, y también regional –de decidirlo así cada Estado miembro descentralizado políticamente–. En paralelo, se concedió mayor visibilidad a la dimensión regional y local de la UE a través de la extensión del objetivo de cohesión económica y social al ámbito territorial.

Este número monográfico reúne contribuciones de autores afiliados a diversas instituciones de investigación europeas, quienes han examinado el rendimiento de algunas de las principales modificaciones introducidas a través del Tratado de Lisboa y otros aspectos vinculados a la calidad de la democracia a escala europea durante los años de la “policrisis”. De acuerdo con las limitaciones de espacio, se prescindió de temas que habían ocupado asimismo un lugar destacado en la agenda institucional sobre desarrollo democrático durante el periodo 2009-2019; como los avances en el registro público de transparencia compartido por la Comisión y el Parlamento Europeo desde 2011 para completar la información acerca de los grupos de interés activos a escala europea, el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación adoptado en mayo de 2016 con el propósito de dotar la producción legislativa de la UE de mayor sencillez y transparencia, y la reforma del Acta Electoral de 1976, aprobada por la Eurocámara en junio de 2018.

El monográfico, en definitiva, estudia los cambios democráticos más directamente asociados al Tratado de Lisboa, así como los desafíos democráticos de la “policrisis” como contexto de desarrollo de sus primeros diez años de vida. Las contribuciones se ordenan en dos bloques, titulados “Desarrollo democrático del Tratado de Lisboa: Parlamentos y politización en la UE” y “Desafíos democráticos de la ‘policrisis’: igualdad, confianza y solidaridad interterritorial”, respectivamente.

Como recuerda Karolina Borońska-Hryniewiecka, autora del primer artículo, el Tratado de Lisboa se ha denominado, en ocasiones, con entusiasmo, “el tratado de los Parlamentos”. Su análisis versa sobre los parlamentos nacionales como actores en los procesos de la UE. En particular, examina el instrumento llamado “sistema de alerta temprana”, incorporado a través del Tratado de Lisboa para la implicación de los diputados nacionales, si no en la elaboración de las leyes de la UE –lo que hubiese acrecentado los vetos potenciales y alargado más los procesos de producción normativa–, en la fiscalización de la aplicación del principio de subsidiariedad.

La autora examina los distintos efectos transformadores de este mecanismo asociados a la legitimidad democrática de la UE, tanto por el lado de los insumos como de los resultados de las políticas. Particularmente, aborda “las interpretaciones de la alerta temprana como mecanismo de rendición de cuentas, motor de europeización, herramienta para fortalecer la autonomía parlamentaria, plataforma de politización de Europa, e instrumento de mejora de la cultura regulatoria de la Comisión”.

Valorando estas dimensiones, se concluye que la alerta temprana ha tenido efectos positivos en la calidad de la democracia de la UE como sistema político multinivel. También, que ha llegado el momento de pensar en herramientas más potentes de mejora de la representación política en el nivel supranacional.

El segundo artículo, de Cristina Ares y Andrea Volkens, estudia la oferta programática de los principales partidos políticos a escala europea, que son la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa, Alianza Libre Europea, Partido Verde Europeo, Partido Popular Europeo y Partido Socialista Europeo.

Una de las principales debilidades democráticas de la UE es la deficiente conexión entre el ejercicio de la política (*politics*), tradicionalmente desarrollado en el nivel nacional, y el diseño y contenido de las políticas públicas (*policies*) supranacionales. Cabría esperar que el refuerzo sobresaliente del Parlamento Europeo a través del Tratado de Lisboa hubiese fortalecido el papel de estos cinco europartidos, los cuales determinan los posicionamientos de la Eurocámara y su huella en los procesos decisionales.

Se constata que estos europartidos incrementaron su actividad en relación con las propuestas sobre políticas de la UE con anterioridad a las elecciones de 2009; quizás debido a la regulación de los partidos políticos a escala europea en 2003 y la disponibilidad de recursos del presupuesto de la UE por parte de estas organizaciones transnacionales desde 2004. Sin embargo, la expansión de su oferta programática no se consolidó en las elecciones europeas de 2014 y 2019; cabe argumentar que debido al impacto de la “policrisis”. Esta podría haber generado incentivos para la ampliación del espacio de diferenciación en los programas europeos de los partidos nacionales, que componen los europartidos, limitando las propuestas de las organizaciones de partido transnacionales, todavía en mayor medida, a un mínimo común denominador.

El artículo aborda también la colaboración entre partidos nacionales y transnacionales en la preparación de los programas de estos últimos para las elecciones al Parlamento Europeo, así como la posible presiden-

cialización de estos programas a partir de la nueva capacidad de la Eurocámara de “elegir” a la persona que presidirá la Comisión, desde 2014, y el sistema de candidatos principales (*Spitzenkandidaten*), informalmente incorporado con el propósito de fomentar la participación electoral en estos comicios.

En el tercer artículo del monográfico, Orestes Suárez, por su parte, pone el foco en el sistema de candidatos principales. Se pregunta si ha sido flor de un día; pues, incorporado en 2014 y, tras ser objeto de discusión, mantenido por los principales partidos ante las elecciones europeas de 2019, no fue respetado por el Consejo Europeo a la hora de proponer al Parlamento a Ursula von der Leyen para presidir la Comisión; la hoy presidenta no participó como candidata en estos comicios.

La fragilidad de los candidatos principales ejemplifica los retos que plantean en términos de calidad de la democracia a escala europea la fragmentación del ejecutivo de la UE y el estilo consensual de toma de decisiones que caracteriza los trabajos tanto en el seno de cada institución —especialmente, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros de la UE y el propio Parlamento Europeo— como entre instituciones de la UE, señaladamente, en las relaciones entre estas tres instituciones y la Comisión.

Del mismo modo, en sentido contrario, la utilidad del *Spitzenkandidaten* prueba las fortalezas de la configuración institucional de la UE, incluida la racionalidad del estilo decisional de búsqueda del consenso. Quizás los propios europartidos sean el actor clave para lograr un mejor manejo y resultados de esta herramienta de los candidatos principales de cara a los comicios de 2024, si desean mantenerla.

Iniciando el segundo bloque del monográfico, Alazne Irigoien aborda el análisis de los primeros diez años del Tratado de Lisboa desde el punto de vista de la igualdad entre hombres y mujeres como requisito de la democracia en el sistema político de la UE. Con las lentes propias de los estudios de género, examina los cambios en la letra de los Tratados, la participación de las mujeres en la elaboración de las respuestas europeas a la Gran Crisis, el Brexit y el deterioro de la democracia en Hungría y Polonia, así como el contenido de estas decisiones. La autora ofrece sus resultados como material para pensar a la primera mujer presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, quien en su elección adoptó el compromiso de continuar impulsando mejoras en la calidad de la democracia de la UE durante el ciclo institucional 2019-2024.

A continuación, Antón Losada y Elba Maneiro llaman la atención sobre la confusión que puede generar la ausencia de una definición de identidad europea generalmente aceptada o al menos empleada de forma sistemática en los trabajos empíricos.

Estos autores utilizan datos de los estudios semestrales del Eurobarómetro para afirmar que durante el periodo 2009-2019, los ciudadanos distinguieron “con bastante claridad entre sus posiciones críticas hacia la manera cómo la UE ha gestionado la Gran Recesión y su apoyo genérico al proceso de integración o a la propia idea de Europa”. De hecho, observan que “lejos de debilitarla, las crisis han asentado a una creciente mayoría de europeos en su identidad europea y en una idea y una visión abierta, democrática, pacífica, integradora y beneficiosa de Europa”. Se subraya que “una creciente y joven mayoría”, lejos de percibir una contradicción entre democracia nacional y Europa, “integra y comparte con naturalidad y sin conflicto alguno la ciudadanía europea en y con su propia identidad”.

Para rematar el segundo bloque del monográfico, Mario Kölling da cuenta de las distintas llamadas de atención de las instituciones europeas sobre la concentración territorial de bolsas de ciudadanos en riesgo de pobreza o exclusión, al tiempo que valora críticamente los cambios desde 2009 en la propia política de cohesión de la UE. Lamenta la creciente reorientación de esta política hacia problemas conjuntos de la Unión, desviando la atención de la meta de convergencia entre regiones, máxime teniendo en cuenta el impacto y sa-lida asimétricos de la Gran Crisis. No obstante, apunta que la condicionalidad de los fondos europeos presenta el potencial de generar algunos incentivos positivos.

Su trabajo expone los desafíos de la dimensión territorial del objetivo de cohesión, que resulta clave en la estrategia de recuperación de la COVID-19, y llama la atención acerca del carácter “multidimensional, complejo y ambiguo de este concepto, especialmente en sistemas políticos multinivel”. Recuerda que, incluso en federaciones consolidadas, esta noción funciona como una meta normativa de las sociedades cuya persecución exige abundantes esfuerzos.

Finalmente, a modo de broche, Ariadna Ripoll ofrece las conclusiones del monográfico. El equipo de autores de este número deseamos que resulte de provecho y agradable lectura tanto para personas orientadas al seguimiento de los asuntos de la UE como para perfiles de lectores más generalistas.