

PRIMER SEMESTRE. 2013

PANORAMA SOCIAL



LA CIUDADANÍA EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA



Creación y evolución de la ciudadanía europea
Europeísmo e identidad europea
Derechos y libertades de los ciudadanos europeos
Culturas políticas nacionales en el seno de Europa
El fortalecimiento cívico de la Unión Europea

COLABORAN:

José C. Cano, Yolanda Gómez, Willem Maas, Teresa Mata,
Traute Meyer, Ignacio Molina, Stefanie C. Müller, Marta Paradés,
Santiago Pérez-Nievas, Sonia Piedrafita, Javier Ramos,
Anne M. Reynaers, Susana del Río, Joaquín Sarrión y Mariano Torcal

PRIMER SEMESTRE. 2013

PANORAMA SOCIAL



LA CIUDADANÍA EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA





PATRONATO

ISIDRO FAINÉ CASAS (*Presidente*)
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN (*Vicepresidente*)
FERNANDO CONLLEDO LANTERO (*Secretario*)
MARIO FERNÁNDEZ PELAZ
AMADO FRANCO LAHOZ
MANUEL MENÉNDEZ MENÉNDEZ
PEDRO ANTONIO MERINO GARCÍA
ANTONIO PULIDO GUTIÉRREZ
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

PANORAMA SOCIAL

Número 17 Primer semestre. 2013

CONSEJO DE REDACCIÓN

CARLOS OCAÑA PÉREZ DE TUDELA (*Director*)
ELISA CHULIÁ RODRIGO (*Editora*)
BERTA ÁLVAREZ-MIRANDA NAVARRO
VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ
ANTONIO JESÚS ROMERO MORA
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

PEDIDOS E INFORMACIÓN

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.
Teléfono: 91 596 54 81
Fax: 91 596 57 96
Correo electrónico: suscrip@funcas.es

Printed in Spain
Edita: FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS (Funcas)
Caballero de Gracia, 28, 28013 Madrid.

© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS. Todos los derechos reservados.
Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación,
así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso
reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta,
fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización
escrita del editor.

ISSN: 1699-6852
Depósito legal: M-23-401-2005
Maquetación: FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS (FUNCAS)
Imprime: CECABANK

Las colaboraciones en esta revista reflejan exclusivamente la opinión
de sus autores, y en modo alguno son suscritas o rechazadas por la
FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS.

Índice

-
- 5 | PRESENTACIÓN
-
- 9 | La creación y la evolución de la ciudadanía europea
WILLEM MAAS
-
- 21 | Empleo, protección social y ciudadanía europea en tiempos de crisis
JAVIER RAMOS
-
- 33 | La libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos en la Unión Europea
JOAQUÍN SARRIÓN ESTEVE
-
- 41 | Ciudadanía europea, libre circulación de trabajadores y derechos de pensión. Sobre los beneficios de migrar joven desde países orientales a países occidentales de la Unión Europea
TRAUTE MEYER
-
- 59 | La *iniciativa ciudadana* en la Unión Europea
YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ
-
- 71 | Ciudadanía europea y transparencia política
JOSÉ CARLOS CANO MONTEJANO
-
- 83 | ¿Fallo institucional o efectos de la crisis económica? Las causas de la crisis del europeísmo en España y Portugal
MARIANO TORCAL LORIENTE

-
- 101 | Las actitudes hacia la UE en el contexto de crisis:
España, 2007-2012
MARTA PARADÉS, TERESA MATA Y SANTIAGO PÉREZ-NIEVAS
-
- 121 | La unión política como tratamiento de legitimación de la nueva
Unión Europea. Reflexiones sobre el diagnóstico, la dosis adecuada
y los posibles efectos secundarios
IGNACIO MOLINA
-
- 133 | Los ciudadanos ante las elecciones europeas. Retos actuales
y propuestas de reforma
SONIA PIEDRAFITA
-
- 149 | Ciudadanía europea: participación y comunicación para una nueva
política
SUSANA DEL RÍO VILLAR
-
- 159 | Culturas políticas y sociales en Europa. La conciencia
de responsabilidad cívica de la sociedad alemana
STEFANIE CLAUDIA MÜLLER
-
- 165 | Consenso y esfuerzo colectivo como fundamentos de la cultura
política holandesa
ANNE-MARIE REYNAERS

Presentación



En un tiempo de fuertes turbulencias económicas y sociales en que la imagen de la Unión Europea ha sufrido un evidente deterioro, parece especialmente indicado pararse a pensar sobre los principios inspiradores de este proyecto supranacional, los avances conseguidos y los interrogantes abiertos. Firme en su compromiso de contribuir a la información, reflexión y discusión sobre asuntos verdaderamente importantes para la sociedad española, la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) dedica el número 17 de su revista *Panorama Social* al tema que la Unión Europea ha elegido como motivo central de este año 2013: la ciudadanía europea. Con este propósito, *Panorama Social* reúne trece artículos que plantean y analizan cuestiones diversas, pero entre sí trabadas, como la solidez del europeísmo y de la identidad europea, los instrumentos legales para hacer efectivos los derechos económico-laborales y políticos de ciudadanía, las prácticas en el ejercicio de tales derechos, y los obstáculos y resistencias que encuentran.

El número se abre con una aproximación histórica a la ciudadanía europea. **Willem Maas** (York University) recorre en su artículo las principales etapas de esta “senda cívica” desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, poniendo de relieve los esfuerzos de las instituciones comunitarias y las dificultades surgidas para hacer realidad derechos de ciudadanía supranacionales. Además, subraya la contribución española a este proceso de construcción de la ciudadanía europea, cuyo resultado, aunque todavía incompleto, carece de parangón en otras regiones o continentes del mundo.

Desde esta perspectiva histórica, **Javier Ramos** (Universidad de Zúrich) mantiene que la Unión Europea se encuentra actualmente ante una oportunidad de definición de su sentido como proyecto político. A juicio del autor, la búsqueda de mayor competitividad económica en un mundo cada vez más abierto e interrelacionado ha llevado a las instituciones europeas a descuidar su dimensión social. El autor aboga por que la Unión defienda “hacia fuera” su modelo económico, que ha procurado bienestar y cohesión social durante décadas y que puede contrarrestar algunas de las consecuencias indeseadas de la globalización, como el aumento de la precariedad laboral y la desigualdad social, el deterioro medioambiental y el incremento del poder económico y político del sector financiero.

Uno de los pilares fundamentales de la ciudadanía europea es el derecho de libre circulación. Su análisis jurídico se aborda en el artículo de **Joaquín Sarrión** (Universidad Nacional de Educación a Distancia), según el cual este derecho fundamental refleja la evolución desde la libertad de movimiento de trabajadores y profesionales, en la que prevalece la dimensión económica, hacia la libre circulación de ciudadanos, vinculada ya con una dimensión política. También **Traute Meyer** (Universidad de Southampton) enfoca la atención en la libre circulación de trabajadores entre Estados miembros, fijándose en cómo los migrantes europeos acumulan los derechos de pensión. Teniendo en cuenta el tipo de Estado del bienestar del país de origen y del país de acogida, así como también su nivel de riqueza, la autora concluye que emigrar durante

un largo periodo de tiempo desde países orientales a países occidentales de la Unión Europea reporta considerables beneficios comparativos en la prestación por jubilación que finalmente puede obtenerse.

Yolanda Gómez (Universidad Nacional de Educación a Distancia) y **José Carlos Cano** (Universidad Complutense de Madrid) abordan en sus artículos dos avances significativos en materia de participación ciudadana en la política europea. Gómez expone la regulación del derecho de iniciativa ciudadana, aprobada en la primavera de 2012. A través de este instrumento, los ciudadanos europeos pueden solicitar a la Comisión Europea la propuesta de un texto legislativo en alguno de sus ámbitos de competencia. Reforzar la vertiente democrática del proceso de adopción de decisiones políticas es asimismo el propósito de las diferentes iniciativas orientadas a mejorar el acceso a la información sobre las actuaciones de las instituciones europeas. De estas iniciativas se ocupa el artículo de Cano, subrayando la importancia del Registro de Transparencia, que establece reglas de información pública a las que han de sujetarse los grupos de interés que influyen en la política europea.

Los dos siguientes artículos orientan la mirada hacia la evolución del apoyo social a las instituciones europeas y al proyecto que encarnan. **Mariano Torcal** (Universidad Pompeu Fabra) analiza el deterioro del europeísmo en España, tratando de averiguar sus razones. Torcal concluye que el menguante apoyo social a la Unión Europea no obedece tanto a la percepción de los efectos de la crisis ni a su impacto concreto en las economías domésticas, cuanto a un abrupto declive de la confianza en las instituciones europeas. Esta conclusión aconseja tomar muy en cuenta los problemas político-institucionales de la Unión Europea, sin marginarlos respecto a los económicos. **Marta Paradés, Teresa Mata y Santiago Pérez-Nievas** (Universidad Autónoma de Madrid) también contemplan con preocupación la ostensible caída de la confianza de los españoles en las instituciones y políticas europeas. Sin embargo, puntualizan que el descenso no es tan drástico por lo que se refiere a los sentimientos de identidad con Europa. Los recursos educativos y la escasa confianza en las instituciones políticas nacionales redundan en beneficio de este tipo de apoyo difuso, que, aun siendo más estable en el tiempo, no es inmune a la erosión del apoyo específico, reflejada en las series temporales de valoración de las instituciones y políticas europeas.

Por su parte, **Ignacio Molina** (Universidad Autónoma de Madrid y Real Instituto Elcano), toma igualmente como punto de partida el acelerado desgaste de legitimidad que ha padecido el proceso de integración europea y reflexiona sobre las dificultades para recuperarla. En su artículo propone posibles fórmulas institucionales de relegitimación, no sin advertir del riesgo que, a su juicio, entraña reforzar la dimensión intergubernamental y el protagonismo de los parlamentos nacionales, en lugar de las instituciones comunes.

Pieza clave del entramado institucional europeo es el Parlamento Europeo, que constituye el objeto central de los artículos de **Sonia Piedrafitra** (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) y **Susana del Río** (Comité de Expertos independientes de la Comisión Europea). Piedrafitra muestra cómo la participación electoral ha descendido de manera constante desde que en 1979 se convocaran por primera vez las elecciones al Parlamento Europeo en los nueve Estados que entonces formaban la Comunidad Económica Europea, para, a continuación, distinguir las razones plausibles de este debilitamiento electoral y apuntar las dificultades estructurales que afrontan los defensores de una revitalización del Parlamento Europeo. En cambio, del Río valora la importancia democrática de las elecciones europeas y hace hincapié en la comunicación institucional como estímulo eficaz de la participación ciudadana e instrumento de legitimación política de la Unión Europea. En su artículo resalta los esfuerzos que, en ese sentido, se desplegaron durante la campaña electoral al Parlamento Europeo de 2009, ampliando el espacio público en el marco del cual tendrán lugar las próximas elecciones de 2014.

Los dos últimos artículos persiguen el propósito de entender mejor las actitudes, perspectivas y conductas de dos sociedades que han asumido gran protagonismo en la política europea durante la crisis de la deuda soberana: la alemana y la holandesa. Las culturas sociales y políticas de los Estados miembros de la Unión Europea son herederas de tradiciones cívicas, éticas y morales muy diferentes y robustas, que la ciudadanía europea ni puede ni debe desdibujar. **Stefanie Claudia Müller** y **Anne-Marie Reynaers**, doctorandas de la Universidad CEU San Pablo de Madrid y de la Universidad Libre de Ámsterdam, esbozan los rasgos más característicos de esas culturas en sus respectivos países de origen, Alemania y los Países Bajos,



indagando en las raíces históricas. Esta información contextual es importante para entender las reservas que han mostrado estas sociedades ante determinadas propuestas políticas de las instituciones europeas y de los Estados miembros más duramente golpeados por la crisis, así como también para comprender mejor los márgenes que ellas mismas marcan a sus dirigentes políticos nacionales.

Las aportaciones de todos los colaboradores en este número de *Panorama Social* comparten una perspectiva analítica, que FUNCAS también hace suya: la ciudadanía europea se halla hoy día en una encrucijada de la que puede salir reforzada si se reconocen y analizan debidamente las dificultades, y se buscan y desarrollan propuestas no solo eficaces para salir de la crisis, sino también respetuosas con los principios filosófico-políticos, la trayectoria histórica de la Unión Europea y las sensibilidades culturales y sociales de sus Estados miembros.

La creación y la evolución de la ciudadanía europea*

WILLEM MAAS*

RESUMEN

El camino que conduce a la ciudadanía europea ha sido largo y no ha estado libre de obstáculos. En este artículo se describen y explican las principales etapas de ese camino desde la Segunda Guerra Mundial. El artículo pone de relieve los esfuerzos de las instituciones comunitarias y las dificultades que se han tenido que ir superando para agregar paulatinamente dimensiones políticas y sociales a la ciudadanía europea. Se resalta la contribución española a este proceso, cuyo resultado, aunque incompleto, no tiene parangón en otras regiones ni continentes del mundo.

1. INTRODUCCIÓN

“Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”. Así se declara en el artículo 8 del Tratado suscrito en Maastricht, Holanda, el 7 de febrero de 1992, por los entonces doce Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, transformada en la Unión Europea (UE) a partir del momento en que el Tratado entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. La incorporación formal de la ciudadanía a los documentos que establecen las instituciones de la integración europea supuso la consolidación de décadas de desarrollo legal y político en

* Traducción del idioma inglés de Elisa Chuliá.

* Catedrático Jean Monnet de York University (Toronto, Canadá) y autor de *Creating European Citizens* (maas@yorku.ca).

pos de un estatus común de ciudadano para los nacionales de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, dadas las reservas de algunos Estados miembros, los negociadores del siguiente tratado, el Tratado de Ámsterdam, puntualizaron que “la ciudadanía de la Unión complementará y no reemplazará la ciudadanía nacional”.

Este artículo explica la evolución de la ciudadanía europea, desde su génesis tras la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. Ni sencillo ni lineal, el desarrollo de la ciudadanía de la UE refleja las vicisitudes del proyecto europeo. En las siguientes páginas se enfoca la atención en la naturaleza conflictiva de los derechos supranacionales o, quizá con más precisión, transnacionales (Olsen, 2012), encarnados en el concepto de una ciudadanía común para todos los europeos.

Subrayemos, en cualquier caso, que ningún otro continente cuenta con siquiera algo remotamente parecido a una ciudadanía continental; los muy limitados derechos añadidos que los ciudadanos de los Estados Unidos, Canadá y México obtienen en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) o los concedidos a los ciudadanos de los Estados miembros de Mercosur o de la Unión Africana, por ejemplo, paldescen en comparación con la amplia igualdad que provee una ciudadanía europea que limita el poder que ostentan los gobiernos de los Estados miembros de la UE de privilegiar a sus propios ciudadanos frente a los de otros Estados miembros. La ciudadanía de la UE constituye, en cierto modo, una forma de ciudadanía federal (Maas, 2013a), con un alcance y una escala inexistentes en ningún otro continente. Este carácter distintivo refleja

el “experimento único” (Kostakopoulou, en prensa) de una comunidad política supranacional a escala continental, ausente en cualquier otra parte del mundo. Todas las comunidades políticas afrontan la tensión entre la promesa, implícita en el concepto de ciudadanía, de proporcionar igualdad, y la tendencia particularista a mantener la diversidad. Sobre este trasfondo, Europa constituye un caso interesante de ciudadanía común superadora de antiguas divisiones (Maas, 2013b).

2. LOS ORÍGENES DE LA IDEA

La idea de una ciudadanía europea común tiene muchos precursores, pero su principal impulso provino de la hostilidad hacia el nacionalismo provocado por la Segunda Guerra Mundial. Ya en 1943, por ejemplo, el Movimiento Federalista Europeo promovió en Italia la creación de una ciudadanía europea “continental”, en paralelo a una ciudadanía nacional, consistente en el establecimiento de relaciones políticas y legales directas con una federación europea. Los defensores de esta idea abogaban por la igualdad legal de los ciudadanos de todos los Estados europeos y reivindicaban la “opción de obtener la ciudadanía europea además de la ciudadanía nacional” (Maas, 2005: 2012). También el grupo holandés Acción Europea postuló una ciudadanía europea como complemento de la ciudadanía nacional, y el Congreso de la Haya de 1948 –que, presidido por Winston Churchill, reunió a unos 750 delegados de todo el espectro político, incluyendo al primer ministro británico, a tres antiguos primeros ministros franceses, a François Mitterrand, Konrad Adenauer, Harold Macmillan, Altiero Spinelli y su esposa Ursula Hirschmann, Walter Hallstein, Salvador de Madariaga, Raymond Aron y otros dirigentes políticos, profesores, empresarios, líderes religiosos y periodistas– definió como un ingrediente esencial de la UE la capacidad directa de los ciudadanos de denunciar ante los tribunales europeos cualquier violación de sus derechos plasmados en una Carta común.

En un discurso previo al Congreso, recogiendo el espíritu supranacionalista, Churchill afirmó: “Esperamos alcanzar de nuevo una Europa... en la cual los hombres se enorgullecen al decir: ‘Soy europeo’. Esperamos ver una Europa en la que los hombres de cada país valoren tanto ser europeos como pertenecer a su país de nacimiento. Y allí adonde vayan, den-

tro de este vasto territorio, tendrán verdaderamente la sensación de ‘aquí estoy en casa’”. Un año después, invocó “un sentido del patriotismo ampliado y una ciudadanía común (Maas, 2007: 12). El Congreso de La Haya también propuso un “pasaporte europeo que sustituya a los pasaportes nacionales y lleve el título ‘europeo’ para uso del propietario cuando viaje a otros continentes”. Estos argumentos colearon algunos años, mientras el Congreso de La Haya daba sus frutos en la fundación del Movimiento Europeo, el Colegio de Europa y las instituciones establecidas por el Tratado Europeo del Carbón y del Acero (Tratado de París) y el Tratado Europeo de la Comunidad Económica (Tratado de Roma).

3. LOS PRIMEROS PASOS (DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA) HACIA UNA CIUDADANÍA COMÚN

Cabría afirmar que los líderes políticos europeos percibían el mercado común y otras formas de integración económica simplemente como medidas provisionales hacia una genuina comunidad política europea, con una ciudadanía común: “Valoraron sin ambages la importancia de las transformaciones económicas que acababan de decidir, pero, en sus cabezas, estos cambios, a pesar de toda su grandeza, eran meramente accesorios respecto a una revolución política mayor, o, como poco, el primer paso hacia ese objetivo”¹.

El 9 de mayo de 1950 –décimo aniversario de la invasión alemana de Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo– el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, anunció los planes para la creación de una Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Los representantes de Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux negociaron rápidamente. Aun cuando los representantes británicos tomaron parte en las conversaciones, al final el Reino Unido se abstuvo de participar. Durante ese verano se discutieron las posibles disposiciones del tratado, y en diciembre quedó listo un borrador del documento final. Conforme a las negociaciones finales, el tratado que establecía la CECA se firmó en París el 18 de abril de 1951, y entró en vigor el 25 de julio de 1952.

¹ Paul-Henri Spaak, citado en Maas (2007: 9).

El Tratado de París estableció la libertad de circulación para los trabajadores de la industria del carbón y del acero, más tarde proclamada como el primer paso hacia una ciudadanía común. El comisionado italiano Lionello Levi Sandri afirmó después: "La libre circulación de los trabajadores es el primer aspecto de la ciudadanía europea. Todos los ciudadanos de los Estados miembros son iguales en todos y cada uno de nuestros Estados miembros" (Maas, 2007: 219). Pero a pesar de esta retórica, el desarrollo de la libre circulación de los trabajadores avanzó lentamente, provocando la constante irritación de, sobre todo, los dirigentes italianos, que habían insistido en la inclusión de este principio en el Tratado (Maas, 2005). El retraso en la introducción de la libre circulación provocó tal malestar, que se convirtió en la única cuestión política incluida en las propuestas de la CECA para revisar el Tratado de París de cara a las negociaciones que resultarían en el Tratado de Roma (suscrito el 25 de marzo de 1957 y en vigor desde el 1 de enero de 1958), que estableció la Comunidad Económica Europea.

Tras la experiencia de los retrasos causados por algunos Estados miembros encargados de diseñar y desarrollar las previsiones de libre circulación, los defensores de esta última y de la ciudadanía europea se aseguraron de que el Tratado de Roma fijara con precisión los plazos y otorgara poder a la Comisión Europea, una burocracia supranacional de nueva creación, para establecer el principio de no discriminación entre ciudadanos de los Estados miembros: "resueltos a fundar una unión aún más estrecha entre las gentes de Europa" y "decididos a afianzar el progreso económico y social de sus países a través de la acción común y la eliminación de las barreras que dividen a Europa", los seis Estados miembros fundadores (Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo) se comprometieron a suprimir los obstáculos a la libre circulación de las personas, los servicios, el capital y los bienes, así como también a prohibir "cualquier tipo de discriminación basada en la nacionalidad".

Durante el siguiente cuarto de siglo se desarrollaron gradualmente estos principios de ciudadanía, promovidos no solo por la Comisión Europea (CE) y el Parlamento Europeo (PE), sino también por el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), radicado en Luxemburgo. Sobre la base de los tratados y los principios de supremacía de

la legislación europea y de efecto directo (conforme al cual no solo los Estados, sino también los ciudadanos particulares pueden invocar la legislación europea), el Tribunal contribuyó a transformar la Comunidad Económica Europea en un área de libertad y movilidad para los trabajadores europeos y sus familias, los profesionales, los proveedores de servicios y, en definitiva, todos los ciudadanos (Maas, 2007). Como señaló en 1979 el vizconde Étienne Davignon, entonces comisionado europeo y posteriormente vicepresidente de la Comisión, "el estatus del 'ciudadano de la Comunidad' se reconoció oficialmente desde el momento en que los tratados concedían derechos individuales y la oportunidad de reivindicarlos mediante el recurso a un tribunal nacional o comunitario" (Maas, 2007: 4).

4. LOS OBSTÁCULOS EN EL CAMINO Y LAS RESISTENCIAS DE ALGUNOS CAMINANTES

La mutación de los derechos de libre circulación desde una definición y promoción basadas en argumentos económicos hasta su consideración como núcleo de la nueva ciudadanía europea fue gradual. Los derechos de libre circulación de los trabajadores se justificaron, en primer lugar, en virtud de la necesidad de facilitar los desplazamientos por razones laborales, y, después, como una medida de perfeccionamiento del mercado único. Pero tales derechos siguieron ampliándose incluso después de conseguir las condiciones necesarias para el libre desplazamiento de trabajadores en respaldo del mercado único. Esta ampliación de los derechos individuales fue de la mano de la difusión de la idea de ciudadanía europea, cuya culminación precisó dos décadas, desde las discusiones en los años sesenta y primeros setenta hasta el Tratado de Maastricht.

A pesar del considerable respaldo que suscitaba el establecimiento de la ciudadanía europea ya en los años setenta, la primera ampliación de la Comunidad (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973) entorpeció el proceso, llevando a un punto muerto en el Consejo. Sin embargo, las dos siguientes ampliaciones (Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986) reactivaron aquel proyecto. La adopción del principio de ciudadanía europea no obedeció a la presión de la Comisión, sino más bien a las negociaciones entre

los Estados miembros –incluyendo los tres nuevos miembros meridionales– y entre los Estados miembros y el PE. Con el Acta Única Europea (AUE) de 1987, el Parlamento adquirió poder de codificación; este hecho contribuye a explicar por qué antes del AUE los Estados miembros ignoraron las propuestas del PE a favor de la ciudadanía, mientras que sí las tuvieron en cuenta en las discusiones que precedieron al Tratado de Maastricht.

El PE formuló diversas recomendaciones sobre la ciudadanía en el Borrador para el Establecimiento de la Unión Europea, redactado en gran medida por Altiero Spinelli. Según este documento, los “ciudadanos de los Estados miembros serán *ipso facto* ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión dependerá de la ciudadanía de un Estado miembro; no se podrá adquirir ni renunciar a ella independientemente. Los ciudadanos de la Unión deben participar en la vida política de la Unión en las formas establecidas por el Tratado, disfrutar de los derechos que les reconoce el sistema legal de la Unión y respetar sus leyes”. Aun cuando solo Bélgica e Italia solicitaron la ratificación del Borrador, otros dirigentes europeos mostraron interés en la ciudadanía europea. El Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado en junio de 1984, estableció dos comités *ad hoc*, situando la Unión Europea (Comité de Asuntos Institucionales”) y la ciudadanía (Comité de la Europa de los Pueblos) en la agenda. Las conclusiones de la presidencia del Consejo de Fontainebleau especificaron que la Comunidad debería “responder a las expectativas del pueblo de Europa adoptando medidas para reforzar y promover su identidad y su imagen, tanto entre sus ciudadanos como en el resto del mundo”; unas palabras llamativas porque se referían a un único pueblo de Europa (en lugar de a muchos) y a los ciudadanos de la Comunidad (en lugar de a los ciudadanos de los Estados miembros).

En enero de 1985 se emitieron los primeros pasaportes con formato europeo, mientras tomaba posesión una nueva CE dirigida por el antiguo ministro de Finanzas Jacques Delors, un político dinámico que inmediatamente lanzó un ambicioso proyecto para revitalizar la integración. Un par de meses después, en marzo, el comité de Asuntos Institucionales apeló a la necesidad de un mercado interno homogéneo, sustituyendo la unanimidad por la mayoría calificada en la adopción de decisiones por parte del Consejo y otorgando mayores poderes a la CE y

al PE. No todos los Estados miembros respaldaron estos objetivos. El Reino Unido, Dinamarca y Grecia rechazaron la recomendación central del informe, concretamente que los Estados miembros negociaran un tratado de la UE basado en el Borrador. Los tratados de adhesión de España y Portugal, que entraron en vigor el 1 de enero de 1986, se firmaron en junio, dos días antes de que la Comisión publicara el *Libro Blanco sobre el Mercado Interior*. Este dedicaba una sección a la libre circulación, bajo el título “Una nueva iniciativa en favor de los ciudadanos de la Comunidad”, y consideraba “crucial la supresión de los obstáculos a la libre circulación todavía existentes en la Comunidad para los trabajadores autónomos y los empleados”. Citando los hallazgos preliminares del informe del Comité de la Europa de los Pueblos, proclamaba, además, que “las medidas para asegurar la libre circulación de los individuos no han de quedar restringidas a la población activa”. El propósito del *Libro Blanco* de asegurar la libre circulación para todos los individuos, independientemente de la posición que ocuparan en la economía, acabaría convirtiéndose en el núcleo de la ciudadanía europea.

Precisamente el mismo día en que se publicó el *Libro Blanco*, representantes de Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo firmaban un acuerdo para eliminar los controles fronterizos; la ceremonia tuvo lugar en la localidad luxemburguesa de Schengen, en un barco sobre el río en el que confluyen las fronteras de Luxemburgo, Francia y Alemania. De este modo, cinco de los seis Estados miembros fundadores ofrecían un rotundo respaldo a los planes de supresión de los controles fronterizos, no sin la resistencia de los tres Estados miembros más recientes (Dinamarca, Reino Unido y Grecia). Italia no fue invitada a participar en Schengen debido a su inadecuado control policial de la línea costera, mientras que Irlanda prefirió permanecer en la Zona Libre de Pasaporte (*Common Travel Area*) que compartía con el Reino Unido. El ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo tildó el Acuerdo de Schengen como “un gran paso en el camino hacia la unidad europea”, que beneficiaba directamente a los ciudadanos de los Estados signatarios, “acercándoles un paso más a lo que en ocasiones se designa como la ‘ciudadanía europea’” (Maas, 2007: 37).

Seis días después, el Comité de la Europa de los Pueblos concluyó su informe. En él recomendaba avanzar específicamente en los siguientes

ámbitos: (1) el derecho de sufragio en elecciones municipales, (2) la movilidad de los estudiantes, (3) una política común para nacionales de terceros países, y (4) el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales. Asimismo, poniendo de relieve el valor de los símbolos, el Comité propuso una bandera europea y la adopción de la Oda a la Alegría de la Novena Sinfonía de Beethoven como himno europeo. También propugnó el derecho general de residencia para todos los ciudadanos de la Comunidad, la creación del defensor (*ombudsman*) europeo, la asistencia consular fuera de la Comunidad y el reconocimiento del derecho de voto en las elecciones europeas; más adelante, estas propuestas se incorporarían casi literalmente al Tratado de Maastricht.

Todas estas propuestas obtuvieron el firme respaldo de los líderes políticos nacionales, reunidos a finales de junio en el Consejo Europeo de Milán. Dada su oposición, no estaba claro si el Reino Unido, Dinamarca y Grecia participarían en una conferencia intergubernamental que habría de redactar un nuevo tratado. El bloqueo de Milán se superó por la decisión sin precedentes de votar: la propuesta de convocatoria de una conferencia se adoptó por siete votos a tres, y la presidencia entrante de Luxemburgo propuso revisar el Tratado vigente sobre la base de los informes de los comités de Asuntos Institucionales y de la Europa de los Pueblos, así como de las propuestas de la Comisión sobre la libre circulación de personas.

Las decisiones finales sobre los textos que constituirían el AUE se dejaron para las reuniones de Luxemburgo, celebradas en diciembre de 1985, en las que el mercado interior constituyó la cuestión central. El PE solicitó plazos determinados para la implantación de la libre circulación: los Tratados de París y Roma habían priorizado la libre circulación de bienes sobre la de las personas; ahora, el Parlamento insistía en conceder la misma importancia a los bienes y a las personas (con un plazo de dos años para su ejecución), por encima de los servicios (cinco años) y de los capitales (diez años). Mientras tanto, la CE propuso la fecha del 31 de diciembre de 1992 como plazo único para el establecimiento de un área sin fronteras, dentro de la cual las personas, los bienes, los servicios y el capital circularían libremente. También defendió que las cuestiones sobre la libre circulación se decidieran por un voto mayoritario cualificado, no por unanimidad, y que las decisiones de la Comisión prevalecieran en el

proceso de implantación, siempre que el Consejo no adoptara por unanimidad las suyas.

No obstante estos esfuerzos, los Estados miembros deseaban mantener sus poderes de veto sobre la libre circulación, y tampoco consiguieron concertar las propuestas de Dinamarca a favor de los derechos de sufragio de los ciudadanos de la Comunidad Europea. En la fase final de las negociaciones, pese a la influencia ejercida por el PE, no salieron adelante las propuestas sobre la ciudadanía incluidas en el Borrador ni la propuesta de incorporar al nuevo tratado un artículo sobre los derechos fundamentales. Los Estados miembros solo consiguieron acordar la mención, en el preámbulo, de la promoción de la democracia, los derechos humanos y la Carta Social Europea, excluyendo así los derechos de ciudadanía de la competencia del TJUE. En definitiva, el AUE plasmó legalmente el grueso del *Libro Blanco* de 1985, aun cuando en algunos Estados miembros, las políticas de ciudadanía europea habían evolucionado considerablemente.

Pese a la precedencia que el AUE concedió al mercado interior (sobre la ciudadanía), la CE emprendió una serie de iniciativas para facilitar la movilidad e incorporar una dimensión social a la integración europea, entre ellas las tendentes al reconocimiento mutuo de las cualificaciones académicas y profesionales, y a la eliminación de las prácticas discriminatorias, con el fin de mejorar la libre circulación. También propugnó el mantenimiento de la cohesión social a través de programas antipobreza y la reforma de los fondos estructurales, destinados a reducir las disparidades socioeconómicas entre los Estados miembros. El empleo y los programas de formación continua, la mejora de las condiciones de vida y laborales a través de medidas de seguridad y salud laboral, los contratos estandarizados y los derechos de los trabajadores con contratos temporales y a tiempo parcial constituyeron asimismo prioridades de la Comisión en esta fase. Margaret Thatcher, la primera ministra del Reino Unido, afirmó que estas propuestas introducirían “el socialismo por la puerta de atrás”. A pesar de su oposición, los otros Estados miembros doblaron los fondos estructurales hasta alcanzar una cuarta parte del presupuesto comunitario. Los convirtieron de este modo en un mecanismo de redistribución de recursos cada vez más importante, confiriéndoles un sentido de apuesta común y reforzando la idea del compromiso en el avance de derechos comunes.

Esta idea de un proyecto europeo compartido también impregnó las iniciativas sobre la movilidad estudiantil. En 1987, el Consejo aprobó el Esquema de Acción de la Comunidad Europea para la Movilidad de los Estudiantes Universitarios, más conocido por su acrónimo ERASMUS, que fomentaba los intercambios de jóvenes estudiantes financiando su movilidad dentro de Europa. ERASMUS y un programa paralelo denominado LINGUA (formación ampliada en lengua extranjera en escuelas de educación primaria y secundaria) se convertirían en instrumentos clave de promoción de un sentido de identidad europea, contribuyendo así a promover y afianzar el desplazamiento del propósito fundamental de la política europea desde los derechos mercantiles a los derechos individuales y la ciudadanía común (Maas, 2007: apartado 5.4).

5. LA APUESTA ESPAÑOLA POR LA CIUDADANÍA EUROPEA

Los procesos de adhesión de Grecia (1981), España y Portugal (1986) contemplaron una serie de estipulaciones particulares, en virtud de las cuales la libre circulación de los trabajadores solo se introduciría progresivamente (estipulaciones análogas a las que incluyeron los acuerdos de ampliación posteriores, desde 2004 a 2007, en relación a los trabajadores). La lógica de esta introducción gradual residía en el temor de los Estados miembros “veteranos” a la inmigración masiva desde los nuevos Estados miembros, una preocupación que persistió incluso una vez concluido el periodo de transición. Curiosamente, más gente (incluyendo a quienes abandonaron Grecia, España y Portugal para trabajar en los países del norte, pero más tarde decidieron jubilarse en su país de origen) acabó desplazándose de los viejos a los nuevos Estados miembros que al revés. La injusticia percibida en la introducción de estas disposiciones contribuye a explicar el apoyo que los Estados meridionales prestaron a la ciudadanía europea. Ciertamente, los Estados miembros “veteranos” modificaron ostensiblemente sus posiciones respecto a la ciudadanía europea entre las negociaciones del AUE y las de Maastricht, pero el ingreso de los nuevos Estados miembros, sin derecho a voto en el AUE, influyó decisivamente en las negociaciones de Maastricht, en las que España y, en menor medida, Portugal desempeñaron un papel clave promoviendo la

noción de la ciudadanía europea (Maas, 2007: apartado 2.3).

El fin del comunismo y la proyectada reunificación de Alemania avivaron los esfuerzos de avanzar en la integración europea, que acabaría plasmándose en el Tratado de Maastricht. Las propuestas favorables a ampliar el foco de las discusiones más allá de los asuntos económicos, dando entrada en ellas al componente político, obtuvieron rápidamente el apoyo de la Comisión Delors y de diversos Estados miembros. Los defensores de añadir elementos políticos a la integración europea invocaron la noción de ciudadanía, objeto de múltiples debates en el pasado, pero nunca recogida en la ley comunitaria. El canciller alemán Helmut Kohl y el presidente francés François Mitterrand abogaron resueltamente por la integración y el desarrollo de la idea de una ciudadanía comunitaria. Junto con otros dirigentes europeos, insistieron en que la ciudadanía europea debía implicar el respeto a los derechos humanos, a los derechos sociales y políticos, y a la circulación libre de todo obstáculo.

Ante una postura tan manifiestamente favorable al establecimiento de la ciudadanía europea por parte de Francia y Alemania, otros Estados miembros no podían permanecer callados. En el Consejo Europeo de 28 de abril de 1990, los jefes de Estado y presidentes de gobierno encargaron a sus ministros de Asuntos Exteriores que decidieran sobre la necesidad de una segunda conferencia, en paralelo a la de la Unión Monetaria Europea. Los británicos se oponían a una reunión semejante, mientras que otros gobiernos la apoyaban sin reservas. Por ejemplo, en una carta de 4 de mayo de 1990, el presidente del gobierno español, Felipe González, apremió al resto de gobiernos a abordar la cuestión de la ciudadanía europea, argumentando que esta debería basarse en el marco legal de Schengen y la libre circulación de las personas. Por su parte, el PE solicitó una serie de conferencias preparatorias interinstitucionales para coordinar el texto del nuevo tratado, con participación de los representantes del Parlamento, de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros. Se celebraron tres conferencias con los ministros de Asuntos Exteriores para debatir sobre la unión política, y una con los ministros de Hacienda para deliberar sobre la unión monetaria. En la primera, la delegación española destacó que la unión política exigía un “contenido real” y podría basarse en “tres pilares: un espacio econó-

mico integrado, una política exterior y de seguridad común, y una ciudadanía común". La idea de los tres pilares se adoptó más adelante en el Tratado, aunque el tercer pilar de la ciudadanía se amplió, incluyendo en él los asuntos relacionados con la justicia y el orden interior.

Cuando los jefes de Estado y los presidentes de gobierno regresaron a Dublín en junio, acordaron convocar una conferencia sobre la unión política, análoga a la convocada sobre la unión económica y monetaria. El PE respondió rápidamente y mandó un segundo informe con el que pretendía marcar la agenda. Su definición de la Unión Europea incluía la ciudadanía común y también un marco conjunto para la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, el PE defendía la codificación de los derechos humanos fundamentales en el Tratado y el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales y europeas en el Estado miembro de residencia.

A finales de septiembre de 1990, España trató de hacer una aportación propia a la definición de la ciudadanía europea en un memorándum titulado "Hacia una Ciudadanía Europea". En él argumentaba que la idea de la UE implicaba la creación de un espacio integrado dentro del cual los ciudadanos de todos los Estados miembros desempeñaran un papel central y fundamental. España preconizó, por tanto, "un salto cualitativo que posibilitara la transformación de un área de carácter esencialmente económico en un área integrada, puesta al servicio directo del ciudadano" (Maas, 2007: 48).

6. MAASTRICHT Y SU RATIFICACIÓN

El Consejo Europeo de Maastricht se celebró el 9 y el 10 de diciembre de 1991, y el texto final no quedó listo hasta las primeras horas del 11 de diciembre. En las negociaciones, "Francia y Alemania centraron la atención en la política exterior y la seguridad, España en la ciudadanía y la cohesión, Italia y Bélgica en los poderes del Parlamento y el voto mayoritario, y Dinamarca en el medio ambiente" (Maas, 2007: 49). Cuatro grupos de derechos cobraron relieve en el acuerdo final: la libre circulación, la protección diplomática en el extranjero, la petición al PE y el amparo de un nuevo *ombudsman* europeo.

Conforme a su habitual papel de "motores de integración", el apoyo de las delegaciones francesa y alemana resultó crucial para la aprobación de las disposiciones sobre la ciudadanía europea. El derecho de los ciudadanos europeos a votar en elecciones municipales y europeas en su país de residencia, en lugar de en su país de origen, planteaba problemas constitucionales a Francia y devino una cuestión importante en el debate de ratificación del Tratado, pero Mitterrand albergaba buenas razones para defenderlo: además de su compromiso con la idea europea, desde hacía tiempo se mostraba partidario de la extensión del sufragio. Aunque era consciente de que los nuevos derechos de ciudadanía exigirían la enmienda de la Constitución Francesa, no ignoraba que forzarían a la oposición a elegir entre relajar la soberanía de Francia u ofrecer una imagen de antieuropeísmo: dividir a los opositores políticos constituía un poderoso incentivo para defender la ciudadanía europea, sobre todo si, al mismo tiempo, también se avanzaba en lo que Mitterrand denominaba su gran proyecto de "transformar toda Europa en un espacio" (Maas, 2007: 50). Como muestra el ejemplo francés, la ciudadanía europea representaba no solo un proceso de construcción institucional y de integración supranacional, sino también el resultado de la política nacional de los Estados miembros, las tensiones intergubernamentales y las negociaciones entre ellos.

De los cuatro grupos de derechos de ciudadanía comprendidos en el Tratado de Maastricht, los de sufragio (el derecho a votar y ser candidato en el país de residencia) suscitaba la mayor controversia. A él se oponían amplias mayorías de ciudadanos en Dinamarca, Francia, Grecia, Luxemburgo y el Reino Unido. También en Alemania, Bélgica y Portugal provocaban rechazo, aunque menos extendido. Solo Irlanda, Holanda, España e Italia contaban con mayorías de apoyo al reconocimiento de estos derechos electorales.

Esas resistencias a la concesión de derechos políticos de ciudadanía contribuyen a explicar las dificultades que afrontaron algunos Estados miembros en el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht. Quienes critican a los líderes políticos por no haber impulsado una noción más fuerte de ciudadanía europea deberían recordar esta oposición social y las reservas que provocaba en las opiniones públicas nacionales. Un buen ejemplo de ello lo ofrece el caso de Dinamarca, el primer Estado miembro que acometió la ratifi-

cación. A pesar del respaldo de la mayor parte de sus partidos políticos, el fracaso inicial supuso un duro golpe. En efecto, en el referéndum de junio de 1992, los votantes daneses rechazaron el Tratado por 50,7 frente a 49,3 por ciento. Cuando los otros once Estados miembros decidieron seguir adelante con el proceso de ratificación, dejando abierta la posibilidad de la participación del país nórdico, el gobierno y los partidos de oposición daneses acordaron un borrador de “compromiso nacional” en el que solicitaban a los otros Estados miembros disposiciones específicas en cuatro áreas: la política de defensa, la moneda común, los asuntos judiciales y policiales, y la ciudadanía. En cuanto a este último aspecto, Dinamarca reclamó “la no sujeción a obligaciones relacionadas con la ciudadanía de la Unión”, aunque se comprometía a permitir que los ciudadanos de la Unión votaran y se presentaran como candidatos en las elecciones europeas y municipales. Tras frenéticas negociaciones diplomáticas, el Consejo Europeo reunido en Edimburgo en diciembre de 1992 concedió a Dinamarca la opción de integrarse en la Unión Económica y Monetaria, sin participar en la defensa pública, y permitiendo que prevaleciera la aproximación intergubernamental en cuestiones de justicia y policía. El Consejo también aclaró que las provisiones de ciudadanía de Maastricht “darían a los nacionales de los Estados miembros derechos añadidos y protección”, y que “en ningún caso sustituirían a la ciudadanía nacional”; asimismo, puntualizó que “la cuestión sobre si un individuo posee la nacionalidad de un Estado miembro se resolvería solo en referencia a la ley nacional del Estado miembro afectado” (Maas, 2007: 53). Sabiéndose ya libres de las exigencias de defensa común, justicia y policía, moneda y ciudadanía europea, los votantes daneses aprobaron en un segundo referéndum, por mayoría del 56,7 por ciento del electorado, el Tratado de Maastricht. La ratificación también se realizó en los otros Estados miembros, no sin algunas tensiones derivadas de la cuestión de la ciudadanía, como ocurrió en Francia.

Desde una posición normativa, basada en la teoría legal y política, puede resultar tentador reprochar a los promotores de la ciudadanía europea que no la dotaran de mayor contenido, pero semejante crítica obvia la realidad política en el marco de la cual operaban. Aun cuando Maastricht acabó aprobándose con relativa facilidad en la mayor parte de los Estados miembros, no cabe olvidar que la introducción de algunos

aspectos de la ciudadanía europea generó inicialmente sentimientos muy negativos.

España desempeñó un papel fundamental en el afianzamiento de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht. Su defensa suponía la aceptación de la reforma de la Constitución de 1978, conforme a la cual solo los ciudadanos españoles podían presentarse a las elecciones municipales. El Congreso de los Diputados y el Senado aprobaron por unanimidad la reforma constitucional (conforme a la opinión extendida de que la ciudadanía europea constituía una “propuesta” española) y, aunque algunos partidos se inclinaban por convocar un referéndum sobre el Tratado, todos le otorgaron respaldo parlamentario.

7. CIUDADANÍA EUROPEA Y DERECHOS SOCIALES

La apuesta por la ciudadanía europea también reactivó el debate sobre los derechos sociales europeos y la posibilidad de una provisión de bienestar supranacional. No era esta una discusión novedosa: ya en los años cincuenta se había puesto de manifiesto la intención de añadir derechos sociales “compactos” a los derechos “tenues” de libre circulación. Las negociaciones del Tratado de Roma sobre la política social resultaron claramente más difíciles que las relativas a la libre circulación. Sin embargo, la nueva Comunidad adoptó en 1958 provisiones detalladas sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, a las que, cinco años después, siguieron nuevas medidas sobre la seguridad social de los trabajadores “fronterizos” (residentes en un Estado miembro y empleados en otro), temporales y no residentes, así como sobre las prestaciones sanitarias y de maternidad, y los subsidios familiares para los miembros de las familias residentes en un Estado miembro diferente de aquel en el que el trabajador estuviera empleado. Estas regulaciones, que pretendían fomentar la movilidad dentro de la Comunidad, también influyeron en los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros y los países en los que, por entonces, se reclutaba a trabajadores, como España, Portugal, Grecia y Turquía. Aunque las provisiones iniciales solo cubrían algunos derechos laborales, el número y el alcance de las decisiones de política social continuó extendiéndose hasta tal punto que el anti-

guo presidente de la Comisión, Walter Hallstein, llegó a describir el crecimiento de la política social europea como una irresistible corriente: “el mar de fondo europeo infiltra lenta pero irresistiblemente los bancos de arena nacionales” (Maas, 2007: 65).

No obstante, la expansión de los derechos sociales europeos fue esporádica y controvertida. En los años sesenta, la Comisión intentó promover los derechos sociales europeos, con el fin de que los ciudadanos de los Estados miembros “sintieran de verdad que eran ciudadanos de una comunidad” y “fueran conscientes de que su bienestar común era atribuible a la Comunidad”. Pero la tensión entre este objetivo y los deseos de los Estados miembros de retener las competencias en esta materia estalló en una reunión del Consejo celebrada en 1964: los ministros responsables de los asuntos sociales convinieron unánimemente que la seguridad social correspondía a los gobiernos nacionales y que las instituciones comunitarias carecían, por tanto, de competencias. Se rompieron las conversaciones en esta materia y durante dos años los ministros del ramo dejaron de reunirse en el Consejo. Cuando finalmente lo hicieron, acordaron que las normas comunitarias sobre política social solo se aprobarían bajo la condición de que contaran con el apoyo unánime de los Estados miembros. Esto significaba más que una derrota de la Comisión; también suponía el final de los esfuerzos comunitarios orientados a aumentar las prestaciones para los trabajadores, un propósito que perdió preeminencia ante el de controlar los costes de la seguridad social.

Tras estas decisiones adoptadas en los años sesenta y durante mucho tiempo, el énfasis ya no residió en los ciudadanos, sino en el mercado, toda vez que los derechos sociales europeos se justificaron en virtud de la necesidad de facilitar la movilidad laboral: la coordinación de los sistemas de seguridad social, el reconocimiento mutuo de cualificaciones, el papel europeo de la política familiar, la garantía de igual acceso a las prestaciones sociales e incluso los esfuerzos para combatir la pobreza intentaban reducir o eliminar las barreras a la libre circulación. Esta dinámica pone en cuestión el propio concepto de la “Europa social” y la relación entre la integración europea y las políticas económicas orientadas al mercado (Preece, 2009).

Lo cierto es que, en este sentido, el contenido de la ciudadanía europea es escaso compa-

rado con el de la ciudadanía nacional (Maas, 2009). La provisión de bienestar social crea una relación directa entre los individuos y sus respectivos Estados, en lugar de entre aquellos y la UE, con la cual mantienen poco o ningún contacto directo en cuestiones sociales (Schall, 2012). Se podría decir que para reforzar la identidad europea sería menester que la UE adquiriera para sus ciudadanos una presencia dotada de sentido (Cram, 2012), un objetivo político que ha permanecido prácticamente inalterado desde que, en la postguerra, se emprendieran los primeros esfuerzos para hacer realidad la idea de los ciudadanos europeos.

Lejos de llegar a un acuerdo constitucional definitivo, la inserción de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht desató una corriente de debates y decisiones en el proceso todavía en curso de crear ciudadanos europeos. Desde entonces, la UE también se ha ampliado, de 12 a 28 Estados miembros: Austria, Suecia y Finlandia, en 1995; Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, en 2004; Bulgaria y Rumanía, en 2007, y Croacia en 2013. Estas ampliaciones han traído consigo grandes movimientos de trabajadores desde los Estados de Europa central y oriental hacia los Estados occidentales (Johns, 2013). Con las diversas reformas de los tratados se han ido consolidando los derechos europeos, de tal modo que el PE ha descrito la ciudadanía europea como “una institución dinámica, una llave en el proceso de integración europea” de la que “se espera gradualmente que complementemente y extienda los derechos” de la ciudadanía nacional (Maas, 2007: 62).

Entretanto, desde Luxemburgo el TJUE también ha hecho patente una notable actividad, lo cual ha llevado a algunos expertos en leyes a mantener que el Tribunal está creando una ciudadanía europea real (Kochenov, 2011). Dos sentencias ilustran la creciente importancia de la ciudadanía europea en la promoción de los derechos sociales, en particular para los migrantes de la Unión. La primera tuvo como sujeto protagonista a María Martínez Sala, una ciudadana española que había vivido en Alemania desde 1968, y en 1993 solicitó una ayuda para la crianza de un hijo. Su solicitud fue rechazada por no hallarse en posesión de la ciudadanía alemana, ni de un título o permiso de residencia. Cuando Martínez Sala recurrió la decisión administrativa, el tribunal alemán requirió una opinión preliminar del

TJUE, que respondió que la recurrente tenía derecho a la ayuda porque los ciudadanos nacionales de cualquier Estado miembro no pueden sufrir discriminación en razón de su nacionalidad.

El segundo caso afectó a Rudy Grzelczyk, un ciudadano francés desplazado a Bélgica para cursar estudios universitarios, que solicitó la misma prestación económica a la que tenían acceso los estudiantes belgas. La prestación se concedió inicialmente, pero después se retiró porque Grzelczyk no era trabajador, sino estudiante. El tribunal belga solicitó al TJUE una opinión preliminar, planteándole si, a la luz de la sentencia dictada en el caso Martínez Sala, los principios de la ciudadanía europea y la no discriminación permitían al gobierno belga rechazar la asistencia a los ciudadanos de la UE. El caso dio lugar a una larga lista de intervenciones. Los servicios sociales belgas argumentaron que los ciudadanos europeos no tenían derecho a reclamar prestaciones sociales porque la legislación existente requería que todos los ciudadanos poseyeran suficiente protección de la seguridad social de sus países. También Dinamarca mantenía que la ciudadanía europea no podía otorgar a los ciudadanos derechos sociales nuevos o más amplios. Bélgica añadió que su beca para estudiantes constituía un instrumento de política social, no vinculado a la formación profesional, y por tanto al margen de la competencia europea. Por su parte, Francia alegó que la extensión del principio de igual trato a los ciudadanos de la UE (en lugar de solo a los trabajadores) establecería una igualdad total entre todos los ciudadanos europeos, difícil de conciliar con los derechos de ciudadanía nacionales. Portugal objetó, en cambio, que, habida cuenta de los avances en la ciudadanía europea, los europeos ya no eran simplemente actores económicos en una comunidad económica, por lo cual la distinción entre trabajadores y otros ciudadanos carecía de validez. Y el Reino Unido espetó que, aun cuando Grzelczyk fuera discriminado en razón de su nacionalidad, la legislación europea permitía semejante discriminación en cuestiones de derechos sociales. El Tribunal mantuvo la prohibición de discriminación basada únicamente en criterios de nacionalidad y resolvió que las reglas concernientes a la seguridad social de los Estados miembros no podían sino aplicarse conjuntamente con las provisiones de la ciudadanía europea: "La ciudadanía de la Unión está destinada a ser el estatus fundamental de los nacionales de los Estados miembros, confiriéndoles igualdad legal en los ámbitos cubiertos

por la ley comunitaria, independientemente de su nacionalidad" (Maas, 2007: 64-65).

8. REFLEXIÓN FINAL

Valorar cabalmente el éxito de la ciudadanía europea exige tomar como referencias normativas el europeísmo o la idea europea (McCormick, 2010: 78-81). Pero si la comparación se eleva de tal manera que la ciudadanía europea se contrasta con el estándar de la ciudadanía nacional, saltan a la vista los defectos de la primera (Maas, 2011). Por ejemplo, mientras algunos migrantes "indeseables" se benefician de los derechos de libre circulación de que disfrutaban los ciudadanos de la UE (Aradau, Huysmans y Squire, 2010), la libre circulación de grupos como los de los gitanos Roma se resiente porque los Estados prefieren admitir solo a ciudadanos con ciertas características "gratas", mientras mantienen o establecen barreras para otros. Esta discriminación de algunos ciudadanos europeos supone un fracaso de la UE y sus Estados miembros en la consecución de un trato igual para todos los ciudadanos (Johns, 2013). Asimismo, los nacionales de terceros países (individuos no ciudadanos de alguno de los Estados miembros, aunque hayan residido durante muchos años en ellos o incluso hayan nacido en Europa) permanecen, en gran medida, excluidos de los beneficios de la ciudadanía europea: los inmigrantes migran a comunidades nacionales y se hacen europeos solo en virtud de su incorporación a los Estados nacionales, lo que significa que el potencial de transformación inherente a la idea de ciudadanía europea permanece todavía incompleto (Maas, 2008).

Pero quizá esto sea esperar mucho demasiado pronto. El gran éxito de la integración europea radica en que, setenta años tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial, el conflicto armado entre los Estados miembros de la UE resulta inconcebible. Siempre habrá dificultades y nuevos problemas, como los causados por la puesta en marcha del proyecto político de una moneda común, el euro, que ha avanzado más rápidamente que la realidad política, y por los elevados niveles de desempleo actual. Sin embargo, parece probable que estos problemas europeos encuentren soluciones europeas.

Una valoración de conjunto del camino recorrido por la ciudadanía europea no puede más que poner de relieve que el propósito del Tratado de París de 1951 de crear “una solidaridad real” entre los europeos a través de “la fusión de sus intereses esenciales” y el reconocimiento de su “destino común” se ha logrado con la creación de una nueva comunidad política superpuesta a las comunidades nacionales, las únicas que antes de esa fecha existían.

BIBLIOGRAFÍA

ARADAU, C.; HUYSMANS, J., y V. SQUIRE (2010), “Acts of European Citizenship: A Political Sociology of Mobility”, *Journal of Common Market Studies*, 48(4): 945–965.

CRAM, L. (2012), “Does the EU Need a Navel? Implicit and Explicit Identification with the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 50(1): 71–86.

JOHNS, M. (2013), “Under-Appreciated, Under-Employed and Potentially Unwelcome: The Long-Term Future of Polish Migrants in Ireland and Britain”, en: MAAS, W. (Ed.), *Democratic Citizenship and the Free Movement of People*, Leiden, Martinus Nijhoff.

KOCHENOV, D. (2011), “A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test; A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe”, *Columbia Journal of European Law*, 18(1): 56–109.

KOSTAKOPOULOU, D., *The Reconceptualisation of European Union Citizenship*, Leiden, Martinus Nijhoff, (en prensa).

MAAS, W. (2005), “The Genesis of European Rights”, *Journal of Common Market Studies*, 43(5), 1009–1025.

— (2007), *Creating European Citizens*, Lanham, Rowman & Littlefield.

— (2008), “Migrants, States, and EU Citizenship’s Unfulfilled Promise”, *Citizenship Studies*, 12(6): 583–595.

— (2009), “Unrespected, Unequal, Hollow?: Contingent Citizenship and Reversible Rights

in the European Union”, *Columbia Journal of European Law*, 15(2): 265–280.

— (2011), “Citizenship”, *The Encyclopedia of Political Science*, Washington DC, CQ Press: 226–230.

— (2013a), “Varieties of Multilevel Citizenship”, en: MAAS, W. (Ed.), *Multilevel Citizenship*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

— (2013b), “Free Movement and Discrimination: Evidence from Europe, the United States, and Canada”, *European Journal of Migration and Law*, 15(1): 91–110.

MCCORMICK, J. (2010), “Europeanism”, Oxford, Oxford University Press.

OLSEN, E. D. H. (2012), *Transnational Citizenship in the European Union: Past, Present, and Future*, Londres, Continuum.

PREECE, D. V. (2009), *Dismantling Social Europe: The Political Economy of Social Policy in the European Union*, Boulder (CO), First Forum Press.

SCHALL, C. E. (2012), “Is the Problem of European Citizenship a Problem of Social Citizenship? Social Policy, Federalism, and Democracy in the EU and United States”, *Sociological Inquiry*, 82(1): 123–144.

Empleo, protección social y ciudadanía europea en tiempos de crisis

JAVIER RAMOS*

RESUMEN

La Unión Europea se encuentra en un momento crucial de su historia. A pesar de sus esfuerzos por conciliar la sostenibilidad de su modelo social con la liberalización de los mercados y la expansión mundial del comercio, ha reforzado su dimensión económica sobre la política y la social. Las instituciones europeas mantienen el discurso de la solidaridad social, pero en sus estrategias prevalece la búsqueda de mayor competitividad económica en un mundo cada vez más abierto e interrelacionado. Ante las dificultades que muestra la UE para articular un plan eficaz de crecimiento y empleo, en este artículo se expone la necesidad de que defienda "hacia fuera" resueltamente un modelo económico que ha sabido procurar bienestar y cohesión social durante décadas. Esa defensa podría contribuir a contrarrestar algunos de los procesos provocados por la globalización, que, si bien ha reducido la pobreza en el mundo, también ha aumentado significativamente la desigualdad, la precariedad laboral, el deterioro ambiental y el poder económico y político del sector financiero.

1. INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica refuerza la tensión entre mercado y Estado, entre derechos privados e interés público, entre capitalismo y democracia. Una tensión especialmente palpable en el ámbito de la Unión Europea (UE), donde las políticas de

* Investigador principal en el ZDA-electronic Democracy Center (Universidad de Zúrich) e investigador sénior en Greds-Emconet (Universitat Pompeu Fabra de Barcelona).

austeridad y devaluación interna aplicadas como remedio contra la crisis amenazan derechos vinculados a la tradición europea de ciudadanía y democracia.

La UE ha buscado adaptar sus sistemas de bienestar a la lógica de una economía más competitiva para salir de su "esclerosis" y ajustarse a los requerimientos de un mercado más abierto y competitivo. "Del *welfare* al *workfare*", "mercados de trabajo transicionales" o "flexiguridad" son expresiones que definen los intentos de la UE por impulsar un tipo de solidaridad social que favorezca mayor competitividad económica en un mundo cada vez más abierto e interrelacionado, cuyo centro de gravedad económica se desplaza hacia Asia y en el que las relaciones sur-sur son cada vez más importantes.

Pero como plantea Rodrik (2011), no es posible perseguir simultáneamente más democracia, más soberanía nacional y más globalización, sin que algún vector salga debilitado, normalmente la democracia. Algunos autores hablan ya de "posdemocracia" (Crouch, 2004), del "invierno de la democracia" (Hermet, 2008), de "desmantelamiento democrático" (Habermas, 2012) o de "contrademocracia" (Rosanvallon, 2007) para describir la creciente oligarquización económica y su influencia en la pérdida de calidad democrática en Europa.

Aunque la UE tenga como modelo económico a los países escandinavos por su decidida voluntad de hacer compatible crecimiento y redistribución, lo cierto es que la política económica europea es cada vez más británica que sueca. Es una respuesta adaptativa a los requerimientos de

la globalización, canalizada a través de tres grandes estrategias (Maastricht [1992], Lisboa [2000] y Europa-2020), que buscan situar la integración económica, la consolidación del mercado único y el cambio de modelo productivo por encima de otras consideraciones políticas o sociales.

La aplicación de estas estrategias se hace en paralelo a la creciente dependencia de los Estados de los mercados internacionales de capital para su financiación y a la progresiva cesión de soberanía desde los parlamentos a las agencias reguladoras independientes (energía, competencia, telecomunicaciones); unas agencias que, aunque independientes de los parlamentos nacionales, son permeables a los intereses de distintos grupos empresariales y *lobbies* de presión.

Esta mercantilización también está condicionando la posición internacional de la UE en la gobernanza global. Como afirman Orbie y Tortell (2008), el componente social no parece haber encontrado un lugar en la agenda exterior de la UE; al contrario, cada vez hay más unanimidad sobre la necesidad de defender propuestas de liberalización de los mercados y expansión del comercio a escala global.

Pero hay otras opciones. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha planteado una serie de medidas encaminadas a impulsar una globalización más equitativa: el Pacto Mundial por el Empleo, la Agenda de Empleo Digno y la Agenda de Gasto o Suelo Social (*Social Floor Agenda*). A estas propuestas subyace la necesidad de vincular crecimiento y redistribución a través de una mejora sustancial de las condiciones de empleo y del respeto a los derechos laborales y sociales fundamentales.

Se trata, al fin y al cabo, de un intento de construir una especie de Estado del bienestar global de clara inspiración europea. Por eso llama la atención la falta de determinación de la UE en la defensa de estas tres estrategias y el esfuerzo por supeditarlas a los requerimientos del mercado. La UE parece no creer que el modelo social europeo sea una opción global. Como afirma Zielonka (2008: 483), “la UE tiene pocas opciones, salvo confiar en su poder económico. Cualquier intento de imponer una agenda europea en el terreno ambiental, laboral o social no entra en cuestión”.

Esto favorece la transición desde una “democracia de ciudadanos” a una “democracia de consumidores” cuyo principal eje vertebrador no es el redistributivo, sino el regulatorio (Ramos y Egea,

2012). No es que ciudadanía y consumo sean conceptos antagónicos, sino que establecen prioridades distintas. La ciudadanía busca una integración solidaria, que requiere mecanismos de redistribución, no únicamente económica, mientras que el consumo requiere regular –o desregular– aquellos ámbitos que dificultan la circulación de mayor y mejor información, más transparencia y más garantías jurídicas que incrementen la eficiencia del mercado. Se asiste así a un cambio progresivo de prioridades desde los derechos vinculados a la solidaridad a los derechos vinculados a la libertad, conforme recoge el ordenamiento jurídico de la UE¹.

En el resto de este artículo se justificarán todas estas afirmaciones desde un análisis de la globalización, tal y como se ha ido desarrollando sobre los preceptos del así llamado “Consenso de Washington”. Se analizará asimismo el papel que la crisis juega a la hora de reforzar los costes sociolaborales de un mercado de trabajo global en constante transformación. El papel de la UE en la globalización, así como también las políticas que está aplicando para salir de la crisis, son objeto del apartado previo a las conclusiones.

2. GLOBALIZACIÓN, EMPLEO Y DERECHOS SOCIALES

En los últimos treinta años el así llamado “índice global”² ha aumentado en todas las regiones del mundo, particularmente en Asia y, en menor medida, América Latina y África, el continente menos globalizado. Durante los años ochenta, el 84 por ciento del PIB mundial y el 83

¹ El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 18-25, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su Título V, buscan proteger una serie de valores comunes y universales que fundamentan la existencia misma de la UE. Los siete Títulos de la Carta establecen el abanico de derechos que la UE reconoce y garantiza: dignidad (integridad de las personas), libertades (derechos individuales), igualdad (no discriminación), solidaridad (derechos sociolaborales), ciudadanía (derechos políticos) y justicia (derechos jurídicos) (http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf).

² El “índice global” se construye a partir de variables económicas, sociales y políticas. El índice económico toma en cuenta el comercio (en porcentaje del PIB), la inversión extranjera directa, las inversiones de cartera, las tasas arancelarias, las barreras ocultas a la importación o los impuestos sobre el comercio internacional (en porcentaje de los ingresos). El índice social incluye el número de población extranjera, de turismo internacional, de radios, televisiones, periódicos y los usuarios de Internet. Por último, el índice político abarca el número de embajadas, la afiliación a las organizaciones internacionales y la participación en las misiones de la ONU.

por ciento de las exportaciones provenían de países desarrollados. En nuestros días, estas cifras rondan el 74 y el 72 por ciento, respectivamente (World Bank, 2011).

Esta integración en lo global tiene importantes consecuencias socioeconómicas. La incorporación de nuevas economías al comercio internacional ha duplicado la fuerza laboral mundial, pasando de 1.500 a 3.100 millones de trabajadores, y ha favorecido una significativa reducción de la pobreza, principalmente en países de rentas medias.

Pero como afirma la OIT, el 80 por ciento de la fuerza laboral mundial tiene una seguridad residual o carece por completo de ella. Cerca de un tercio no tiene acceso a ningún tipo de servicio sanitario o de salud; en torno a tres cuartas partes carecen de un plan de pensiones, y solo un quinto de los mayores de 65 años recibe una pensión (7 por ciento en las economías más pobres) (ILO, 2013).

Aunque es muy difícil evaluar la extensión de la economía informal, el último estudio a nivel global indicaba que esta crecía y representaba ya el 42 por ciento del PIB en África, el 41 por ciento en Latinoamérica, el 36 por ciento en Asia, el 18 por ciento en las economías europeas, y el 13,5 por ciento en las economías anglosajonas (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos). Y la crisis actual parece aumentar el número de empleos informales en Europa, principalmente en el sur.

La desigualdad a nivel mundial es mayor hoy que hace un siglo y medio. En 1850, el índice Gini era del 53,2 –el 49 por ciento debido a desigualdad entre países, y el 51 por ciento a desigualdad dentro de cada país–. Hoy el Gini mundial ha crecido hasta alcanzar 65,4 –el 85 por ciento debido a diferencias entre países, y el 15 por ciento debido a desigualdad dentro de cada país. Esto sugiere que las diferencias de rentas a nivel global dependen más de las diferencias entre países (situación) que dentro de cada país (clase social). Entre las razones que se esgrimen se encuentra el hecho de que los países pobres hoy son mucho más pobres que hace un siglo, mientras que los ricos son mucho más ricos que entonces (Milanovic, 2011).

En su análisis del periodo 1952-2005, Milanovic (2005) confirmó que la desigualdad

había crecido a nivel mundial³, entre países⁴, y entre los países ricos y pobres; ciertamente, al ajustar la población por el tamaño del país de pertenencia, la desigualdad se había reducido en ese periodo debido principalmente a los grandes incrementos de PIB per cápita en China e India. Un análisis posterior, efectuado en 2009 incorporando “paridad de poder de compra” tal y como la define el Banco Mundial, llevó a este autor a la misma conclusión. La desigualdad mundial (concepto 3) e internacional (concepto 1) siguen creciendo; en cambio, la desigualdad calculada ponderando por el tamaño del país (concepto 2) se ha reducido (Milanovic, 2009).

Estas desigualdades ayudan a entender que las migraciones económicas estén en máximos históricos, y también el perfil de quienes emigran. El número de emigrantes ha pasado de 84 millones, en 1975, a 105 millones, en 1985; en 1990, ya ascendía a 120 millones, y a 150 millones, en 2000; en el año 2010 se alcanzó la cifra de 200 millones (IOM, 2011). Esta es una evolución que parece medir bien los ritmos de la globalización. Uno de los aspectos más destacados de este proceso en los últimos años es la “feminización de la inmigración”. Las tendencias están cambiando y cada vez son más las mujeres que emigran para aportar recursos al hogar de origen, y menos las que vienen acompañando al marido como amas de casa o segundas perceptoras de rentas.

Los países más ricos intentan regular las migraciones con leyes más duras que buscan impermeabilizar sus fronteras. Esto favorece el tráfico humano controlado por mafias, que sigue aumentando hasta alcanzar, según algunos cálculos, en torno a 600.000 víctimas (Danailova-Trainor y Belser, 2006).

Además, las emisiones de gases invernadero están aumentando la temperatura global anual del planeta, lo que supone un reto añadido para el desarrollo económico. Aunque este es un fenómeno netamente global, que no entiende de fronteras o de demarcaciones culturales, lo cierto es que la responsabilidad del cambio climático no es la misma para todos los países. Según el Informe Stern (2005), son las economías más desarrolladas las que más emisiones producen y, por tanto, las que más responsabilidad tienen.

³ Considerando a todos los ciudadanos del mundo como tal y no clasificados por países (concepto 1 de desigualdad).

⁴ Medida por las diferencias en su PIB (concepto 3 de desigualdad).

Con solo el 15 por ciento de la población mundial, los países más ricos emiten la mitad del CO₂ mundial. El problema es que las nuevas economías emergentes, con China e India a la cabeza, empiezan a converger en la emisión de CO₂ y, lo que es peor, están invirtiendo grandes cantidades en la construcción de infraestructuras energéticas intensivas en el uso de carbón.

Sin embargo, los efectos negativos afectan más a los países pobres que a los ricos. Entre los años 2000 y 2006, casi 262 millones de personas se enfrentaron a desastres climáticos. El 98 por ciento vivía en países pobres. En los países ricos, solo una entre 1.500 personas ha sufrido los efectos del clima, mientras que en los países pobres la relación es de una entre diecinueve (UNDP, 2008).

La lucha contra el cambio climático implica altos costes económicos en el corto plazo, lo que hace pensar que los problemas ambientales no serán una prioridad en el momento actual, como demuestran los sucesivos fracasos de las cumbres ambientales, en particular, la última Cumbre de Kyoto. Hasta 2030 el coste anual medio de una estabilización de las emisiones representaría el 1,6 por ciento del PIB mundial; ahora bien, de no hacer nada, los costes inducidos por el cambio climático podrían suponer entre un 5 y un 20 por ciento del PIB (Informe Stern, 2005).

El sector financiero ha tenido una influencia decisiva en el desarrollo y la consolidación de este modelo de globalización. Un crecimiento masivo de la liquidez en los mercados mundiales a la sombra de unos tipos de interés bajos ha favorecido la generalización de los *hedged funds* y de los fondos de capital riesgo (*private equity funds*). La crisis financiera de 2008 obedece fundamentalmente a la falta de regulación y transparencia, la información asimétrica y el abuso de información privilegiada.

Ya antes de la crisis, algunos informes señalaban que, aunque los flujos de capitales estaban creciendo más que nunca, la economía mundial asignaba una pequeña proporción de esos flujos a la formación fija de capital y otros factores productivos (Akyüz, 2006). En el periodo 1990-2000 se produjeron tres fenómenos importantes para la explicación de lo que ha ocurrido posteriormente: i) las inversiones en infraestructuras no crecieron al mismo ritmo que los flujos de capital, ii) los movimientos de capital se dieron principalmente entre economías en desarrollo, y iii) la vola-

tilidad del capital aumentó considerablemente (Van Der Hoeven y Lübker, 2006).

Solo desde esta falta de regulación y la propia debilidad de los gobiernos frente a los mercados se entiende que la ingeniería financiera llegase a tales niveles de sofisticación especulativa sin ningún control. El apalancamiento excesivo, la concesión febril de hipotecas *subprime* –calificadas triple A por agencias como Moody's o Standard & Poor's, participadas por los propios bancos–, los derivados CDO y contratos CDS fueron posibles por la falta de regulación y la garantía de rescate público, justificado por la idea del *too big to fall*.

Los efectos positivos esperados de la liberalización financiera –obtención de recursos suplementarios capaces de estimular la inversión y el crecimiento– se redujeron y aumentó el riesgo de volatilidad y de ciclos económicos con altibajos más frecuentes. Con solo enumerar las sucesivas crisis vividas desde los años noventa, cabe hacerse una idea de los altos costes pagados por reducir el control y la regulación del sistema financiero.

La crisis de la deuda mexicana (*Tequila crisis*) en 1994, la asiática en 1997, la rusa en 1998, la crisis “punto.com” y las burbujas especulativas entre 2001 y 2003, el colapso de Northern Rock, Bear Stearns y Lehman Brothers en 2008, y su efecto sobre las hipotecas *subprime* y la burbuja inmobiliaria: todas estas crisis ponen de manifiesto los altos costes de un sistema no regulado y constatan que el capitalismo financiero ha salido reforzado de las crisis que ha generado.

Además, una gran mayoría de estos fondos están ubicados en paraísos fiscales para minimizar o evitar costes impositivos y depender de unos regímenes reguladores muy blandos. Esto pone en dificultades la financiación de los Estados del bienestar en Europa, sin que favorezca el establecimiento de sistemas sociales en los países en desarrollo. En su último informe, Henry (2012) estima que hay hasta 32 billones de dólares en paraísos fiscales y que tan solo cincuenta bancos y sus fondos de inversión manejan 12 billones en inversiones internacionales (*cross-border invested assets*). Si se consiguiese que solo el 3 por ciento de esos 32 billones fuese sometido a una tributación del 30 por ciento, se podrían recaudar entre 180 mil y 200 mil millones de euros, el doble de lo que los países de la OCDE dedican a coopera-

ción. Y si la UE pudiese recuperar una parte de lo evadido, la profundidad y duración de la crisis se reducirían sustancialmente.

Esta es, a grandes rasgos, una fotografía de la globalización y sus resultados: una mayor integración económica y laboral que ha reducido la pobreza, en paralelo a significativos aumentos de la desigualdad, la precariedad laboral, el deterioro ambiental y el creciente poder económico y político del sector financiero, que ha ido reforzándose de crisis en crisis (Ramos y Chico, 2010).

2.1. La crisis de 2008 y sus efectos globales

La crisis está afectando negativamente al empleo a nivel global. En su informe *Better Jobs for a Better Economy* (ILO, 2012), la OIT calcula que hay 200 millones de desempleados en el mundo, 50 millones más que en 2008, y se ha perdido el 10 por ciento de la producción mundial. Las cifras del comercio internacional en 2012 se hallaban aún muy por debajo de las de antes de la crisis. Solo China mostraba niveles de importación-exportación superiores (UNCTAD, 2012).

Si bien la crisis afecta particularmente a las economías más ricas, el resto de economías están sintiendo sus efectos y son más vulnerables ahora que antes de 2008. Así, aunque las economías en desarrollo se recuperan más rápidamente y las economías emergentes ya han superado los niveles de crecimiento precrisis, el Banco Mundial ha vuelto a evaluar a la baja sus perspectivas de crecimiento.

De acuerdo con datos recientes del Banco Mundial, se espera que la economía mundial crezca entre el 2,5 y el 3,1 por ciento en 2013 frente al 3,6 por ciento pronosticado previamente. Las economías más prosperas crecerán al 2 por ciento en 2013, en lugar del 2,7 por ciento previsto, y es posible que la eurozona siga en recesión. Por su parte, el crecimiento económico en las economías emergentes también disminuirá respecto a lo proyectado solo unos meses antes: en torno al 5 por ciento frente al 6,3 por ciento. Igualmente, el comercio crecerá menos de lo previsto, un 4,7 por ciento frente al 6,3 por ciento pronosticado, si bien se espera que vuelva a aumentar este año a niveles del 6,8 por ciento (World Bank, 2012).

Aún no sabemos el alcance de la crisis, entre otras cosas porque desconocemos su auténtica dimensión en los sectores financieros y la can-

tidad de recursos necesarios para que la banca pueda mejorar sus balances y volver a su actividad crediticia precrisis. Esto limita, además, la posibilidad de aplicar políticas contracíclicas ante la falta de fondos con los que incentivar políticas de demanda que mejoren el consumo y, por extensión, el crecimiento y el empleo.

En este contexto de débil crecimiento mundial, menos recursos para activar la economía, menos oportunidades de comercio y menos apoyo fiscal para actividades productivas, están aflorando algunas debilidades económicas aún ocultas, principalmente en las economías emergentes. En efecto, ya hay síntomas de burbujas económicas en algunos países como China o los del Golfo Pérsico, y problemas de inflación en varias economías líderes latinoamericanas. Además, muchas economías emergentes y en desarrollo carecen de diversificación económica y estructura productiva. Esto haría necesarias reformas que favorecieran el tránsito desde sectores intensivos en mano de obra y escasa productividad a sectores más innovadores y productivos (Rodrik, 2011).

Para Pages (2009), estas vulnerabilidades, especialmente en las economías en desarrollo, están vinculadas a la falta de productividad, de mayor diversificación en los sectores exportadores y de capacidades productivas propias; unas vulnerabilidades que la crisis de 2008 ha aumentado significativamente. Esto pone de manifiesto no solo la creciente interrelación económica y sus efectos ante situaciones de crisis como la actual, sino también la existencia de serias dificultades para que la economía mundial vuelva a la senda de crecimiento sostenible en el corto plazo (World Bank, 2012).

2.2. La crisis de 2008 y sus efectos en Europa

En los últimos cuatro años, la eurozona se ha acercado al borde del colapso en varias ocasiones, la última con la crisis chipriota, cuya resolución no está aún garantizada. Los programas de estímulos fiscales de inspiración keynesiana recomendados por organismos internacionales (FMI) y la propia UE en 2008 fueron seguidos por pocos países (España, entre ellos) y durante un corto espacio de tiempo. Desde entonces, prácticamente todos los países han optado por una estrategia de austeridad, disciplina presupuestaria y devaluación interna para ganar competitividad.

Pero esta estrategia de austeridad coordinada está repercutiendo negativamente sobre el crecimiento y la creación de empleo. La razón PIB-deuda volverá a crecer en 2013 por encima del 90 por ciento actual. El desempleo en la eurozona afecta ya al 12 por ciento de la población activa (24,2 por ciento entre los jóvenes), es decir, a 19 millones de trabajadores, y es cada vez más estructural (por tanto, más difícil de erradicar), mientras que el empleo aumenta en inestabilidad y precariedad (ILO, 2012).

Por otra parte, la pobreza sigue extendiéndose: en 2011 se estimaba en 23,4 por ciento, unos 115 millones; en 2012 creció hasta el 24,2 por ciento. En torno a 120 millones de europeos (26,9 por ciento entre niños, 23,3 por ciento entre personas en edad de trabajar, y 19,8 por ciento entre personas mayores) constan en las estadísticas como “pobres” (Eurostat, 2012). Además, 35 millones de europeos viven en extrema pobreza o exclusión total, y 37 millones más, en hogares con baja intensidad laboral, es decir, con continuos episodios de desempleo entre la mayoría de miembros activos de la familia (Lelkes y Gasior, 2012). Asimismo, el número de personas sin hogar sigue creciendo, con nuevos perfiles, como jóvenes y nacionales del país, frente al perfil anterior a la crisis, que solía afectar a personas adultas, principalmente varones y extranjeros (European Commission, 2012)

Con todas las economías europeas consolidando sus déficits simultáneamente, es muy probable que estas tendencias de crecimiento económico, empleo, pobreza y exclusión social se mantengan en el tiempo, o peor aún, que aumenten. La propia Comisión calcula una nueva contracción del crecimiento (0,3 por ciento de caída del PIB) y un aumento del paro hasta el 12,3 por ciento de la población activa, lo que no ayudará a mejorar la demanda de las familias ni a reducir los niveles de pobreza y exclusión social.

Tras gastar billones de euros en salvar al sistema bancario con dinero del contribuyente, la UE parece incapaz de articular un plan de crecimiento y empleo. Es la misma incapacidad que ha venido mostrando para avanzar hacia una política fiscal europea y una unión bancaria con un supervisor único que permita un plan de inversiones a largo plazo en la eurozona. Este letargo político, unido a la emergencia del momento, está llevando a la UE hacia una forma de inter-gubernamentalismo que favorece el

poder de los Estados miembros, principalmente del eje franco-alemán y, sobre todo, de Alemania, en detrimento de las instituciones europeas. Aunque el Parlamento Europeo ha ganado atribuciones con el Tratado de Lisboa, la Comisión y sobre todo el Consejo actúan transfiriendo los imperativos de austeridad a los presupuestos nacionales, bajo la amenaza de sanciones o pérdidas de soberanía. Esto favorece el autointerés de los Estados miembros y las estrategias de suma cero. En efecto, los Estados miembros están adoptando la estrategia del “justo retorno” (el famoso cheque británico es un buen ejemplo, aunque no el único), que consiste en que cada Estado lucha por recibir al menos tanto como lo que aporta y presentarse ante su opinión pública como vencedor en las negociaciones en Bruselas. La actual fractura entre el norte y el sur de Europa no hace sino reforzar este intergubernamentalismo. Mientras Alemania, Francia, Holanda y Austria cobran por financiarse, el sur de Europa paga altísimos intereses.

Todo ello configura el peor escenario para cualquier eurófilo y pone en evidencia que la UE se enfrenta a serios problemas que afectan no solo a sus estructuras institucionales, sino también a la legitimidad misma del proyecto europeo.

3. LA RESPUESTA EUROPEA A LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS FRENTE A LA CRISIS

Desde los años ochenta, el debate “euroesclerosis vs. dinamismo americano” –sustituido ahora por el de “euroesclerosis vs. dinamismo asiático”– ha inspirado las grandes reformas económicas en la UE. Aunque China sustituye a Estados Unidos como referente económico, la idea de una Europa esclerotizada por un sistema laboral y social demasiado rígido y generoso continúa viva.

El Tratado de la Unión Europea (TUE; Maastricht, 1992) supuso la culminación del mercado único y un avance en lo que a coordinación de políticas económicas se refiere, consagrando la economía de mercado como el principio inspirador de las políticas europeas⁵. El objetivo

⁵ El TUE propone: i) el refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones, ii) la mejora de su eficacia, iii) la instauración de una Unión Económica y Monetaria, iv) el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad, y v) la institución de una política exterior y de seguridad común.

principal era la estabilidad presupuestaria y financiera a medio plazo y la profundización en el mercado común europeo con la instauración de una moneda única. Para ello se establecieron unos criterios de convergencia⁶ que deberían cumplir los Estados miembros para su admisión en la zona euro y que habrían de concluir en el año 1999 con la creación del euro y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC –el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales), independiente de las autoridades políticas nacionales y comunitarias.

El TUE dejaba claro su preocupación por la estabilidad monetaria y presupuestaria con medidas coercitivas para aquellos Estados que incumpliesen. Sin embargo, ofrecía una imagen de escasa preocupación por los problemas de desempleo en un momento en el que la reducción del déficit podía tener efectos nocivos sobre los niveles de empleo en muchos Estados. Hoy esa escasa preocupación parece mantenerse.

Es cierto que el protocolo social anexo al Tratado pretendía ampliar las competencias comunitarias al ámbito social en la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, la protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para garantizar un elevado y duradero nivel de empleo, y la integración de las personas excluidas del mercado laboral. Sin embargo, este anexo social apenas pasó de mera retórica, en tanto que la responsabilidad social recaía, y continúa cayendo, en los Estados miembros⁷,

⁶ La tasa de inflación no podía situarse por encima del 1,5 por ciento respecto a la media de los tres Estados de la eurozona con menor inflación durante el año precedente al examen de la situación del país que solicitaba ser admitido. El déficit presupuestario de las administraciones públicas no podía superar el 3 por ciento del PIB al final de año precedente, aunque excepcionalmente podía admitirse a un país con un déficit mayor, siempre que cupiera razonablemente esperar una disminución posterior. Por último, la deuda pública no podía rebasar el 60 por ciento del PIB, aunque se admitieron países con deuda mayor pero cercana al límite. Por otra parte, los Estados debían participar en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo y no haber devaluado su moneda unilateralmente durante los últimos dos años.

⁷ El Tratado de Lisboa (2009), en los Títulos X y XI (artículos 151-164 sobre política social y Fondo Social Europeo), subraya la prevalencia de los Estados sobre la UE en materia social y la prioridad del equilibrio financiero en el ámbito del gasto. La UE asume responsabilidades técnicas y cooperativas, nunca impositivas. En todas las cuestiones centrales (seguridad social, protección social, contratación, condiciones de empleo, negociación colectiva, etc.), el Consejo decide con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a los Comités

lo que ha dificultado una mayor armonización social y la articulación de planes específicos de reorientación del gasto social desde una perspectiva europea.

Maastricht ya había establecido los grandes criterios anti-inflacionistas que debían orientar el crecimiento europeo. Pero hacía falta diseñar una estrategia que estableciese el modelo productivo preciso para ser competitivos y abandonar la “esclerosis” que durante muchos años había mantenido a la UE en niveles de productividad e innovación inferiores a los de Estados Unidos y Japón. Todo esto, sin dejar de tener en cuenta otros factores, como el envejecimiento de la población europea y las consecuencias de la liberalización del comercio y las finanzas a nivel global; unas realidades que justificaban aún más la necesidad de una estrategia que superase el ámbito laboral y diese respuesta a dos elementos hasta ahora ausentes de la gran política europea: la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

Este es, en síntesis, el espíritu de la Estrategia de Lisboa (2000), un intento de coordinación de lo que debería haber sido un verdadero programa europeo de empleo sobre la base de una economía del conocimiento. Se propusieron catorce indicadores⁸ como referentes de un cambio productivo, pero pronto se vio que la UE carecía de las herramientas económicas e institucionales suficientes para alcanzar los objetivos propuestos, y que no se había tenido en cuenta la heterogeneidad económica de los Estados miembros a la hora de establecer los indicadores (Creel, Laurent y Le Cacheux, 2005). En consecuencia, los incentivos para alcanzar las reformas de una manera coordinada eran relativamente débiles, y la coordinación misma casi inexistente (Pissani-Ferry, 2005).

Económico y Social y de las Regiones. Como hace explícito el artículo 153-4, las disposiciones adoptadas no afectan a “la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deben afectar de modo sensible al equilibrio financiero de este (...); ni impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con los tratados”. En lo esencial, la dimensión social europea es una dimensión subordinada a la consolidación del mercado y a la soberanía de los Estados miembros.

⁸ Aumento de la productividad por persona empleada; niveles de PIB per cápita; niveles de empleo entre los trabajadores de mayor edad; gasto en investigación y desarrollo; niveles de jóvenes que terminan la formación; niveles de precios; inversión empresarial; porcentaje de personas en riesgo de pobreza después de transferencias; niveles de desempleo de larga duración; emisión de gases invernadero; consumo energético y volumen de transporte de carga respecto al PIB.

El Informe Kok (2004) intentó suplir estas deficiencias insistiendo en la necesidad de mejorar el crecimiento económico y el nivel de empleo. Para ello se establecieron dos docenas de objetivos que definen claramente las nuevas prioridades de la Estrategia y su compatibilidad con Maastricht, dando lugar así a una nueva prioridad que la Estrategia no abandonará hasta su finalización. Lo que se busca es crear mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa, hacer más atractivo el entorno empresarial, asegurar que los desarrollos salariales contribuyan a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento, estimular la iniciativa privada mejorando la regulación, y así hasta veinticuatro objetivos que comparten la visión de que la liberalización del mercado es la mejor manera de garantizar el crecimiento y la creación de empleo. Pero el Informe Kok dejaba, de nuevo, sin resolver una cuestión: cómo garantizar la cohesión social, si bien las prioridades enumeradas interpretan la cohesión como el resultado natural del crecimiento y la creación de empleo.

En 2007, la Comisión lanzó un documento (*Hacia unos principios comunes de flexiguridad*⁹) que establece y asume como positivos los principales componentes que definen la “flexiguridad”. Poco después, el Consejo reconoció en la flexiguridad una forma de impulsar la Estrategia de Lisboa (European Council, 2007). La flexiguridad está muy relacionada con el concepto de “mercados de trabajo en transición” (Schmid, 2002). Este concepto sugiere que la realidad laboral actual impone continuas transiciones entre varias formas de actividad laboral –desde la formación al empleo, desde el empleo al desempleo, y desde este a la formación o a un nuevo empleo, etcétera– no siempre en la misma empresa. Así pues, ya no se trata tanto de defender el puesto de trabajo, como la carrera laboral de los trabajadores. Por tanto, se hace necesaria una nueva definición de las políticas sociales y laborales que propor-

⁹ La *flexiguridad* es “una estrategia que busca aumentar, por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones laborales; y por otro lado, mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores, sobre todo de aquellos con más problemas de integración laboral”. “Es un cierto grado de seguridad en el lugar de trabajo, y en los ingresos de los trabajadores con una posición más débil en el mercado de trabajo que facilita su inserción y el desarrollo de su carrera profesional; mientras que, al mismo tiempo, es un cierto grado de flexibilidad numérica, funcional y salarial que permite una adecuada adaptación a las condiciones cambiantes (del mercado), con el fin de mantener y aumentar la competitividad y la productividad” (Wilthagen y Rogowski, 2002: 205, 209).

cionen seguridad a quienes sufren mayor incertidumbre como consecuencia de esta realidad cambiante.

La flexiguridad se presentó como una posible solución, pero la complejidad en su aplicación es fuente de controversia. No hay una forma o camino único para alcanzar la flexiguridad, pues no hay un tipo único de economía. Para dar respuesta a esta heterogeneidad económica el Grupo Europeo de Expertos en Flexiguridad (2007) propuso cuatro estrategias (*pathways*):

- i) reducir las asimetrías entre empleos típicos y atípicos;
- ii) favorecer la adaptabilidad tanto de empresarios como de trabajadores, reforzando la seguridad de las transiciones laborales;
- iii) aumentar la inversión en formación y capacitación para reducir las diferencias formativas de la fuerza laboral, y
- iv) crear oportunidades de empleo para los perceptores de prestaciones, prevenir el desempleo de larga duración y la dependencia de prestaciones sociales, regularizar el empleo informal, y construir y desarrollar una capacidad institucional más propensa al cambio.

En esto consiste la modernización del modelo social europeo: en fomentar la flexiguridad en economías cada vez más flexibles y desreguladas que priorizan el crecimiento y orientan sus esfuerzos sociales a favorecer las transiciones desde la formación al empleo y a disminuir la exclusión social. Ahora bien, no parece haberse tenido en cuenta que los países que han desarrollado ya programas de flexiguridad –los escandinavos y Holanda principalmente– cuentan con elevados niveles impositivos y generosas prestaciones sociales. Sin embargo, no hay ninguna medida u objetivo que aconseje convergencias en los sistemas impositivos; ni siquiera se considera la posibilidad de establecer un indicador sobre el gasto social mínimo. Se zanja así cualquier posibilidad de favorecer una progresiva armonización social que consolide un verdadero Estado del bienestar europeo. Tampoco se tiene en cuenta el papel que el modelo social podría tener sobre la acción exterior, unificando criterios a favor de un liderazgo europeo en la defensa de una globalización más redistributiva (Ramos, 2007 y 2010).

La propia Comisión ha reconocido el escaso éxito de la Estrategia de Lisboa¹⁰ y ha propuesto su relanzamiento. Asimismo, ha subrayado la necesidad de continuar con el proyecto que inaugura la Estrategia y ha destacado los beneficios de un cambio de modelo productivo, pero, al tiempo, intentando mejorar la interdependencia entre los presupuestos nacionales y los planes de reformas (competitividad y crecimiento), así como aumentando la presión para que los países con peores resultados mejoren sustancialmente sus logros.

La Estrategia Europa 2020 para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Inclusivo sigue las líneas generales trazadas por la Estrategia de Lisboa, esto es, fortalecer un mercado flexible y desregulado, potenciar la economía del conocimiento y seguir definiendo un modelo social orientado a favorecer las transiciones laborales y a luchar contra la exclusión social. Sin embargo, contiene novedades importantes. La Estrategia Europa 2020 hace explícitos dos objetivos cuantificables que en la anterior Estrategia de Lisboa estuvieron difuminados: la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Se trata de reducir el número de pobres un 25 por ciento –20 millones de personas– y de aminorar un 20 por ciento el consumo de combustibles fósiles, aumentando un 20 por ciento la utilización de energías renovables y disminuyendo un 20 por ciento las emisiones de CO₂¹¹.

Estos objetivos cuantificables se complementan con siete iniciativas emblemáticas (*flagships*) que tienen como objetivo catalizar los avances en cada tema prioritario¹². Dichas iniciativas constituyen el nuevo instrumento de coor-

¹⁰ Se reconocen algunos aciertos (entre ellos, la intensificación del aprendizaje político y el intercambio de buenas prácticas), pero se admiten fallos importantes, como la falta de control firme sobre el riesgo sistémico (mercados financieros, burbujas especulativas en mercados inmobiliarios, etc.), la falta de un vínculo más fuerte entre la Estrategia y otros instrumentos e iniciativas sectoriales de la UE para reforzar la dimensión de la eurozona, o el lento y desigual ritmo de ejecución de las reformas (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_es.pdf).

¹¹ A estos objetivos se unen los de empleo –conseguir que el 75 por ciento de la población de 20 a 64 años esté empleada– y sociedad del conocimiento –que se destine el 3 por ciento del PIB a I+D, que el porcentaje de abandono escolar sea inferior al 10 por ciento y al menos el 40 por ciento de la generación más joven tenga estudios superiores completos.

¹² “Unión por la innovación”, “Juventud en movimiento”, “Una agenda digital para Europa”, “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, “Una política industrial para la era de la mundialización”, “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” y “Plataforma europea contra la pobreza”.

dinación, una especie de plataforma que evalúa los avances o retrocesos de cada Estado miembro. Pero sigue sin concretarse la condicionalidad y, a diferencia de los criterios del Pacto de Estabilidad (Maastricht), los incumplidores no sufren penalización. Son los propios Estados, en coordinación con la Comisión, quienes decidirán cómo cumplir esos objetivos.

La Estrategia Europa 2020 representa, sin duda, una mejora respecto a la Estrategia de Lisboa, si bien la dimensión de la crisis hace poco probable que la mayoría de los objetivos, tal como están planteados, pueda alcanzarse. Así, los objetivos de empleo e inversión en I+D+i están lejos de conseguirse, habida cuenta de la profundidad de la crisis y de las políticas de austeridad y corrección del déficit emprendidas. Es verdad que estos problemas son menores en la Europa central y septentrional, y que históricamente los países escandinavos, Holanda y Alemania han priorizado la innovación, lo que les permite cumplir ya, o acercarse mucho al 3 por ciento de inversión en I+D+i.

Por otra parte, la pobreza aumenta, como ya se ha señalado, por lo que la reducción del 20 por ciento se hará esperar. Y lo mismo puede ocurrir con las inversiones en energías limpias, que, lejos de consolidarse, parecen reducirse en general y, sobre todo, en los países más afectados por la crisis.

Aún es demasiado pronto para evaluar el éxito de la Estrategia Europa 2020, pero parece que continúa con las líneas trazadas por Maastricht y Lisboa: transformar la “esclerotizada” Europa en una economía competitiva, basada en el conocimiento, que privilegia la estabilidad de precios y el rigor presupuestario, y establece un modelo social al servicio de la integración laboral.

Este es, a grandes rasgos, el instrumental político (*policy*) con el que los europeos pretendemos adaptarnos a la globalización sin renunciar a “nuestro modelo social”. Pero a juzgar por los resultados, las expectativas no son muy positivas. No parece que este diseño institucional esté contribuyendo a encontrar la salida de la crisis, como era su objetivo, y mucho menos a favorecer la sostenibilidad del modelo social.

Al contrario, la crisis está poniendo de manifiesto las carencias del proceso de construcción europea. Se pensó que el euro haría converger a las economías europeas, pero se ha producido

más bien lo contrario: un norte con excedentes comerciales y moderados niveles de desempleo, y un sur con graves problemas de déficit y paro masivo. Además, el euro ha provocado una especie de especialización productiva “natural” que hace muy difícil a países como España competir con Alemania en ciertos sectores productivos teniendo la misma moneda. Sin riesgo de cambio y con tipos de interés muy bajos, se ha favorecido el endeudamiento masivo, más en sectores especulativos que productivos, más en el sur que en el norte.

Con los criterios del Pacto de Estabilidad, las políticas contracíclicas quedan prácticamente excluidas. Al priorizar la reducción drástica del déficit, las economías con mayores problemas inician su devaluación competitiva interna para poder crecer. Por otra parte, en lo que a la acción exterior se refiere, las cosas no parecen ir en la dirección de un compromiso con un modelo de globalización más inclusivo. Al contrario, seguimos apostando por acuerdos que favorezcan la liberalización del mercado, la desregulación laboral y la extensión del comercio, pensando que estas políticas, por sí solas, mejorarán las condiciones sociales y laborales a nivel global.

4. CONCLUSIONES

El actual modelo de globalización ha producido buenos resultados en términos de integración económica, creación de empleo y reducción de la pobreza. Sin embargo, parte de ese éxito descansa en empleos que proporcionan salarios de subsistencia, una alta informalidad y escasas o nulas garantías sociales. Se ha producido así una suerte de “proletarización global”, que añade mayor dificultad al reto de conciliar crecimiento e igualdad en Europa y favorecer un desarrollo económico más integrador en las economías emergentes. La crisis está deteriorando el empleo y las condiciones sociolaborales que lo regulan, provocando que un trabajador hoy se sienta más amenazado que hace tan solo una década. Esta amenaza, que es principalmente económica, se extiende a otros ámbitos, como la representación y el comportamiento político y la propia definición de los riesgos sociales.

Las estrategias impulsadas para adaptar la UE a los retos y oportunidades de la globaliza-

ción están favoreciendo fuertes asimetrías entre la dimensión económica y social de Europa y propiciando una progresiva transición desde una “democracia de ciudadanos” a una “democracia de consumidores”, mientras cambian profundamente la definición de riesgos y los instrumentos para resolverlos; una democracia que desplaza el centro de la acción pública desde lo redistributivo a la garantía de acceso al mercado, y desequilibra la prioridad de derechos fundamentales, desde la solidaridad a las libertades individuales.

En este artículo se recomienda vincular la dimensión social y la dimensión exterior de la UE como estrategia urgente para salir reforzada de la crisis y adquirir un papel mucho más activo en la globalización. Tras cincuenta años de construcción europea “hacia dentro”, uniendo la realidad de Estados con importantes diferencias políticas, económicas y culturales, es el momento de mirar “hacia fuera” y apoyar un modelo económico que priorice la inclusión dentro y fuera de Europa.

BIBLIOGRAFÍA

AKYÜZ, Y. (2006), “From liberalisation to investment and jobs: Lost in Translation”, *ILO Working Papers*, 74.

CREEL, J.; LAURENT, E., y J. LE CACHEUX (2005), “Delegation in inconsistency: The «Lisbon Strategy» record as an institutional failure”, *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, 2005-07.

CROUCH, C. (2004), *Post Democracy*, Cambridge, Polity Press.

DANAIOVA-TRAINOR, G. y P. BELSER (2006), “Globalization and the illicit market for human trafficking: An empirical analysis of supply and demand”, *ILO Working Papers*, 78.

EUROPEAN COMMISSION (2012), *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, junio.

EUROPEAN COUNCIL (2007), “Flexicurity: Key challenges, Council on Employment”, *Social Policy, Health and Consumers Affairs* (Lisbon 13/14 september), París, Presses de Sciences-Po.

EUROSTAT (2012), *Statistics in Focus. Population and social conditions*, 9/2012.

HABERMAS, J. (2012), *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge, Polity Press.

HENRY, J. (2012), "The Price of Offshore Revisited", *Tax Justice Organisation* (http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The_Price_of_Offshore_Revisited_Presser_120722.pdf).

HERMET, G. (2008), *El invierno de la democracia*, Barcelona, Los libros del Lince.

ILO (2007), *World Employment Record 2004-2005*, Ginebra.

— (2012), *World of Work Report. Better Jobs for a Better Economy*, Ginebra.

— (2013), *Global Employment Trends*, Ginebra.

INFORME KOK (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment* (http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf).

INFORME STERN (2005), (http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm).

IOM (International Organization for Migration) (2011), *World Migration Report*, Ginebra.

LEIBFRIED, S. y P. PIERSON (eds.) (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, The Brookings Institution.

LELKES, O. y K. GAZIOR (2012), *Income Poverty and Social Exclusion in the EU*, Viena, European Center Policy Brief.

"MARKETS", en: G. SCHMID y B. GAZIER (eds.) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar: 233-273.

MILANOVIC, B. (2005), *Global Income Inequality: What It Is and Why It Matters?*, Washington, DC, World Bank.

— (2009), "Global inequality and global inequality extraction ratio: The story of the last two centuries", *MPRA Paper*, 16535, Biblioteca Universitaria de Múnich.

— (2011), "From class to location, from proletarians to migrants", *Policy Research Working Paper Series 5820*, The World Bank, Nueva York.

ORBIE, J. y L. TORTELL (2008), *The European Union and the Social Dimension of Globalisation: How the EU influences the World*, Londres, Routledge.

PAGES, J. (2009), "African's growth turnaround: from fewer mistakes to sustained growth", *World Bank Working Paper*, 54.

RAMOS, J. (2007), "Flexiguridad: La respuesta europea a la globalización? ¿La respuesta española a la precariedad?", en: NAVARRO, V. (ed.), *La situación social de España 2*, Madrid, Biblioteca Nueva.

— (2010), "La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la presidencia española", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, número extraordinario.

RAMOS, J. y D. CHICO (2010), "La dimensión exterior de la Europa social", en: SARTORIUS, N. y A. EGEA (coords.), *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI*, Madrid, Marcial Pons.

RAMOS, J. y A. EGEA (2012), "Democracia en riesgo: los tentáculos financieros y el papel de los gobiernos", *Economía Exterior*, 60: 91-99.

RODRIK, D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W.W. Norton.

ROSANVALLON, P. (2007), *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Madrid, Manantial.

SCHMID, G. (2002), "Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact", en: SCHMID, G. y B. GACIER (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar.

SCHMID, G. y B. GACIER (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar.

UNCTAD (2012), *Development and Globalisation: Facts and Figures* (<http://dgff.unctad.org/chapter1/1.2.html>).

UNDP (2008), *Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, Nueva York.

VAN DER HOEVEN, R. y M. LÜBKER (2006), "Financial openness and employment. The need for coherent international and national policies", *ILO Working Papers*, 75.

WILTHAGEN, T. y R. ROGOWSKI (2002), *Legal Regulation of Transitional Labours*. (www.worldbank.org).

WORLD BANK (2012), *World Development Indicators* (data.worldbank.org/data-catalog/world-development_indicators).

— (2013), *Global Economic Prospect* (data.worldbank.org/data-catalog/world-development_indicators).

ZIELONKA J. (2008), "Europe as a global actor: Empire by example?", *International Affairs* 84(3): 471-484.

La libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos en la Unión Europea

JOAQUÍN SARRIÓN ESTEVE*

RESUMEN

Entre los derechos fundamentales de ciudadanía europea destaca el de la libre circulación de personas, que implica el derecho de los ciudadanos de los Estados miembros y sus familiares a circular y residir en el territorio de la Unión, al menos hasta tres meses, sin más requisito formal que llevar un documento de identidad o pasaporte válido. Este derecho fundamental es fruto de una evolución desde la libre circulación de trabajadores y profesionales vinculada a una dimensión económica, hacia la libre circulación de ciudadanos vinculada a una dimensión política. En este artículo se expone esta evolución y se describen las características esenciales de la libre circulación ya configurada como un derecho fundamental; asimismo se identifican las semejanzas y diferencias entre este derecho y la libre circulación y supresión de fronteras del conocido como 'espacio Schengen'.

1. INTRODUCCIÓN

El año en el que se celebra la ciudadanía europea parece un buen momento para reflexionar sobre el logro que ha supuesto la libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos europeos. Como es de sobra conocido, desde el primer momento, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Euro-

* Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (jsarrion@der.uned.es).

pea de 1957 (TCEE) contempló la libre circulación de los trabajadores como una de las libertades económicas fundamentales.

Sin embargo, no es lo mismo hablar de libre circulación de trabajadores que de libre circulación de personas. En ambos casos hablamos de una libertad, pero en el primero nos referimos a una libertad vinculada a una actividad económica, al trabajo, mientras que en el segundo nos referimos a una libertad sin contenido económico y que, además, podría configurarse como un derecho fundamental.

Lo cierto es que mientras las cuatro libertades económicas fundamentales han gozado desde el primer momento de un lugar privilegiado en los Tratados y en sus sucesivas reformas, no ha ocurrido lo mismo en relación a los derechos fundamentales, pues el sistema instaurado por el Tratado de Roma perseguía el objetivo esencial de un mercado comunitario, por lo que guardaba silencio respecto a los derechos fundamentales (Sarrión, 2011: 57). Así, estas cuatro libertades han constituido y constituyen el fundamento del mercado (art. 26.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE)¹:

¹ Antes regulado en el art. 3 del Tratado de la Comunidad Europea. Tras la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa, los tratados que rigen la Unión Europea son dos: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las cuatro libertades, además de una regulación básica en los tratados, han gozado de desarrollo legislativo a través del Derecho derivado.

1) la libre circulación de mercancías (arts. 28-37 TFUE);

2) la libre circulación de trabajadores (arts. 45 a 48 TFUE);

3) la libre circulación de servicios, conformada por el derecho de establecimiento (arts. 49-54 TFUE) y la libre prestación de servicios (arts. 56-62 TFUE); y

4) la libre circulación de capitales, que contempla la libre circulación de capital y pagos (arts. 63-65, y 75 TFUE).

La libre circulación de trabajadores y la de servicios (2 y 3) presentan cierta singularidad, puesto que han posibilitado una evolución hacia la configuración de un derecho fundamental de circulación de todos los ciudadanos europeos. Se ha sostenido que la libre circulación de trabajadores se ha funcionalizado y reconducido a la libre prestación de servicios como una muestra de subordinación del trabajo al mercado (Lo Faro, 2008; Patruno, 2011). En realidad, la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios representan dos libertades “íntimamente relacionadas”: la primera constituye “la libre movilidad de personas, súbditas de los Estados miembros que se desplazan a otros Estados miembros a trabajar por cuenta ajena”, y la segunda “la libre movilidad de personas, nacionales de los Estados miembros, que se trasladan a otros Estados miembros a ejercer su profesión o realizar una actividad económica por cuenta propia” (Pérez de las Heras, 2004: 83).

El propósito de este artículo consiste en exponer y analizar la evolución de la libre circulación de trabajadores y profesionales hacia la constitución de un derecho fundamental de los ciudadanos europeos, describiendo asimismo su régimen actual.

2. DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES Y PROFESIONALES HACIA LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Ciertamente, la libre circulación vinculada a una actividad económica se venía reconociendo desde los Tratados constitutivos, y se vinculaba

a la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. El ámbito de protección se extendió desde el beneficiario de la misma hacia sus familias primero, y posteriormente hacia otras capas de la población que ya no encajaban propiamente en la dimensión económica, como jubilados y estudiantes (Mangas y Liñán, 2010: 147-148).

¿Pero qué hay de la libre circulación de personas? La aplicación de la libre circulación a las personas, con independencia de que el objetivo sea una actividad económica o no, no surgió de la noche a la mañana, sino fue fruto de un proceso paulatino de integración europea en el que la dimensión económica de la integración ha ido cediendo su protagonismo (Castro Oliveira, 2002; Baldoni, 2003).

En esta evolución adquiere particular importancia el papel desempeñado por el Tribunal de Justicia Europeo desde los años setenta del pasado siglo, realizando una interpretación del art. 39 del Tratado y del Reglamento 1612/68, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad², que enfatizaba la dimensión social e individual de la libre circulación (Baldoni, 2003: 8).

Por otro lado, y tras un largo debate sobre la aplicabilidad del concepto de libre circulación de personas exclusivamente a los ciudadanos comunitarios o a todos, aquellos Estados miembros que optaban por establecer la libre circulación generalizada llegaron al conocido Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, fuera del ámbito comunitario. Este acuerdo, que recibe su nombre por la ciudad donde se firmó, fue suscrita inicialmente por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Cinco años después, el 19 de junio de 1990, se concluyó el convenio de aplicación de Schengen.

Con el inicio de la aplicación de Schengen en 1995 comenzó la supresión de los controles fronterizos entre los Estados parte, incluyendo de forma progresiva a un mayor número de países: Italia firmó los acuerdos el 27 de noviembre de 1990; España y Portugal, el 25 de junio de 1991; Grecia, el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995; Dinamarca, Finlandia y Suecia,

² Reglamento que ha sido sustituido recientemente por el Reglamento UE N° 492/2011, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión.

el 19 de diciembre de 1996; la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, el 21 de diciembre de 2007, y Suiza, como país asociado, el 12 de diciembre de 2008.

Schengen supone: (a) la supresión de los controles de personas en las fronteras interiores (y la creación de una frontera exterior); (b) un conjunto de normas de común aplicación a las personas que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE; (c) la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las cortas estancias; (d) una mejora de la coordinación policial; (e) el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales; y (f) la creación del Sistema de Información Schengen (SIS)³. Y sin duda, la entrada en el espacio Schengen siempre puede suponer el inicio de nuevos periodos que afecten a las migraciones entre países (Benlloch, 2010: 15).

No obstante, debemos volver al Derecho comunitario, que paralelamente, y con el Acta Única Europea de 1 de julio de 1987, había creado un mercado con un área sin fronteras internas. Por su parte, el Tratado de Maastricht de 1992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, introdujo el concepto de ciudadanía europea, implicando entre otros, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (Art. 18 del Tratado de la Comunidad Europea, en adelante TCE). Esta introducción supuso una importante clarificación al quedar reconocido este derecho con rango constitucional y con carácter autónomo, con independencia de la actividad económica (Mangas y Liñán, 2010: 148).

Hay que precisar, sin embargo, que la ciudadanía de la Unión depende de la nacionalidad de los Estados miembros; esto es, son los ciudadanos de estos Estados los que tienen yuxtapuesta la condición de ciudadanos de la Unión, lo que lógicamente hace depender el estatus de ciudadano de la adquisición y el mantenimiento de la nacionalidad estatal.

³ Este sistema permite a las autoridades nacionales en materia judicial y de control de fronteras la obtención de información sobre personas y objetos. Este sistema de transmisión de información se completa con una red llamada SIRENE (información complementaria requerida a la entrada nacional).

El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1996, ya permitió la incorporación del espacio Schengen al marco de la UE, facilitando así su control parlamentario y jurisdiccional. Ese mismo año, la Comisión Europea encomendó a un grupo de expertos un informe sobre la libre circulación de personas, que se presentó el 18 de marzo de 1997⁴. El Consejo aprobó el 20 de mayo de 1999 el acervo Schengen. A partir de ese momento, la legislación Schengen ha seguido desarrollándose en el ámbito del Derecho comunitario.

El Derecho comunitario ha evolucionado, por otro lado, de una forma sustancial: ha constituido el Tratado de Lisboa, que reforma totalmente el sistema jurídico de la Unión Europea; ha reformado los Tratados constitutivos y dado origen a la nueva UE, que sustituye a las antiguas Comunidades, y al Derecho de la Unión Europea, que se regirá por el TUE y el TFUE.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE desempeña un papel crucial, ya que recoge en un único texto el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y las personas que viven en la UE (Gómez Sánchez, 2008: 499). La Carta fue adoptada en Niza a través de una Declaración de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de 7 de diciembre de 2000⁵; posteriormente se incluyó como una parte del fallido proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa; y finalmente fue firmada y proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 por las tres instituciones europeas⁶.

⁴ Véase *Report of the High Level Panel on the Free Movement of Persons* (<http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/tin/hlpen.pdf>). El documento influyó en la propuesta de Directiva de 23 de abril de 2001, que pretendía simplificar las formalidades administrativas y restringir las circunstancias limitativas del derecho de residencia (Baldoni, 2003:11).

⁵ La forma que adoptó fue la de una *Declaración de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo*. Esta Carta fue publicada en DOUE C 364/01 de 18 de diciembre de 2000.

⁶ La última versión de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada y firmada por las tres instituciones europeas (Parlamento, Consejo y Comisión) el 12 de diciembre de 2007 y publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2007 (DOUE C 303/01 de 14 de diciembre de 2007). A esta versión se la ha llamado Carta de Estrasburgo, al ser proclamada en dicha ciudad, en contraposición a la versión de Niza (Pagano, 2008).

Conforme a lo previsto en el Tratado de Lisboa, la Carta ha adquirido fuerza jurídica equivalente a la de un tratado. Tras entrar en vigor el 1 de diciembre de 2009, constituye un instrumento al servicio de los ciudadanos europeos (Sarrión, 2009). En efecto, la Carta dedica su capítulo V a “la ciudadanía”⁷, cuyo art. 45, bajo la rúbrica “Libertad de circulación y de residencia”, dispone el derecho de todo ciudadano a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Este artículo queda complementado con el art. 21.2 de la misma Carta, que reconoce el derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad, y tiene su correspondencia en el art. 21.1. del TFUE.

Por tanto, la libre circulación de personas en la UE se halla vinculada a dos niveles o ámbitos: la libre circulación en el espacio Schengen, y la libre circulación como derecho fundamental de los ciudadanos europeos. Este artículo centra la atención en la libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos europeos. A él se dedica el siguiente apartado. Antes, sin embargo, conviene efectuar algunas precisiones respecto al ámbito de Schengen.

Con el Tratado de Lisboa, el Protocolo nº 19 sobre el *Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea* autoriza a un grupo de Estados miembros de la UE (Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, y Suecia) a establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco institucional y jurídico de la UE y respetando las disposiciones de los Tratados (art. 1). El Protocolo contempla, además, que Irlanda y el Reino Unido puedan solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones del mismo (art. 4), así como también la asociación en la ejecución del acervo y su desarrollo futuro de los países de Islandia y Noruega (art. 6). Y es importante resaltar que en las negociaciones de admisión de nuevos Estados como miembros de la Unión

⁷ Es curioso, sin embargo, que si bien este capítulo establece una serie de derechos del ciudadano europeo, la Carta no distingue al ciudadano de la Unión como único sujeto reconocido, toda vez que establece también derechos generalmente ejercibles por cualquier individuo, por ejemplo en el art. 41.

“se considerará que el acervo Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión” (art. 7).

Lo primero que conviene considerar respecto al espacio Schengen es que la libre circulación de personas se refiere no solo a los nacionales de los Estados parte, sino también a las personas residentes legalmente en los mismos, por lo que, a diferencia de la libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos europeos (que se circunscribe exclusivamente para los nacionales de los Estados miembros, que son los que tienen el estatus de ciudadanos de la UE), es un derecho general de todo nacional y/o residente legal en los países Schengen.

No obstante, de entre los Estados miembros referidos en el art. 1 del Protocolo, Bulgaria y Rumanía forman parte del acervo Schengen con condiciones específicas⁸. Así, el artículo 4 dispone que el acervo Schengen y la normativa y los actos de desarrollo serán vinculantes para Bulgaria y Rumanía desde la fecha de adhesión, pero solo se aplicarán en cualquiera de estos Estados en virtud de una decisión europea del Consejo a tal efecto, previa comprobación del cumplimiento de las condiciones necesarias para la aplicación. De esta forma, aunque cabe afirmar que Bulgaria y Rumanía están desde la adhesión a la UE integradas y forman parte del acervo Schengen, que les es vinculante, dicho acervo no se aplica, y por tanto tampoco el sistema Schengen, hasta que se tome una decisión al respecto por parte del Consejo Europeo, supeditada a una consulta al Parlamento Europeo, y posteriormente a la aprobación por unanimidad por parte de los Estados miembros a los que ya sea de aplicación el acervo⁹.

⁸ Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (DOUE de 21 de junio de 2005).

⁹ La decisión se está retrasando porque algunos de dichos países, fundamentalmente Alemania, Holanda y Finlandia, consideran que no se dan las circunstancias necesarias, por deficiencias en las medidas de lucha contra el crimen y la corrupción, para entrar en un espacio sin control de fronteras. Véanse en este sentido las siguientes noticias: “Los veintisiete aplazan hasta finales de año el debate sobre la entrada de Bulgaria y Rumanía al espacio Schengen”, *Europapress*, 7 de marzo de 2013; “Alemania veta la entrada de Rumanía y Bulgaria en la zona Schengen”, *El Mundo*, 8 de marzo de 2013.

3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS

El otro ámbito de la libre circulación de personas, el que interesa específicamente tratar en este artículo, es el que constituye un derecho o una libertad fundamental de los ciudadanos europeos.

Como ya se ha apuntado, este derecho resulta de la evolución de la originaria libertad de circulación de trabajadores, en la que destacaba la dimensión económica, y nace fundamentalmente con el Tratado de Maastricht de 1992. Fue este último el que estableció la ciudadanía europea e incorporó en el art. 18 del TCE el derecho a la libre circulación y residencia que, en todas las reformas, se ha mantenido en los Tratados constitutivos, y tras la aprobación del Tratado de Lisboa, ha quedado recogido en el art. 21.1 del TFUE:

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

Pero, tal como se indicó en el anterior apartado, también se recoge en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, específicamente en su art. 45:

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2. De conformidad con lo dispuesto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se podrá conceder libertad de circulación y de residencia a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

En cualquier caso, no estamos ante derechos absolutos, pues, conforme al art. 52.2 de la misma Carta, los derechos reconocidos en ella “tienen su fundamento en los Tratados” y “se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos”.

Si acudimos al TFUE, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados

miembros queda reconocido en el art. 20, eso sí, con referencia explícita a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados.

El régimen jurídico de la libre circulación de personas se encuentra desarrollado en la normativa sobre libre circulación de trabajadores antes referida, y en la Directiva 2004/38/CE sobre ciudadanía¹⁰. Esta regula las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia. Y lo hace configurando dichas condiciones en torno a tres tipos o categorías de derechos: (a) libre circulación y residencia por periodos inferiores a tres meses, (b) residencia por periodos de más de tres meses, y (c) residencia permanente (Chalmers, Davies y Monti, 2010: 447).

a) Libre circulación y residencia por periodos inferiores a tres meses

Los arts. 4 a 6 de la Directiva disponen que los ciudadanos europeos y sus familiares pueden circular libremente dentro del territorio de la Unión y residir en cualquier Estado hasta tres meses, sin ningún otro requisito de formalidad que estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válido en el caso de los ciudadanos, y de un pasaporte válido en el caso de sus familiares que no sean nacionales de un Estado miembro.

Se mantiene este derecho de residencia siempre que el beneficiario del derecho no se convierta en “una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida” y se mantengan las condiciones previstas para su ejercicio (art. 14.1 y 2 de la Directiva).

b) Residencia por un período superior a tres meses

En este caso, las condiciones son las establecidas en el art. 7 de la Directiva, que se aplica a los ciudadanos de la Unión, siempre que se trate de un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o disponga para sí y los miembros de su familia de recursos suficientes para no ser una carga; o que esté matriculado en un centro público o privado

¹⁰ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DOUE L158 de 20 de abril de 2004).

reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida y cuente con un seguro de enfermedad; o bien que sea un familiar de un ciudadano de la Unión que cumpla alguno de los supuestos anteriores¹¹.

c) Residencia permanente

Los ciudadanos europeos que hayan residido legalmente en otro Estado miembro por un período de cinco años adquieren el derecho a la residencia permanente (art. 16 de la Directiva), aunque también se prevé la posibilidad de reducir el plazo requerido en determinados supuestos.

En cualquier caso, la Directiva posibilita que los Estados miembros limiten la libertad de circulación y residencia de un ciudadano europeo o de un miembro de su familia por razones de orden público, seguridad o salud públicas, que no podrán alegarse con fines económicos (art. 27.1 de la Directiva).

Pero como ha sostenido el Tribunal de Justicia en la relevante Sentencia *Baumbast* (2002)¹², las limitaciones y condiciones que pueden imponer los Estados miembros al derecho de libre circulación y residencia conforme al Tratado y a la Directiva deben aplicarse de conformidad con los límites previstos por el Derecho europeo y los principios generales del Derecho, en particular el principio de proporcionalidad, por lo que las medidas que se adopten deben ser necesarias y apropiadas para conseguir el objetivo propuesto. Se puede afirmar que quedarían amparadas en el Derecho de la Unión todas las situaciones que impliquen el ejercicio del derecho de circulación, como ha considerado el Tribunal en las sentencias *García Avello* (2003)¹³, *Bidar* (2005)¹⁴ y *Föster* (2008)¹⁵.

¹¹ La finalización de la condición de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia no lleva necesariamente implícita la pérdida del estatus que le permite permanecer como residente; se entiende que los trabajadores que pierden su trabajo involuntariamente, no pueden continuar por causas de salud o deciden parar de trabajar para formarse, mantienen el estatus a efectos de la residencia (Chalmers, Davies y Monti, 2010: 448).

¹² Sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, C-413/99.

¹³ Sentencia de 2 de octubre de 2003, *Carlos García Avello c. Bélgica*, C-148/02, apartado 24.

¹⁴ Sentencia de 15 de marzo de 2005, *Dany Bidar*, C-209/03, apartados 32-33.

¹⁵ Sentencia de 18 de noviembre de 2008, *Föster*, C-158/07, apartados 36-37.

La libre circulación de personas y los derechos derivados de la misma dependen, en gran medida, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, puesto que, al fin y al cabo, él se constituye en garante de los derechos fundamentales en la UE (Sarrión, 2013).

La primera limitación a la libre circulación reside en su reconocimiento, en principio, a los ciudadanos europeos. Lógicamente, esto hace depender la ciudadanía europea de la pertenencia a un Estado miembro, que es quien determina la forma de adquisición y pérdida de dicha nacionalidad. Pero esta competencia estatal debe realizarse en absoluto respeto del Derecho de la Unión. Así, el Tribunal de Justicia, en el asunto *Micheletti* (1992)¹⁶, ya manifestó que, al ser una cuestión de competencia nacional, no correspondía a un Estado miembro limitar los efectos de “la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado”. Pero en *Janko Rottmann* (2010)¹⁷ resolvió controlar una decisión revocatoria de la naturalización de la nacionalidad de un ciudadano de la Unión, en la medida en que podía afectar a los derechos conferidos y tutelados en el Derecho de la Unión, suponiendo “un afianzamiento de la ciudadanía europea como estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros” (Magallón, 2010: 119).

Por otro lado, al mismo tiempo hay que considerar que el estatus de ciudadanía en relación con la nacionalidad de los Estados miembros también implica que los ciudadanos europeos tienen derecho a ser tratados con igualdad en la misma situación jurídica; se aplica, por tanto, el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, de tal forma que los ciudadanos de la Unión en la misma situación tendrían derecho a obtener, con independencia de su nacionalidad (y con las excepciones previstas en el Tratado), el mismo trato jurídico, no pudiendo ser tratadas

¹⁶ Sentencia de 7 de julio de 1992, *Caso Micheletti*, C-360-90. Este caso afectaba a una persona que gozaba de doble nacionalidad, la italiana (y por tanto también gozaba de ciudadanía europea) y la argentina. Quería establecerse en España, pero la legislación española prevé que, en caso de doble nacionalidad, prevalece la del lugar de residencia habitual, que en este caso era Argentina, por lo que, aplicando la nacionalidad argentina, no podía beneficiarse de la ciudadanía europea y, por tanto, establecerse legalmente en España.

¹⁷ Sentencia de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08.

de forma diferente en situaciones comparables, tal y como establece el Tribunal de Justicia en la sentencia *Grzelczyk* (2001)¹⁸. A la inversa, tampoco es lícito tratar de forma idéntica situaciones diferentes, como se apunta en *García Avello* (2003)¹⁹.

4. CONCLUSIONES

A través del proceso expuesto en las páginas previas, se ha configurado un auténtico derecho de libre circulación de los ciudadanos en el Derecho de la Unión Europea, que constituye, sin duda, uno de los mayores logros en la construcción europea. Efectivamente, la libre circulación de trabajadores y profesionales vinculada, por tanto, a una actividad económica, ha dado paso a la libre circulación vinculada a la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros, una evolución que marca decisivamente la historia de la ciudadanía europea.

El derecho de libre circulación, que beneficia no solo a los ciudadanos de la Unión, sino también a sus familiares no nacionales, implica la libertad de circular por todo el territorio de la UE y residir en cualquiera de los Estados miembros hasta tres meses, sin otra exigencia formal que la posesión de un documento válido de identidad o pasaporte en el caso de los ciudadanos, y de un pasaporte en el caso de sus familiares no nacionales de un Estado miembro. También prevé el derecho de libre circulación la posibilidad de residir por periodos superiores a tres meses en el caso de trabajadores, estudiantes o personas con suficientes recursos, y de modo permanente tras haber superado legalmente un período de cinco años en un Estado miembro.

Claro es que los Estados miembros pueden establecer límites por razones de orden público, seguridad o salud públicas, pero estos límites no pueden alegarse con fines económicos y, por lo demás, deben ajustarse al principio de proporcionalidad, tal y como confirmó muy pronto el Tribunal de Justicia Europeo en la sentencia *Baumbast* (2002). Ciertamente, este derecho corresponde al estatus de ciudadano de la UE (art. 21.1 TFUE

¹⁸ Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale de Ottignies-Louvaine-la Neuve*, C-184/99.

¹⁹ Sentencia de 2 de octubre de 2003, *Carlos García Avello c. Bélgica*, C-148/02, apartado 24.

y art. 45 de la Carta), que se halla vinculado a la nacionalidad de los Estados miembros y, en consecuencia, depende de ellos, pero estos deben respetar invariablemente el Derecho de la Unión (sentencia *Janco Rottmann*, 2010). En cualquier caso, el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia no puede implicar discriminación por razón de nacionalidad (sentencias *Grzelczyk* [2001] y *García Avello* [2003]). El estatuto de ciudadanía está llamado a desempeñar una función esencial en la construcción e integración de la UE, y es conveniente afianzar su propio papel en la Unión garantizando siempre su ejercicio frente a las legislaciones nacionales.

En paralelo a esta evolución se ha producido el nacimiento y la consolidación del espacio Schengen con el objetivo de posibilitar la libre circulación de personas y la supresión del control de fronteras. Ahora bien, en Schengen no intervienen solo los Estados miembros de la Unión, sino también otros no miembros. Asumido por el Derecho de la Unión Europea, quizá la gran ventaja del espacio Schengen radique en que de la libre circulación de personas disfrutaran tanto los ciudadanos y sus familiares, como los residentes legales en los Estados parte. Schengen rompe, por tanto, con los privilegios del estatus ciudadano. Si la superación del estatus de ciudadanía de la Unión es conveniente o si la integración europea exige particularmente una fuerte posición de dicho estatus es una cuestión sobre la que cabe mantener diferentes posiciones y acerca de la que actualmente no existe consenso.

No cabe obviar que en los últimos años se han suscitado algunos debates en relación a la libre circulación de personas, e incluso algunos Estados miembros han mostrado su interés en limitarla. Se aprecia una especie de nuevo proteccionismo nacional, quizá vinculado a la crisis económica, que afecta, sobre todo, al propio espacio Schengen, y que podría llegar a menoscabar el derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación y residencia. No deja de ser llamativo que este movimiento haya ocurrido poco después de la constitucionalización de la libre circulación de personas como derecho en la Carta de los Derechos Fundamentales.

El logro que ha supuesto la consecución de la libre circulación de personas no puede quedar debilitado por situaciones coyunturales como las que vivimos actualmente; antes bien, con las debidas garantías, deben mejorarse las condicio-

nes en que los ciudadanos de la UE y sus familiares pueden circular y residir en el territorio de los Estados miembros como uno de los instrumentos esenciales para avanzar en la integración europea, que no tiene solo una dimensión económica, sino también política y social.

BIBLIOGRAFÍA

BALDONI, E. (2003), "The free movement of persons in the European Union: A legal-historical overview", *PIONEUR Working Paper* nº 2.

BENLLOCH, C. (2010), "Condiciones de vida de las mujeres búlgaras en España: el caso de Enguera", *Quaderns de ciències socials*, 15.

CASTRO, A. (2002), "Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship", *Common Market Law Review*, 39, 1: 77-127.

CHALMERS, D.; DAVIES, G. y G. MONTI (2010), *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2008), *Derecho Constitucional Europeo. Derechos y Libertades*, Madrid, Sanz y Torres.

LO FARO, A. (2008), "Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking", *Lavoro e diritto*, 22, 1: 63-98.

MAGALLÓN, N. (2010), "Jurisprudencia española y comunitaria de derecho internacional privado", *Revista Española de Derecho Internacional*, LXII (coord. por S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ).

MANGAS, A. y D. J. LIÑÁN (2010), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.

PAGANO, E. (2008), "Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1 (www.dpce.it).

PATRUNO, L. (2011), "Il Caso Ruffert: la Corte di giustizia CE fa un altro passo avanti nella via giudiziaria al dumping sociale" (www.costituzionalismo.it).

PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2004), *El Mercado Interior Europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*, Bilbao, Universidad de Deusto.

SARRIÓN, J. (2009), "La Carta de los Derechos Fundamentales: un instrumento al servicio de los ciudadanos"; en: BENLLOCH DOMÈNECH, C. et al., *Construyendo ciudadanía europea a través de las TICs*, Granada, Comares: 199-224.

— (2011), "El nuevo horizonte constitucional para la Unión Europea: a propósito de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales", *CEFLegal*, 121: 53-102.

— (2013), *El Tribunal de Justicia de Luxemburgo como garante de los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson.

Ciudadanía europea, libre circulación de trabajadores y derechos de pensión

Sobre los beneficios de migrar joven desde países orientales a países occidentales de la Unión Europea♦

TRAUTE MEYER*

RESUMEN

La libre circulación de trabajadores entre Estados miembros de la Unión Europea constituye uno de los pilares de la ciudadanía europea. Trabajar en varios países supone acumular derechos de pensión que se consolidan en una prestación de jubilación. Desde esta perspectiva, ¿merece la pena migrar y recorrer una parte de la carrera laboral en otro Estado miembro? En este artículo se ofrece una respuesta matizada a esta pregunta, teniendo en cuenta el tipo de Estado del bienestar del país de origen y del país de acogida, así como también su nivel de riqueza. Emigrar desde países orientales a países occidentales de la Unión Europea para trabajar durante un largo periodo de tiempo produce beneficios comparativos importantes en el importe de la pensión; no obstante, no en todos los países de acogida la pensión de los migrantes les permite vivir por encima del umbral de pobreza.

Europa pacífica y estable. La creación de un mercado común se consideró fundamental para ello. Desde su mismo comienzo, la libre circulación de los ciudadanos constituyó un principio básico de este mercado común; con el fin de posibilitar la movilidad, la Comunidad se afanó en la eliminación de obstáculos que los ciudadanos pudieran encontrarse en tanto trabajadores. La atención primordial concedida a la cuestión mercantil explica por qué los derechos políticos no se incluyeron debidamente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y los derechos sociales solo en la medida en que estuvieran directamente relacionados con el empleo. Todavía en nuestros días el ámbito del mercado es prioritario en la política europea.

Aun cuando el Tratado creó en 1957 un mercado común reconociendo sin fisuras la movilidad de los trabajadores, en la práctica pasó mucho tiempo hasta que se introdujeron los correspondientes derechos específicos; de hecho, aún hoy los trabajadores europeos pueden sufrir algún tipo de penalización al acceder a un empleo por cuenta ajena en otro país europeo.

Este artículo explora la situación de los ciudadanos europeos que deciden trabajar en un Estado miembro de la Unión Europea (UE) diferente al suyo (los denominaré a partir de aquí “trabajadores migrantes”), centrandolo la atención en si ello supone un riesgo para sus derechos de pensión y su situación económica como jubilados. Para no verse perjudicados en comparación con un trabajador que permanezca en su país de

1. INTRODUCCIÓN¹

La Comunidad Económica Europea se fundó en 1957 con el propósito de conseguir una

♦ Traducción del idioma inglés de Elisa Chuliá.

* Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Southampton (T.Meyer@soton.ac.uk).

¹ Este artículo está basado en una investigación de la autora, Paul Bridgen y Caroline Andow, efectuada en el marco del Centre of Population Change, financiado por el Consejo Británico de Investigación Económica y Social (British Economic and Social Research Council; <http://www.cpc.ac.uk>). Los hallazgos de esta investigación pueden consultarse en: Meyer, Bridgen y Andow (2013).

origen (los denominaré a partir de aquí “trabajadores no migrantes”), los trabajadores migrantes han de poder preservar su derechos de pensión; de otro modo, se arriesgan a perder al menos parte de sus prestaciones y sufrir privaciones en la vejez. De aquí la importancia de conocer cómo se concretan en la realidad las amplias garantías reconocidas por la Comunidad Europea (CE) en 1957.

Hasta el momento sabemos más bien poco acerca de cómo afecta la movilidad a los trabajadores migrantes en comparación con los no migrantes. Contamos con algunas investigaciones sobre la legislación europea relativa a las pensiones públicas, así como también sobre si los principios subyacentes a determinados programas de pensiones ocupacionales obstaculizan la movilidad. Sin embargo, apenas se ha prestado atención a los derechos de pensión de ciudadanos concretos que se trasladan de un país europeo a otro para trabajar. En efecto, la atención preferente se ha fijado en el grado de protección de los derechos acumulados en un país cuando los trabajadores se trasladan a otro. A propósito de esta cuestión específica, este artículo muestra que la protección legal de los derechos acumulados por los empleados migrantes representa seguramente la fuente de penalización menos relevante. Mucha mayor influencia en el nivel de las pensiones y en la explicación de las diferencias entre prestaciones de jubilación adquieren factores tales como los principios sobre los que se basan los Estados del bienestar y la generosidad de las prestaciones que conceden, así como la riqueza económica de los países.

Para ilustrar este aspecto, en este artículo se analizan los obstáculos potenciales a la libertad de movimientos en función de la legislación, la generosidad del sistema de pensiones y las diferencias salariales existentes entre los países desde y hacia los que se migra. Se toma como punto de partida que un trabajador migrante necesitaría responder a tres preguntas para determinar su libertad de movimiento efectiva dentro de la UE:

1. ¿Protege la legislación mi movilidad? Esta pregunta averigua si a los trabajadores migrantes se les reconoce legalmente el derecho de acumular todos los derechos de pensión (pública y privada) adquiridos en los diferentes países. Esta es la cuestión a la que se ha prestado más atención.

2. ¿Es el sistema de pensiones del país en el que trabajo más o menos generoso que el de

mi país de origen? Esta pregunta indaga en los diferentes niveles de generosidad de los sistemas nacionales de pensiones. ¿Cómo afectan estas diferencias al cálculo de la prestación? ¿Influyen en la disposición a trasladarse a otro país?

3. ¿Cuál es el nivel salarial medio de mi país de origen en relación al de mi país de acogida? Independientemente de la generosidad del sistema, los derechos adquiridos en un país más pobre, con salarios más bajos, pueden resultar insuficientes para cubrir el coste de la vida en un país más rico, mientras que los derechos acumulados en un país más rico pueden cubrir desahogadamente los gastos en un país más pobre.

En las páginas siguientes se abordan estas cuestiones, resumiendo, en primer lugar, los principales hitos de la movilidad laboral en Europa desde 1957. En segundo lugar, se aporta información sobre la legislación europea acerca de la portabilidad de las pensiones y sus limitaciones. Tras una breve revisión bibliográfica sobre los modelos de pensiones bismarckiano y beveridgeano, se presentan los hallazgos de una investigación empírica sobre cómo afectan a los trabajadores migrantes el nivel de generosidad de las pensiones y los niveles salariales de los países desde los que y hacia los que migran. La investigación incluye a los países que en años recientes han recibido el mayor número de inmigrantes, y en los que, por consiguiente, la inmigración representa un tema relevante para los gobiernos. España se encuentra en este grupo. También forman parte de la muestra de Estados miembros estudiados Polonia y Rumanía, países de Europa oriental con altas tasas de emigrantes, pensiones menos generosas y niveles salariales más bajos que los países de Europa occidental. Finalmente, para examinar cómo afecta la diversidad institucional a la pensión de los trabajadores migrantes, el estudio también incorpora a países con diferentes tipos de sistemas de pensiones.

2. LA MOVILIDAD LABORAL ENTRE ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

2.1 Antes de 1989

Tras la aprobación del Tratado de Roma en 1957, la integración del mercado de bienes avanzó mucho más rápidamente que la del mercado de

trabajo. Entre 1960 y 1970, el comercio de bienes dentro de la UE aumentó desde el 34 por ciento de todas las importaciones y exportaciones de los seis Estados fundadores, al 48 por ciento; en 1990, la cifra se situaba ya en el 60 por ciento (Tsoukalis, 1997: 19).

Durante el mismo periodo, el mercado de trabajo europeo se caracterizó por lo que Tsoukalis (1997: 117) definió como “libre movimiento, pero escasa movilidad”; solo una pequeña y menguante proporción de la población de la UE se desplazó por motivos laborales dentro de Europa. Durante el periodo de 1958 a 1980, el comercio entre Estados de la CE, en proporción al comercio total de la CE aumentó un 0,8 por ciento anual, mientras que el movimiento de trabajadores entre países europeos en proporción del número total de migrantes laborales de los países de la CE decreció un 1,3 por ciento anual (Straubhaar, 1988: 51). El movimiento de trabajadores con ciudadanía europea, en proporción de todos los trabajadores migrantes en la CE, cayó desde aproximadamente un 60 por ciento en los primeros años sesenta hasta un 20 por ciento una década después, permaneciendo en este nivel hasta por lo menos finales de los ochenta (Straubhaar, 1988: 51).

Así pues, medida en proporción a la población total, la migración dentro de Europa ha sido baja en comparación con la registrada en Estados Unidos, Australia, Canadá y Japón (Puhani, 2001: 129). Esta reducida movilidad apenas sorprende teniendo en cuenta las dificultades que encuentra una persona que abandona su país de origen para trabajar en otro: deja atrás a su familia y amigos, ha de utilizar otra lengua y vivir en un contexto cultural diferente. Esta es la razón por la cual los expertos en migración parten de que a los migrantes les une el hecho de ser “expulsados” desde sus países. Emigran cuando los problemas económicos o políticos se agravan tanto que les resulta más llevadero el trastorno de cambiar de país que el de quedarse en el suyo. Esta es la razón por la cual antes de 1989 los principales movimientos intraeuropeos se produjeron desde el sur hacia el norte, es decir, desde las regiones más pobres de la Italia meridional, y ya en los años ochenta, desde los nuevos Estados miembros como Grecia (que se adhirió en 1981), Portugal y España (en 1986) a los países más ricos (Tsoukalis, 1997: 118). Dado este moderado flujo migratorio intraeuropeo, las instituciones y los legisladores europeos podían conceder más atención a las

normas y reglamentos sobre el queso, los neumáticos de los automóviles y otros bienes, que a la eliminación de los obstáculos a la circulación de las personas. Además, los años sesenta y primeros setenta se consideraron generalmente como la “edad de oro” del Estado del bienestar en Europa occidental; un tiempo durante el cual el crecimiento económico sin precedentes reforzó a los sindicatos y permitió a los gobiernos expandir sus Estados del bienestar nacionales. Es claro que durante este periodo, los Estados miembros se preocuparon más de la protección social nacional que de la movilidad (Tsoukalis, 1997: 22).

Tras el colapso del bloque soviético, la migración comenzó a crecer. En 2004, quince años después, la UE se amplió con la adhesión de Polonia, Hungría y la República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Lituania y Letonia. En 2007, Bulgaria y Rumanía también se incorporaron a la UE. Las economías de Europa central y oriental registraban una riqueza nacional menor que las economías de los Estados miembros “más antiguos”, incluso comparadas con las de los Estados meridionales de la UE-15. Por ello, la migración de estos países a Europa occidental aumentó rápidamente.

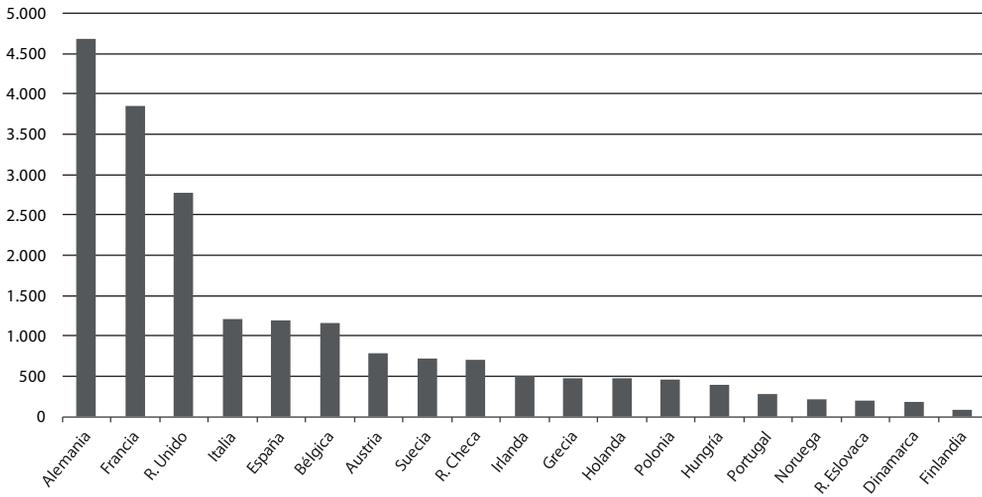
2.2 Del año 2000 en adelante

Hacia el año 2000, un número significativo de ciudadanos europeos vivía en un país de la UE que no era el propio, como se aprecia en el gráfico 1. El grupo más numeroso de estos “europeos extranjeros” residía en Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia y España. En Europa oriental, la mayor parte de emigrados se encontraba en la República Checa, pero como provenían mayoritariamente de la República Eslovaca y, por tanto, migraban dentro del territorio de un país antes unificado, se ha descartado este caso para el estudio y, en su lugar, se ha incluido a Polonia.

De los países seleccionados, Alemania, España, Francia, Italia y Polonia poseen un tipo de sistema de pensiones similar. Ofrecen prestaciones ligadas a los salarios, que reflejan, por tanto, el desempeño en el mercado de trabajo. Como las bases de este sistema las introdujo Bismarck a finales del siglo XIX, estos países forman parte del “modelo bismarckiano” de pensiones. En cambio, de esos países solo el Reino Unido se rige por un modelo diferente. Allí prevalecen las prestaciones universales de importe fijo. El sistema suscitó

GRÁFICO 1

INMIGRANTES DE LA UE NACIDOS EN OTRO ESTADO MIEMBRO, POR PAÍS DE RESIDENCIA, EN MILES (AÑO 2000)



Fuente : Cálculos propios a partir de la base de datos de la OCDE sobre inmigrantes en los países de la OCDE, censo de 2000. En esta base de datos, los 27 países de la UE están incluidos en la variable 'país de nacimiento', pero Bulgaria, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Rumanía y Eslovenia quedan excluidos como 'país de residencia'. Estos países excluidos son pequeños y se da por descontado que no registran cifras de inmigrantes más elevadas que las de los cinco seleccionados en esta investigación como países de acogida (Reino Unido, Alemania, Holanda, Italia y España). Los datos del censo de la OCDE del año 2000 solo recogen a los nacidos en el extranjero, sin ofrecer información sobre su nacionalidad.

mucho interés en Europa cuando se introdujo después de 1945, siguiendo las recomendaciones del Informe Beveridge. De ahí que haya recibido la denominación de “modelo beveridgeano” (se encontrarán más detalles sobre ambos modelos más adelante). La conveniencia de introducir más de un país beveridgeano llevó a añadir en la muestra de estudio a Holanda, cuyo sistema de pensiones se rige por principios beveridgeanos.

Entre los años 2000 y 2009, la proporción de ciudadanos de nacionalidad extranjera procedentes de la UE y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha aumentado en España, en el Reino Unido, Italia y Holanda, como muestra el cuadro 1. Los aumentos han sido más evidentes en España, donde la proporción prácticamente se triplicó entre esos años (del 5 al 15 por ciento). También Italia muestra un fuerte incremento. Los datos no son fiables o no constan para Francia y Polonia, mientras que

en Alemania la población proveniente de otros Estados miembros posiblemente haya descendido. Los trabajadores migrantes proceden en su mayoría de países de la UE, salvo en el caso de Alemania, probablemente porque a la segunda generación de turcos nacidos en este país antes de 2000 se les concedía la ciudadanía turca (Alba, 2005). En resumen, cabe afirmar que la migración intraeuropea ha aumentado considerablemente desde la creación de la UE.

¿De dónde vienen estos migrantes? La principal emigración a España, Reino Unido, Italia y Holanda procede de Rumanía y Polonia, como ponen de manifiesto los datos recogidos en el cuadro 2. No deja de resultar interesante que, además del bien conocido movimiento de los países orientales a los occidentales (por ejemplo, Black *et al.*, 2010), se aprecie también una distinción menos prevista: en el norte, los migrantes polacos se desplazan al Reino Unido y a Alemania, mientras que en el sur los rumanos se tras-

CUADRO 1

RESIDENTES DE NACIONALIDAD EXTRANJERA POR PAÍS (EN PORCENTAJE)

	<i>Población de la UE de nacionalidad extranjera (2009)</i>	<i>Población de la UE+OCDE de nacionalidad extranjera (2009)</i>	<i>Cambio de población de la UE de nacionalidad extranjera (2000-2009)</i>	<i>Cambio de población de la UE+OCDE de nacionalidad extranjera (2000-2009)</i>
España	4,96-5,11	5,43	329-464	302
Reino Unido	2,91-3,1	3,7	70-131	99
Alemania	2,88-3,09	5,21	-3-5	-9
Italia	1,88-2,06	2,18	338-359	241
Francia	1,98-2,01*	2,51	0**	---
Holanda	1,76-1,88	2,66	34-40	21
Polonia	0,04	0,04	25-33***	0****

* Tamaño de la población en 2007, datos incompletos.

** Datos exclusivamente de Eurostat, % cambio 2003-2009.

*** 25 basado en cambio 2001-2009 (Eurostat), 33 basado en cambio 2002-2009.

**** Cambio porcentual 2002-2009 (OCDE).

Fuente: Cálculos propios a partir de: Eurostat, *Population and Social Conditions, International Migration and Asylum* y OCDE, *International Migration Database and Population Statistics*. Se muestra un rango cuando se utilizaron datos tanto de Eurostat como de la OCDE para calcular el valor.

CUADRO 2

NACIONALIDAD DOMINANTE ENTRE LOS TRABAJADORES MIGRANTES DENTRO DE LA UE

<i>País de acogida</i>	<i>Año de referencia</i>	<i>Nacionalidad dominante de migrantes de otros países de la UE</i>	<i>Año de referencia</i>	<i>Nacionalidad dominante de migrantes de otros países de la UE</i>
España	2009	Rumana	2009	Rumana
Italia	2007	Rumana	2009	Rumana
Alemania	2008	Polaca	2008	Italiana*
Reino Unido	2005	Polaca	2009	Polaca
Holanda	2009	Polaca	2009	Alemana
Polonia	2009	Alemana	2009	Alemana

"Nacionalidad dominante" es la nacionalidad que tiene la proporción mayor de migrantes de la UE. Francia no se incluye por falta de datos fiables.

* Única excepción de la división norte/sur en migración.

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de Eurostat, *Population and Social Conditions*, y OCDE, *International Migration Database*.

ladan hacia Italia y España. Algunos europeos, aunque bastantes menos, se desplazan desde un país rico a otro más pobre, Polonia.

Los datos muestran que la ampliación de la UE ha cambiado las pautas de migración; en particular, Italia y España han pasado de países de emigración a países de inmigración. Los migrantes son jóvenes y a menudo disfrutan de una buena formación, pero es muy probable que acepten puestos menos cualificados y escasamente retribuidos en los países a los que emigran (véase, por ejemplo, Alexandru, 2007; Ahonen *et al.*, 2009).

En conclusión, los derechos sociales vinculados a la movilidad han cobrado creciente importancia para un mayor número de ciudadanos europeos. Las tres preguntas formuladas al comienzo sobre la protección de tales derechos adquieren así más relieve.

3. LA PORTABILIDAD DE DERECHOS DE PENSIÓN EN LA UE: LA LEGISLACIÓN Y SUS LIMITACIONES

Un trabajador migrante deseoso de saber si desplazarse a otro Estado miembro de la UE le reportará alguna penalización necesita, en primer lugar, preguntar si la legislación protege los derechos sociales adquiridos en el país de origen. Este conocimiento es particularmente importante en el caso de los derechos de pensión, porque la gente comienza a ahorrar mucho antes de solicitar las prestaciones. La legislación relevante es, en parte, europea (así lo es la relativa a la portabilidad de los derechos de pensión públicas o de la seguridad social) y, en parte, nacional (la referida a la portabilidad de las pensiones privadas complementarias del sistema de empleo, también denominadas “pensiones ocupacionales”).

Hasta 1971 no se publicó la primera ley sobre la portabilidad de los derechos de pensión pública para los trabajadores desplazados (Reglamento (CEE) 1408/71) y, desde entonces, no ha cambiado en lo fundamental. Conforme a esta norma, todo trabajador europeo que se desplace a un país de la UE que no sea el suyo debería ser tratado como el resto de ciudadanos del país de acogida. Conscientes de que los sistemas nacionales de pensiones se diseñaron sobre

el supuesto de afiliación continuada del trabajador durante toda su carrera laboral, los gobiernos europeos trataron de proteger a los trabajadores emigrantes, estableciendo que los gestores de los sistemas de pensiones nacionales tendrían que compensarles en el cálculo de su pensión, utilizando dos fórmulas de cálculo diferentes y ofreciéndoles la posibilidad de elegir la que estimen más conveniente. Una vez dado de alta en el sistema de pensiones, el pensionista es libre de portar sus prestaciones públicas a cualquier país de la UE.

Los migrantes participantes en planes de pensiones complementarios (de empleo o individuales) disfrutan, sin embargo, de menor protección. No existen reglas de compensación para los participantes en estos programas y, por tanto, la breve participación en ellos penaliza a los trabajadores migrantes (Oliver, 2009).

No obstante, la ley estipula que, tanto los trabajadores migrantes como los no migrantes, han de recibir un trato igual por la legislación nacional durante el tiempo que pasen en un país de la UE, y también que los proveedores de pensiones privadas complementarias (es decir, no obligatorias) han de informar a los trabajadores migrantes sobre los derechos que han adquirido por su participación en esos planes. Asimismo, tienen la obligación de pagar la pensión en cualquier país europeo cuando así lo solicite el participante, libre de tasas u otras cargas.

¿Puede confiar, por tanto, un trabajador migrante en que podrá acumular todos sus derechos de pensión (pública y privada) adquiridos en diferentes países europeos? Muchos expertos consideran adecuada la protección que se ha dado a la pensión pública (Schmähl, 1993; Whiteford, 1996; Andrietti, 2001; Holzmann *et al.*, 2005; Kalogeropoulou, 2006; Forteza, 2010). Ahora bien, algunos críticos argumentan que estos juicios no tienen en cuenta las normas específicas nacionales y que, por tanto, pueden surgir más problemas de los que ahora se conocen (Wildasin, 1999; Fenge y Weizsäcker, 2010).

La situación es más problemática en la esfera de las pensiones privadas del sistema de empleo. Como es bien sabido, los planes de pensiones de prestación definida penalizan a quienes los abandonan tempranamente, aun cuando permanezcan en el mismo país (Schmähl, 1993; Whiteford, 1996; Andrietti, 2001; Kalogeropoulou, 2006). Para los trabajadores migrantes la situación se

complica más porque el nivel de prestación lo “definen” diferentes legisladores nacionales y está sujeto a distintos diseños de los planes (Andrietti, 2001; Forteza, 2010). Los planes de pensiones de contribución definida, en los cuales las prestaciones dependen del desempeño del mercado, son más portables. Ello es así porque, pasado un tiempo, los trabajadores que abandonan el plan tempranamente pueden, por regla general, llevarse el patrimonio invertido (Andrietti, 2001). Pero incluso este tipo de planes penaliza a veces a quienes se dan de baja tempranamente (Whiteford, 1996: 253-254). También debería tenerse en cuenta que las pensiones de contribución definida son más portables, pero también menos generosas que las pensiones de prestación definida y, por tanto, implican desventajas para todos los trabajadores participantes en ellos (Bridgen y Meyer, 2005).

Así pues, la legislación de la UE ha suprimido las penalizaciones a corto plazo que podrían sufrir los beneficiarios de pensiones públicas. Esto es importante, pero muchos trabajadores desplazados también cuentan con planes privados cuya protección depende de las diferencias sustantivas entre las legislaciones nacionales, lo cual provoca desigualdades.

Volviendo a las tres preguntas que cualquier trabajador migrante debería formularse, hasta aquí solo hemos discutido la primera. Los próximos apartados mostrarán que son incluso más importantes la segunda y la tercera preguntas; es decir, las referidas a la generosidad de los sistemas de pensiones y al nivel de riqueza de los países.

4. LOS PRINCIPIOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES BEVERIDGEANOS Y BISMARCKIANOS

Cabe caracterizar los sistemas de pensiones de los países europeos utilizando dos categorías ya mencionadas, que proceden, a su vez, de dos nombres propios: Beveridge y Bismarck (por ejemplo, Bonoli, 2003; Ebbinghaus *et al.*, 2011). Un sistema beveridgeano se distingue por la concesión universal de una prestación básica, normalmente una pensión. Todos los ciudadanos del país, o al menos una amplia proporción de la población, pueden solicitar esta prestación,

incluyendo aquellos que trabajan a tiempo parcial, que cobran salarios bajos y tienen obligaciones familiares; las prestaciones son iguales para todos, y pueden situarse en el umbral de pobreza o por encima de él, con el fin de proteger a los ciudadanos de la penuria. Pensiones universales destinadas a prevenir la pobreza han existido durante mucho tiempo en Estados del bienestar beveridgeanos, como Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suiza, que basan la concesión de la pensión pública en la ciudadanía. No obstante, el nivel de estas prestaciones puede también situarse por debajo del umbral de pobreza, como ocurrió en el Reino Unido entre 1945 y 2012 (Bridgen y Meyer, 2011).

Es claro que los perceptores de salarios medios o por encima de la media no se sentirán satisfechos con una pensión universal, de importe moderado y fijo. Confían en mantener un nivel de vida similar al que disfrutaban antes de la jubilación y, por tanto, están interesados en complementar su pensión con otras rentas. Esta es la razón por la cual en los países beveridgeanos se desarrollaron complementariamente prestaciones basadas en los ingresos por el trabajo (no en la ciudadanía). Con la excepción del Reino Unido, estos sistemas públicos complementarios no tardaron en convertirse en obligatorios y, en consecuencia, una proporción muy amplia de la población ocupada tuvo acceso a ellos (Clasen *et al.*, 2011: 292-293). En el Reino Unido las empresas disponían de libertad para ofrecer la participación voluntaria en planes de pensiones, antes de que el legislador pusiera fin a esta situación en 2012, tras un largo debate político sobre el problema del infraaseguramiento de los mayores y el riesgo de pobreza durante la jubilación. Por ello, del grupo beveridgeano, el Reino Unido presenta la cobertura más baja de participación en planes de pensiones ocupacionales, incluyendo, en el mejor de los casos, a la mitad de la población ocupada (Bridgen y Meyer, 2011).

Originariamente, una amplia mayoría de los planes de pensiones de empleo en los países beveridgeanos ofrecían prestaciones definidas; no obstante, desde mediados de los años noventa, han ido cambiando su régimen, convirtiéndose en planes que consideran la media de toda la carrera laboral o en planes de contribución definida. Las prestaciones permanecen vinculadas al salario, pero son mucho menos predecibles para el empleado porque el resultado final también depende de las dinámicas del mer-

cado y, en muchos casos, de la evolución demográfica (Ebbinghaus y Wiß, 2011).

La característica fundamental de los sistemas de pensiones bismarckianos consiste en que son puramente públicos, y tanto las contribuciones como las prestaciones se hallan vinculadas al salario. Los trabajadores adquieren el derecho a percibir una pensión pública mediante cotizaciones sobre el trabajo; cuanto más corta sea la carrera laboral o cuanto más bajos sean los salarios (por ejemplo, en caso de empleo a tiempo parcial), tanto más baja será la pensión. Apenas sorprende por ello que, en estos países, las mujeres sean más vulnerables que los hombres, si bien la mayor parte de los países bismarckianos han incorporado a sus sistemas de protección social derechos de cuidado a las personas dependientes. Como quiera que las pensiones públicas son generosas para los trabajadores a tiempo completo, las pensiones complementarias del sistema de empleo tienden a ser voluntarias y se encuentran menos desarrolladas que en los países beveridgeanos. Alemania, Austria, Francia, Italia, Polonia y Bélgica se cuentan entre los sistemas bismarckianos (Bonoli, 2003; Clasen *et al.*, 2011: 292).

Por otra parte, los dos tipos de sistema se administran de diferente manera. La pensión universal beveridgeana de importe fijo es totalmente pública, administrada, regulada y provista por el Estado; las pensiones de empleo son normalmente obligatorias, pero pueden ser gestionadas y provistas por los empleadores y/o los sindicatos, u otras instituciones no públicas. En el mundo bismarckiano, la pensión basada en los salarios es pública; es decir, a diferencia de lo que ocurre con los sistemas beveridgeanos solo hay un pilar (contributivo) público que se rige por un solo conjunto de reglas. Esta diferencia también simplifica el cálculo de los derechos de pensión de los trabajadores migrantes en sistemas bismarckianos.

Los dos sistemas surgieron y evolucionaron en el seno de Estados nacionales, y plasman la influencia de variados intereses políticos nacionales (de los sindicatos, las asociaciones empresariales y los partidos gobernantes). También han sido sometidos a reformas impulsadas por gobiernos nacionales que actúan teniendo en cuenta los intereses de sus ciudadanos y votantes. Las circunstancias de los migrantes y sus intereses nunca han desempeñado un papel importante en las reformas de las pensiones, de tal modo que los diferentes sistemas nacionales

se encuentran escasamente integrados. Al desplazarse de un país a otro, un trabajador migrante puede causar baja en uno sistema bismarckiano e ingresar en uno beveridgeano, o al revés. Habida cuenta de que estos sistemas no fueron diseñados para promover la movilidad intraeuropea de los trabajadores, ¿qué efecto tienen cuando esta se produce?

5. MIGRACIÓN ENTRE REGÍMENES BISMARCKIANOS Y BEVERIDGEANOS: GENEROSIDAD Y PRINCIPIOS REGULATORIOS

Como ya se ha apuntado, si se desea saber si un trabajador migrante sufre alguna penalización cuando se jubila, no basta con examinar si las reglas que protegen las contribuciones realizadas mientras ha trabajado en diferentes países le perjudican o no respecto al trabajador no migrante. También es preciso tomar en cuenta los principios que afectan a la generosidad de los sistemas nacionales de pensiones y comparar los niveles de riqueza de los países. Los siguientes párrafos muestran que estos dos factores –la generosidad de las prestaciones y las diferencias de riqueza– tienen un impacto significativo en los derechos de pensión de los trabajadores migrantes, mayor, en cualquier caso, que el que provoca la protección legal de tales derechos.

El cuadro 3 compara la generosidad que generan los principios fundamentales de los sistemas bismarckianos y beveridgeanos. Para efectuar estos cálculos se ha empleado la tasa de sustitución neta de las pensiones públicas y privadas obligatorias de trabajadores hipotéticos que han completado una carrera laboral bajo la normativa vigente en 2008 (OCDE, 2011). Utilizando esas tasas de sustitución se han determinado las pensiones de los trabajadores en siete países bismarckianos y beveridgeanos, suponiendo que la carrera laboral completa de los trabajadores transcurre bajo estos regímenes de pensiones. Se ha fijado el último salario de estos trabajadores en 3.000 ('el jefe') y 1.500 euros ('el subordinado') mensuales². En realidad, las medias de los salarios reales difieren bastante entre las economías

² Estos niveles solo se fijan de tal modo para ilustrar fácilmente la diferencia salarial, no se basan en cifras de salarios reales.

CUADRO 3

EL IMPACTO DEL TIPO DE SISTEMA DE PENSIONES

<i>Generosidad media de sistemas bismarckianos y beveridgeanos en 2008 (euros)</i>				
	<i>Sistema bismarckiano (Jefe)</i>	<i>Sistema beveridgeano (Jefe)</i>	<i>Sistema bismarckiano (Subordinado)</i>	<i>Sistema beveridgeano (Subordinado)</i>
Supuesto de ingresos mensuales brutos de jubilación	3.000	3.000	1.500	1.500
Tasa neta de sustitución media, carrera completa (%)	65,9	62	73,3	86,2
Desviación estándar	15,1	23,5	10,6	24,5
Tasa de sustitución más baja dentro del grupo de países	42,5	26,8	68,1	62
Pensión mensual tras 45 años en el régimen (2008)	1.977	1.860	1.099	1.292
Pensión mensual tras 10 años en el régimen (2008)	439	413	244	287
Pensión mensual tras 35 años en el régimen (2008)	1.538	1.447	855	1.005
Pensión mensual beveridgeana en % de pensión bismarckiana (cualquier duración)		94		118
<i>Pensión media mensual tras 10 + 35 años de afiliación en dos sistemas</i>				
<i>Desplazamiento</i>	<i>De sistema beveridgeano a bismarckiano</i>		<i>De sistema bismarckiano a beveridgeano</i>	
Perceptor de salario alto (2.500 euros)	1.951		1.886	
Perceptor de salario bajo (1.500 euros)	1.142		1.249	
Perceptor de salario alto - % cambio en pensión por desplazamiento	105		95	
Perceptor de salario bajo - % cambio en pensión por desplazamiento	88		114	

Fuente: Cálculos propios y OCDE (2011). Sistemas bismarckianos: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Polonia y España. Sistemas beveridgeanos: Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido.

de los Estados miembros, pero al usar los mismos salarios en todos los casos analizados se excluye el impacto de las diferencias en la generosidad relativa de los sistemas.

Una vez calculado este efecto sobre los trabajadores no migrantes en los diferentes países de la muestra, se ha valorado el efecto de la generosidad media de los dos tipos de sistemas respecto al jefe y al subordinado que migran a

otro país europeo. Dado que los trabajadores emigran, por lo general, cuando son jóvenes, se ha trabajado sobre el supuesto que pasan los primeros diez años bajo el régimen de pensiones del país de origen, y 35 años bajo el del país de acogida. Observando, en primer lugar, la generosidad que brindan los sistemas de pensiones a los trabajadores no migrantes, se aprecia que los perceptores de salarios altos reciben un trato ligeramente más generoso en el modelo bismarckiano:

obtienen una tasa de sustitución media del 65,9 por ciento, en comparación con el 62 por ciento en los países beveridgeanos (por tanto, un 6 por ciento más alta). En cambio, a los perceptores de salarios más bajos les va mejor en los países beveridgeanos, donde percibirían una pensión que representaría el 86,2 por ciento del último salario, aproximadamente 13 puntos porcentuales por encima de la que obtendrían en el grupo bismarckiano. Por tanto, su pensión media en el sistema beveridgeano resulta un 18 por ciento más elevada que en el sistema bismarckiano. El resultado ilustra el mayor potencial redistributivo de los sistemas beveridgeanos gracias a la pensión universal de importe fijo.

Cabe, por tanto, concluir que el perceptor de salarios más bajos en los Estados del bienestar beveridgeanos perdería si se desplazara a un país bismarckiano; la pensión de un trabajador migrante semejante solo supondría el 88 por ciento de la de uno que permaneciera durante toda su carrera laboral en un país beveridgeano. Asimismo, perdería si se desplazara de un país beveridgeano más generoso (por ejemplo, Holanda y Dinamarca), a otro menos generoso (como el Reino Unido). Del mismo modo, los perceptores de bajos salarios en países bismarckianos también ganarían de media aproximadamente un 14 por ciento en su pensión desplazándose a un sistema beveridgeano. Aun cuando la variación dentro del grupo beveridgeano es más alta que dentro del bismarckiano (24,5 de desviación estándar en el grupo beveridgeano frente a 10,6 en el bismarckiano), incluso la tasa de sustitución más baja para los perceptores de bajos salarios (62 por ciento en el Reino Unido) se encuentra por encima de la más baja en el grupo de Estados bismarckianos (54,8 por ciento en Alemania). En cambio, los perceptores de elevadas retribuciones ganarían un 5 por ciento de media si se movieran de un sistema beveridgeano a uno bismarckiano, y perderían la misma cantidad si migraran en la dirección opuesta (cuadro 3).

los sistemas de pensiones, sino también por las diferencias de riqueza entre los países. Los cuadros 4, 5 y 6 recogen el cálculo de las pensiones que percibirían trabajadores no migrantes con salarios medios, usando las cifras de salarios nacionales medios reales para trabajadores a tiempo completo en la industria y los servicios (en euros) y las tasas netas de sustitución de pensiones públicas y privadas obligatorias de 2008 publicadas por la OCDE y referidas con anterioridad. En otras palabras, se han calculado las pensiones de los trabajadores que no se desplazan y pasan sus vidas laborales en el país del que son nativos.

Los cuadros permiten comparar las pensiones mensuales con los salarios de estos trabajadores no migrantes. Desde luego, se aprecian enormes diferencias de rentas. Por ejemplo, un trabajador polaco no migrante percibiría en su país un salario que supondría en torno al 26 por ciento del salario de un trabajador no migrante holandés, mientras que su pensión representaría aproximadamente el 18 por ciento de la pensión del trabajador holandés. En cambio, si un trabajador no migrante holandés decidiera jubilarse en Polonia, su pensión sería más de cinco veces superior que la de un pensionista con una carrera laboral completa en Polonia. Los niveles salariales de Italia y España son más bajos que los de Alemania, Holanda y el Reino Unido, pero considerando que los trabajadores rumanos registran los salarios más bajos de este grupo de países, la brecha entre Rumanía e Italia o España es todavía importante; en efecto, el salario rumano representa aproximadamente el 21 por ciento del español o del italiano, mientras que la pensión rumana se sitúa en el 12 y 15 por ciento de la española o italiana, respectivamente (cuadro 4). Suponiendo que estos diferentes niveles de salario y pensión reflejen diferentes costes reales de vida, a los pensionistas de los países más pobres, Rumanía y Polonia, les resulta imposible instalarse en países más ricos durante su jubilación.

Se plantea así la cuestión de si la libertad de circulación para trabajar en otros Estados miembros es realmente algo más que una posibilidad legal, siempre que no se comience la carrera laboral en un país más rico. Los cuadros muestran también los derechos de los trabajadores migrantes que permanecen en su país de origen durante diez años, cobrando salarios medios nacionales (en euros), y que posteriormente pasan 35 años de su carrera laboral en otro país,

6. MIGRACIÓN DESDE PAÍSES POBRES A PAÍSES RICOS: LA INFLUENCIA DE LA RIQUEZA NACIONAL

La libertad de movimiento no se ve condicionada solo por la diferente generosidad de

CUADRO 4

EL IMPACTO DE LAS DIFERENCIAS SALARIALES (ESTIMACIÓN CON DATOS DE 2008)

Pensión pública y privada (obligatoria) de trabajadores migrantes y no migrantes (en euros)

	Polonia	Holanda	Polonia => Holanda	Reino Unido	Polonia => Reino Unido	Alemania	Polonia => Alemania	Rumanía	España	Rumanía => España	Italia	Rumanía => Italia
Salarios medios brutos (mensuales), industria y servicios	972	3.701		3.171		3.425		457	2.214		2.192	
Pensión tras 45 años	663	3.694		1.186		1.918		235	1.880		1.571	
Pensión tras 10 años	147	821		264		426		52	418		349	
Pensión tras 35 años	516	2.873		922		1.492		183	1.462		1.222	
Pensión del migrante tras 45 años			3.020		1.070		1.639			1.514		1.275

Fuentes: Eurostat (salarios medios anuales, antes de impuestos). Polonia: Zlotys cambiados a euros; tasa de cambio (14/09/2008): 1 Zloty = 0,304 euros. Polonia e Italia: datos de salarios medios procedentes de OCDE, (2011: 169).

percibiendo el correspondiente salario medio. Se utilizan de nuevo las tasas de sustitución de la OCDE para calcular la pensión mensual tras una carrera laboral de 45 años, y a continuación se averigua la proporción que corresponde a los 10 primeros años y a los 35 últimos.

En la simulación se han incluido, por una parte, los países de mayor emigración durante la última década (Rumanía y Polonia), y también los de mayor inmigración (Alemania, el Reino Unido, Italia y España). Asimismo, se ha buscado cubrir dos países beveridgeanos, por lo que se ha añadido Holanda a la muestra. Se supone que, para poder hablar de algún grado de libertad de circulación de los trabajadores dentro de la UE, tendrían que poder pasar al menos una cuarta parte de su carrera en su país de origen y todavía jubilarse en su país de acogida tras una vida laboral completa. ¿Sucede realmente así?

A la cuestión acerca de si los trabajadores migrantes sufren desventaja en comparación con los trabajadores del país de acogida, la respuesta es un rotundo sí; suponiendo el mismo número de años de empleo y una retribución equivalente al nivel salarial medio, las pensiones

de los trabajadores migrantes de Polonia y Rumanía representan entre el 82 y el 90 por ciento de las que perciben los trabajadores no migrantes en España, Italia, Alemania, Holanda o el Reino Unido (cuadro 5). Esta diferencia obedece a que los derechos de pensión acumulados por los migrantes en sus países de origen aportan, en general, muy poco a la pensión final. Ahora bien, si estos trabajadores migrantes decidieran retornar a su país de origen para pasar en él sus años de jubilación, se encontrarían en mucha mejor situación que sus paisanos. Ciertamente, un trabajador migrante que se jubilara en el país de acogida afrontaría una peor situación que los nacionales de ese país que no hubieran migrado a otros países europeos para trabajar, pero no tanto como para impedirle jubilarse en ese país.

Sin embargo, al trabajador migrante no le convendría jubilarse en el país de acogida, si la pensión le colocara en una situación de pobreza relativa. Vamos a suponer que si la pensión que percibe le sitúa por encima de ese umbral de pobreza, sí puede quedarse en el país extranjero en el que ha trabajado hasta su jubilación. Este cálculo se lleva a cabo en el cuadro 6. Siguiendo la norma más habitual en investigaciones de este

CUADRO 5

PENSIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS (OBLIGATORIAS) QUE PERCIENEN LOS TRABAJADORES MIGRANTES (10 AÑOS EN EL PAÍS DE ORIGEN, 35 EN EL PAÍS DE ACOGIDA) EN PORCENTAJE DE LAS PENSIONES QUE PERCIENEN LOS TRABAJADORES NO MIGRANTES Y DEL SALARIO MEDIO NACIONAL (TASA DE SUSTITUCIÓN) (ESTIMACIÓN CON DATOS DE 2008)

Migrante	Polonia => Holanda		Polonia=> Reino Unido		Polonia=> Alemania		Rumanía=> España		Rumanía=> Italia	
	Holanda	Polonia	Reino Unido	Polonia	Alemania	Polonia	España	Rumanía	Italia	Rumanía
Pensión del migrante en porcentaje sobre la pensión del trabajador no migrante	82	456	90	161	85	247	81	644	81	542
Pensión del migrante en porcentaje del salario medio	82	303	31	102	46	169	68	331	58	279

Fuentes: Eurostat (salarios medios anuales, antes de impuestos). Polonia: Zlotys cambiados a euros; tasa de cambio (14/09/2008): 1 Zloty = 0,304 euros. Polonia e Italia: datos de salarios medios procedentes de OCDE, (2011: 169).

tipo, se toma el 60 por ciento del salario medio en el país de acogida como umbral de pobreza relativa, midiendo a continuación la distancia entre la pensión que obtendrían los trabajadores migrantes y este umbral. Se supone, por tanto, que los migrantes con una pensión por encima del umbral de pobreza podrán vivir como jubilados sin grandes penurias en el país de acogida. Esto parece posible en el caso del migrante polaco que trabaje en Holanda: con su pensión se situaría un 36 por ciento por encima del umbral de pobreza de este país; y también para el migrante rumano en España, cuya pensión superaría en un 14 por ciento el umbral de pobreza español. Con todo, el migrante rumano en Italia se quedaría justo por debajo de este umbral, mientras que la pensión del migrante polaco en el Reino Unido solo le situaría ligeramente por encima del 50 por ciento de este umbral, y en el 80 por ciento si, en cambio, su país de acogida fuera Alemania. Por tanto, si se adopta como criterio de la capacidad efectiva del migrante de jubilarse en el país de acogida el cobro de una pensión que le permita superar el umbral de pobreza de ese mismo país, algunos de los migrantes tipo analizados en este artículo carecerían de esa capacidad real. Habría que recomendarles que regresaran a sus países de origen durante la jubilación, donde su pensión les aseguraría unas condiciones materiales privilegiadas.

Hay otro modo de valorar la cuestión sobre si un migrante se puede jubilar en su país de acogida con buenas expectativas de suficiencia de recursos. Podría argumentarse que la pregunta decisiva a la hora de apreciar si está o no en desventaja es la siguiente: ¿Quién tiene mayor probabilidad de eludir la pobreza relativa durante la jubilación, el trabajador migrante o el trabajador que permanece en el país de origen? Para hallar la respuesta, se ha calculado si los migrantes están mejor protegidos contra la pobreza relativa cuando se jubilan en el extranjero (tras diez años en su país de origen y 35 en su país de acogida) que los trabajadores que no emigraron (cuadro 6). Los resultados muestran que los trabajadores migrantes rumanos que perciben salarios medios, y también el trabajador migrante polaco en Holanda, disfrutan como mínimo de una protección contra la pobreza en su país de acogida como la tendrían si se hubieran quedado en su país de origen, y muchos perciben una pensión significativamente más próxima al umbral de pobreza que la que obtendrían si se hubieran quedado en su país de origen: esto es cierto para el migrante polaco en Holanda, pero también para los migrantes rumanos en España e Italia. En cambio, las pensiones de los trabajadores migrantes polacos que se trasladan al Reino Unido y a Alemania se quedarían claramente por debajo del umbral de pobreza en el Reino Unido, y todavía más en Alemania, aunque un

CUADRO 6

PENSIONES MEDIAS PÚBLICAS Y PRIVADAS (OBLIGATORIAS) DE TRABAJADORES MIGRANTES Y NO MIGRANTES EN RELACIÓN AL UMBRAL DE POBREZA (60 POR CIENTO DE SALARIOS MEDIOS) (ESTIMACIÓN CON DATOS DE 2008)

	Polonia	Polonia => Holanda	Polonia => Reino Unido	Polonia=> Alemania	Rumanía	Rumanía => España	Rumanía => Italia
Pensión de trabajador perceptor de salario medio	114	136	56	80	86	114	97
Pensión de trabajador perceptor de salario 50 por ciento por debajo de la media	57	71	44	39	51	55	49

Migrantes: Diez años en país de origen y 35 en país de acogida. Las pensiones de los migrantes se calculan en relación con el umbral de pobreza del país de acogida.

Fuentes: Eurostat (salarios medios anuales, antes de impuestos). Polonia: Zlotys cambiados a euros; tasa de cambio (14/09/ 2008): 1 Zloty = 0,304 euros. Polonia e Italia: datos de salarios medios procedentes de OCDE, (2011: 169).

14 por ciento por encima del umbral de pobreza de Polonia. Ello se debe a que, en 2008, las pensiones públicas británicas y alemanas, en proporción al salario medio, se encontraban entre las más bajas de todos los países incluidos en la muestra analizada: 37,4 y 56 por ciento respectivamente; su reducción proporcional en diez años para el trabajador migrante de Polonia rebaja todavía más el nivel general. La pensión estatal y obligatoria en Polonia alcanzaba un valor más elevado en relación al salario medio del país (68 por ciento) y no sufría reducción en el caso del trabajador polaco no migrante.

El cuadro 6 también muestra los resultados para los trabajadores con salarios bajos, tomando en cuenta sus tasas de sustitución más elevadas en algunos países. De nuevo, a los trabajadores migrantes les va mejor en sus países de origen, excepto a los que se desplazan a Holanda. A los rumanos les va mejor en España, y un poco menos en Italia.

De acuerdo con los cálculos realizados, desplazarse de países pobres a ricos no supone desventajas en el caso de los trabajadores migrantes rumanos en Italia y España, ni en el de los polacos en Holanda, siempre que pasen como mínimo el 80 por ciento de sus carreras laborales en los países ricos. De hecho, muchos consiguen pensiones por encima del tope máximo establecido en sus países de origen. Pero sí sufren des-

ventajas en comparación con los trabajadores no migrantes del país de acogida; con todo, su probabilidad de eludir la pobreza es más alta, o al menos igual de alta, que si hubieran permanecido en su país de origen. Por supuesto, esta ventaja comparativa se reduciría gradualmente cuanto más tiempo permaneciera el migrante potencial en el país de origen antes de desplazarse, y ello por dos razones. En primer lugar, porque las tasas de sustitución de estos sistemas y las prestaciones resultantes son menos generosas; en Rumanía, por ejemplo, la tasa media de sustitución de la pensión respecto al salario (51,5 por ciento)³ es más baja que en cualquier otro país del grupo bismarckiano (69 por ciento de media) y beveridgeano (67,5 por ciento de media), con la excepción del Reino Unido (37,4 por ciento). En segundo lugar, porque las considerables diferencias en los niveles salariales no permiten a los ciudadanos de países europeos orientales desplazarse y jubilarse en los países occidentales más ricos, a no ser que migren en un momento muy temprano de su carrera laboral.

No obstante, no todos los migrantes ganan desplazándose. Los polacos que migran a Alemania y al Reino Unido obtienen, según esta simulación, una pensión significativamente inferior al

³ Datos procedentes del Ministerio de Trabajo de Rumanía (www.mmuncii.ro).

umbral de pobreza nacional, dadas las tasas de sustitución comparativamente más bajas que ofrecen ambos países.

7. LOS BENEFICIOS DE LA MIGRACIÓN

En este artículo se ha explorado la cuestión de las pensiones “portables” en la UE, prestando especial atención a la pregunta sobre si la movilidad laboral intraeuropea menoscaba las pensiones de los trabajadores migrantes. Se ha mostrado que la legislación europea protege razonablemente a los trabajadores por lo que se refiere a las pensiones públicas, en tanto que los derechos referidos a la portabilidad de las pensiones privadas del sistema de empleo solo están regulados a nivel nacional, exponiendo a los trabajadores a las distorsiones que afectan a quienes abandonan tempranamente estos planes. Durante largo tiempo estos problemas no suscitaban gran interés puesto que los ciudadanos europeos apenas se desplazaban entre países. Sin embargo, la ampliación de la UE ha cambiado esta situación al favorecer la circulación de grandes cantidades de migrantes de la Europa Oriental a la Occidental.

Las investigaciones llevadas a cabo sobre estas cuestiones han sido fragmentarias desde una perspectiva comparativa: han enfocado la atención en las pensiones públicas y han cubierto solo determinados países y determinados tipos de planes de pensiones ocupacionales. Además, han infraestimado el efecto de los cambios entre tipos de sistemas de pensiones (de sistemas bismarckianos a beveridgeanos, o viceversa), así como también entre sistemas con diferentes niveles de generosidad, y tampoco han examinado sistemáticamente el efecto de los diferentes niveles de riqueza nacional de los países desde y hacia los que migran los trabajadores. A pesar de estas limitaciones, los estudios empíricos existentes coinciden, en gran medida, en que los trabajadores migrantes dentro de la UE sufren desventajas con respecto a los trabajadores no migrantes, aun cuando la legislación europea haya eliminado algunas desventajas relativas a las pensiones públicas.

Este artículo ha puesto de relieve que el tipo de sistema público de pensión (beveridgeano

o bismarckiano) provoca diferencias en las prestaciones de jubilación de los ciudadanos. Los sistemas bismarckianos, monopilares y contributivos, como los que existen en Alemania, Italia y España, tratan peor a los trabajadores con salarios más bajos y lagunas de empleo en sus carreras de cotización que los sistemas beveridgeanos, como los del Reino Unido, Holanda y los países nórdicos, que conceden a los ciudadanos o trabajadores pensiones públicas básicas de importe fijo, complementadas con pensiones de empleo. Por tanto, los trabajadores migrantes con bajos salarios que se desplazan desde países con sistemas de pensiones beveridgeanos a países con sistemas bismarckianos resultan más probablemente penalizados en comparación con aquellos cuyas vidas transcurren en países con sistemas beveridgeanos.

No obstante, el tipo de sistema no es la única causa posible de ventaja o desventaja para los migrantes. En este artículo también se ha puesto de manifiesto la importancia que adquiere la generosidad del sistema de pensiones. Una pensión pública redistributiva, de importe fijo y accesible a la mayoría de los ciudadanos, puede crear riesgos de pobreza si el nivel de la prestación es demasiado bajo. Durante mucho tiempo, del grupo beveridgeano de países, el Reino Unido era el que más expuesto se hallaba a este riesgo. El número de pensionistas pobres y de solicitantes de prestaciones de jubilación basadas en pruebas de medios (*means test*) aumentó persistentemente hasta que los políticos decidieron frenar esta tendencia. Por tanto, los trabajadores migrantes que se desplazaban al Reino Unido afrontaban un riesgo de pensiones bajas más elevado, aunque se instalaran en un país con un modelo beveridgeano.

Por último, las diferencias de renta nacional también influyen. Incluso una tasa de sustitución generosa y un elevado nivel de protección básica no ayudarían mucho a un trabajador migrante si sus derechos de pensión se acumularan con salarios más bajos en su país de origen que en el país de acogida. Así pues, los ingresos por jubilación finales se ven condicionados tanto o más por el tipo de sistema, la generosidad de las prestaciones y el nivel de renta nacional, que por la protección formal de los derechos de pensión que ofrecen los Estados y los empleadores de los diferentes países en los que discurre la carrera del trabajador. A esta conclusión se ha llegado estudiando la cuestión de la portabilidad de las pensiones de un modo más compren-

sivo de lo que ha solido ser habitual en el pasado, logrando de este modo una respuesta más matizada a la pregunta sobre las desventajas que provoca la movilidad laboral dentro de la UE.

Las investigaciones previas han mostrado acertadamente que las reglas por las que se rigen los sistemas de pensiones públicos y los privados de empleo benefician a los trabajadores que no se desplazan, y penalizan a quienes lo hacen; y también que quienes cuentan con carreras laborales cortas en un sistema de pensiones a menudo resultan penalizados en comparación con los que permanecen en él toda la vida. Ahora bien, al circunscribir el análisis a la cuestión regulatoria, esas investigaciones han subrayado fundamentalmente las desventajas de la movilidad. Este artículo, en cambio, también ha mostrado la otra cara: la posible existencia de ventajas. Y es que cuando incluimos en el análisis el tipo de sistema de pensiones y la generosidad de las prestaciones, así como también los niveles salariales de los diferentes Estados miembros, observamos que algunos trabajadores desplazados resultan efectivamente beneficiados en sus derechos de pensión. Es importante subrayar que el grupo de los favorecidos es actualmente mayoritario entre los migrantes intraeuropeos. En efecto, son los trabajadores que se desplazan desde el este pobre al oeste más rico, desde países con sistemas bismarckianos de escasa generosidad a países con sistemas beveridgeanos (por ejemplo, el Reino Unido y Holanda) o con sistemas bismarckianos más generosos (Italia y España). Es muy probable que estos trabajadores migrantes salgan ganando si pasan como mínimo el 80 por ciento de sus carreras laborales en un país de acogida occidental, dada la mayor generosidad de los sistemas de pensiones a los que se incorporan los migrantes, reflejada en tasas de sustitución más elevadas. Además, el hecho de que las economías occidentales sean más ricas y paguen salarios mucho más elevados también tiene un marcado impacto. Incluso la participación incompleta en la riqueza de las economías y los Estados del bienestar occidentales, más maduros, protege mejor contra la pobreza que la permanencia en países de Europa Oriental con economías menos desarrollados.

Ciertamente, la Gran Depresión que ha seguido a la crisis de 2008 ha obligado a España e Italia a revisar sus sistemas de protección social, lo cual ha podido redundar en recortes de las pensiones públicas. En un futuro próximo,

los trabajadores migrantes rumanos podrían cobrar pensiones españolas o italianas menos generosas. Sin embargo, estas tendencias probablemente no cambien la observación general realizada con anterioridad. Después de todo, las economías de Europa Oriental también han sido golpeadas por la recesión y han tenido que recortar gastos sociales. Además, la diferencia de riqueza este/oeste y la brecha en la generosidad de las prestaciones es demasiado amplia como para que la recesión cambie radicalmente este panorama.

En todo caso, mejorar la protección de los derechos de los trabajadores migrantes participantes en planes de pensiones ocupacionales debería ser una prioridad política para el Consejo Europeo. En la mayor parte de las economías desarrolladas aumenta la participación en planes de pensiones privados, una tendencia a menudo favorecida por los gobiernos y muchos partidos políticos. Esta evolución debería ir acompañada de una mayor protección legal que tomara como modelo lo que se hizo con las pensiones públicas. En la actualidad, se confía en los mecanismos nacionales de protección, pero se dispone de muy escasa información sobre cómo tratan los Estados miembros de la UE los derechos de los participantes en planes de pensiones ocupacionales que migran a otros Estados miembros; y por tanto, que causan baja temprana en los planes o se incorporan a ellos con carreras laborales ya muy avanzadas. La información es dispersa y carecemos de una panorámica completa. Antes de efectuar una valoración cabal de esos mecanismos nacionales, habría que crear una base de datos comparativa sobre los reglamentos nacionales que se aplican a las pensiones privadas y a su portabilidad.

Nos hallamos, sin embargo, muy lejos de contar con esta información exhaustiva y sistemática, en buena medida porque, en muchos países, las empresas no están obligadas a publicar los detalles de sus planes de pensiones de participación voluntaria. Aun cuando esto no importe tanto para muchos de los migrantes actuales, las notables diferencias de riqueza entre los Estados miembros pueden atenuarse a lo largo de las próximas décadas, aumentando así la importancia de mejorar la protección de los derechos de los participantes en planes privados ocupacionales. Asimismo, aunque hoy día constituyan una minoría, hay trabajadores que se desplazan entre países ricos, y no hay razón alguna por la cual

deban sufrir alguna desventaja en este sentido respecto a los trabajadores que no se desplazan.

BIBLIOGRAFÍA

AHONEN, E. Q.; PORTHÉ, V.; VÁZQUEZ, M. L.; GARCÍA, A. M.; LÓPEZ-JACOB, M. J.; RUIZ-FRUTOS, C.; RONDA-PÉREZ, E.; BENACH, J. y F. G. BENAVIDES (2009), "A qualitative study about immigrant workers' perceptions of their working conditions in Spain", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 63: 936-942.

ALBA, R. (2005), "Bright vs. blurred boundaries: Second-generation assimilation and exclusion in France, Germany, and the United States", *Ethnic and Racial Studies*, 28: 20-49.

ALEXANDRU, M. (2007), "Migration and social mobility. A new perspective on status inconsistency", *The Romanian Journal of European Studies*, 5-6.

ANDRIETTI, V. (2001), "Portability of supplementary pension rights in the European Union", *International Social Security Review*, 54: 59-83.

BLACK, R.; ENGBERSEN, G.; OKOLSKI, M. y C. PANTIRU (eds.) (2010), *A Continent Moving West?: EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

BONOLI, G. (2003), "Two worlds of pension reform in Western Europe", *Comparative politics* 35, 4: 399-416.

BRIDGEN, P. y T. MEYER (2005), "When do benevolent capitalists change their mind? Explaining the retrenchment of final salary pensions in Britain", *Social Policy and Administration*, 39, (7): 764-785.

– (2011), "Great Britain: Exhausted voluntarism – the evolution of the British liberal pension regime", en: EBBINGHAUS, B.; GRONWALD, M. y T. WISS (eds), *Governance of Supplementary Pensions in Europe: The Varying Scope for Participatory and Social Rights*, Oxford, Oxford University Press: 265-91.

CLASEN, J.; MAU, S.; MEYER, T. y M. SEELEIB-KAISER (2011), "Conclusion: parallel paths, great

similarities, remaining differences", en: CLASEN, J. (ed.), *Converging Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press: 180-217.

EBBINGHAUS, B. y T. WISS (2011), "The governance and regulation of private pensions in Europe", en: EBBINGHAUS, B. (ed.), *Varieties of Pension Governance: The Privatization of Pensions in Europe*, Oxford, Oxford University Press: 351-83.

EBBINGHAUS, B.; GRONWALD, M. y T. WISS (eds.) (2011), *Governance of Supplementary Pensions in Europe: The Varying Scope for Participatory and Social Rights*, Oxford, Oxford University Press.

FENGE, R. y J. VON WEIZSÄCKER (2010), "Public pension systems and distortions of intra-EU mobility: the Lodge Test", *Journal of Pension Economics & Finance*, 9: 263-275.

FORTEZA, A. (2010), "The portability of pension rights: General principles and the Caribbean case", *Development Policy Review*, 28: 237-255.

HOLZMANN, R.; KOETTL, J. y T. CHERNETSKY (2005), *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices* (Informe preparado para la Comisión Global sobre Migración Internacional de 23 de mayo), Ginebra, GCIM.

HOLZMANN, R. y J. KOETTL (2011), "Portability of pension, health, and other social benefits: Facts, concepts, issues", *Social Protection Discussion Papers 62725* (<http://ideas.repec.org/p/wbk/hdnpu/62725.html>).

KALOGEROPOULOU, K. (2006), "Improving the portability of supplementary pension rights", *Journal of Social Welfare and Family Law*, 28: 95-104.

MEYER, T.; BRIDGEN, P. y C. ANDOW (2013), "Free movement? The impact of legislation, benefit generosity and wages on the pensions of European migrants", *Population, Space and Place*, 9, (6).

OCDE (2011), *Pensions at a Glance 2011. Retirement income systems in OECD and G20 countries*, OCDE, París.

OLIVER, E. (2009), "From portability to acquisition and preservation: the challenge

of legislating in the area of supplementary pensions”, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 31: 173-183.

PUHANI, P. A. (2001), “Labour mobility: An adjustment mechanism in Euroland? Empirical evidence for Western Germany, France and Italy”, *German Economic Review*, 2: 127-140.

Reglamento (CEE) 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (http://www.seg-social.es/Internet_1/Normativa/index.htm?sUserText=843&dDocName=095114#documentoPDF).

SCHMÄHL, W. (1993), “Harmonization of pension schemes in Europe? A controversial issue in light of economics”, en: REIN, M. y A. B. ATKINSON (eds.), *Age, Work and Social Security*, Basingstoke, Macmillan.

STRAUBHAAR, T. (1988), “International labour migration within a common market: Some aspects of EC experience”, *Journal of Common Market Studies*, 27: 45-62.

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE (Roma, 25 de marzo de 1957) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:ES:NOT>).

TSOUKALIS, T. (1997), *The New European Economy Revisited*, Oxford, Oxford University Press.

VERSCHUEREN, H. (2009), “Regulation 883/2004 and Invalidity and Old-Age Pensions”, *European Journal of Social Security*, 11, 1-2: 143-162.

WHITEFORD, E. A. (1996), *Adapting to Change: Occupational Pension Schemes, Women and Migrant Workers. An Examination of the Extent to which Occupational Pension Schemes in the UK, the Netherlands and Germany Enable Women and Migrant Workers to Accrue Adequate Pensions*, La Haya, Kluwer Law International.

WILDASIN, D. E. (1999), *Public Pensions in the EU: Migration Incentives and Impacts*. (<http://davidwildasin.us/pub/Wildasin-Public-Pensions-Migration-EU.pdf>).

La iniciativa ciudadana en la Unión Europea

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ*

RESUMEN

Fortalecer la ciudadanía europea y el funcionamiento democrático de la Unión Europea es el gran objetivo subyacente al establecimiento de la *iniciativa ciudadana*, regulada por el Parlamento Europeo y el Consejo en marzo de 2012. La medida abre una vía de participación democrática directa de los ciudadanos europeos a través de la cual pueden solicitar a la Comisión Europea la propuesta de un texto legislativo en alguno de sus ámbitos de competencia. A la espera de que el paso del tiempo permita reunir información suficiente para valorar y extraer conclusiones sobre el alcance efectivo de esta medida de promoción cívica, en este artículo se exponen las condiciones formales y sustantivas que han de satisfacer las iniciativas ciudadanas para que puedan dar lugar a un procedimiento legislativo.

1. LA EUROPA DE LOS DERECHOS

Desde la creación de las Comunidades Europeas hasta el Tratado de Lisboa¹, se ha producido la consolidación de un fenómeno absolutamente singular, como es la construcción de una Europa ligada por lazos económicos, pero también por vínculos sociales y culturales cada día más ostensibles, aunque no exentos de problemas de mayor o menor intensidad. La crisis económico-financiera que se ha extendido por Europa en los últimos años es el más duro,

* Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y catedrática Jean Monnet *ad personam* (ygomez@der.uned.es).

¹ Último Tratado modificativo que ha entrado en vigor. Fue firmado por los jefes de Estado o de gobierno de los 27 Estados miembros en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

pero evidente ejemplo de estos problemas, y si la ciudadanía está padeciendo directamente las consecuencias de esta crisis, también las instituciones europeas están sufriendo un enorme desgaste. Con todo, cabe afirmar que entre aquel inicial momento de la emergencia de tres diferentes organizaciones internacionales (las Comunidades Europeas) y la Unión Europea actual, muchas cosas han cambiado en Europa y en el mundo, y algunas de ellas han contribuido, sin duda, a consolidar la libertad y la igualdad de los ciudadanos europeos.

Los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho han sido valores básicos de la construcción europea, consagrados en su Tratado fundacional y definitivamente formalizados con la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales. El respeto de los derechos fundamentales es exigencia *sine qua non* para los países que desean incorporarse a la Unión, y una condición previa para los países que concluyen acuerdos comerciales o de otro tipo con ella. La Unión Europea promueve y defiende activamente los derechos fundamentales tanto dentro de sus fronteras como en sus relaciones con terceros países. En esta labor, no puede olvidarse el papel fundamental desempeñado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), cuya labor ha discurrido por caminos no siempre fáciles, toda vez que, con independencia de la regulación concreta de los tratados constitutivos, sus modificaciones y el propio derecho derivado, la Unión ha carecido, hasta diciembre de 2009, de un catálogo propio de derechos fundamentales (Balaguer, 2004). Sin perjuicio de ello, el TJUE ha realizado a lo largo de los años una labor ingente de defensa de los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión. En esta labor y en la propia construcción del sistema de derecho europeo, los

derechos reconocidos en los Estados miembros, acogidos como principios generales del Derecho, han tenido una gran influencia.

La Unión Europea de hoy, como se ha afirmado, no está exenta de problemas y dificultades en su camino hacia una profundización de la construcción de una Europa de los pueblos. Los iniciales objetivos económicos han sido completados con fines políticos y sociales; la construcción de una *Europa de los ciudadanos* así lo exigía.

Con todo, y en lo que a estas páginas interesa, el gran logro del Tratado de Lisboa fue la consolidación de una "Europa de derechos y valores". La *ciudadanía europea*, creada por el Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992, adquirió una nueva dimensión con las previsiones contenidas en el Tratado de Lisboa (artículo 3 ter, apartado 8), que dio nueva redacción al artículo 6 del TUE e incorporó el reconocimiento expreso de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, disponiendo que esta tuviera el mismo valor jurídico que los tratados (la Carta es vinculante para todas las instituciones de la UE y para los Estados miembros cuando apliquen el derecho de la Unión), además de establecer que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales², y que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del derecho de la Unión como principios generales. Este es el contexto en el cual debe ser analizada la aparición, en 2009, de la *iniciativa ciudadana* (IC), como nuevo instrumento de participación de los ciudadanos de la Unión.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EUROPA: ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA DIRECTA

2.1. Participación *representativa* y participación *directa*: el caso español

Previamente a analizar la iniciativa ciudadana que ha sido incorporada al ordenamiento

² Esta adhesión al Convenio Europeo del Consejo de Europa no se ha producido todavía en el momento de cerrar estas páginas.

de la UE por el Tratado de Lisboa, es conveniente revisar, aunque sea someramente, la regulación que la Constitución Española y la Ley Orgánica de Desarrollo han dispuesto para la misma institución (aun con una denominación levemente diferente: *iniciativa legislativa popular*) de participación directa en el ámbito nacional y el contexto general en el que esta se desenvuelve.

Como muchas democracias actuales, España reconoce tanto la participación representativa como la participación directa, aunque la relevancia de la primera es muy superior a la de la segunda. Esta asimetría en la articulación de la participación ciudadana es una constante en los Estados contemporáneos, con la excepción de Suiza, donde la participación directa es el sistema preeminente en sus diferentes divisiones territoriales (cantones).

En cuanto al reconocimiento de la participación representativa, el artículo 6 de la Constitución Española proclama que los partidos políticos son instrumentos fundamentales para la participación política, sin que el resto del articulado de la Constitución contenga una mención tan rotunda en favor de cualquiera de las instituciones de democracia directa. En igual sentido, el artículo 66 del texto constitucional afirma que las Cortes Generales representan al pueblo español, y es en una de sus cámaras, el Congreso de los Diputados, donde se inviste al presidente del gobierno, que debe gozar de la confianza de la mayoría absoluta de sus miembros en primera votación o de la mayoría simple en segunda votación. El parlamento es, pues, la institución representativa por excelencia, en sus ámbitos territoriales correspondientes: Parlamento Europeo, Cortes Generales y parlamentos de las Comunidades Autónomas; el gobierno, en tanto precisa de la confianza del Congreso de los Diputados en el ámbito central, y de los parlamentos autonómicos de conformidad con sus respectivos estatutos de autonomía, es también una institución representativa de elección indirecta. Lo mismo cabe decir de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y cabildos.

Para definir aún más el tipo de mandato de los representantes, la Constitución Española, en su artículo 67.2, establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por *mandato imperativo*, lo cual, como es sabido, determina que los representantes no pueden recibir instrucciones en el desenvolvimiento de su función. Por tanto, los electores eligen a unos repre-

sentantes que no están jurídicamente vinculados a ningún tipo de mandato previo, ni siquiera por lo anunciado y defendido durante la campaña electoral.

Junto a este casi monolítico sistema, los Estados europeos (excepto Suiza, como ya se mencionó), y también otros no europeos, han venido reconociendo igualmente un derecho de participación directa a los ciudadanos, una de cuyas manifestaciones es la *iniciativa popular*³ (o *iniciativa ciudadana*, en terminología del ordenamiento de la Unión Europea). No obstante, su regulación dista mucho de ser homogénea en los diferentes países y también, como se verá en apartados posteriores, respecto a la adoptada por la Unión Europea (Freixes y Poptcheva, 2009).

2.2. Definición y alcance de la iniciativa legislativa popular en España

En nuestro país, la *iniciativa legislativa popular* (Gómez Sánchez, 2011: 529ss.) está reconocida en el artículo 87.3 de la Constitución y desarrollada en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (LORILP), reformada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. Las comunidades autónomas han regulado para sus respectivos ámbitos territoriales esta misma figura, que permite a los ciudadanos residentes en ellas presentar propuestas legislativas a los parlamentos autonómicos, de manera similar a como se regula en el ámbito estatal (Biglino, 1985).

En el ámbito nacional, mediante este derecho de participación, los ciudadanos pueden presentar propuestas legislativas (proposiciones de ley) al Congreso con el aval de, al menos, 500.000 firmas acreditadas, aunque dichas propuestas no pueden referirse a materias propias de ley orgánica, a materias tributarias o de carácter internacional, ni a lo relativo a la prerrogativa de gracia (art. 2 LORILP). Pueden ejercer la iniciativa legislativa popular todos los ciudadanos españoles mayores de edad incluidos en el censo electoral.

Una cierta desconfianza del legislador hacia este tipo de institutos de democracia

³ Aunque no son objeto de este trabajo, es preciso puntualizar que, junto a la iniciativa popular, son igualmente instituciones de participación directa, el referéndum y otras consultas populares, así como, en España, el régimen de consejo abierto que, contemplado en el artículo 140 de la Constitución, se aplica en municipios de pequeño tamaño y permite prácticamente un gobierno directo del pueblo.

directa se hace patente en numerosas ocasiones. Así se aprecia, por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1984 cuando, tras declarar que la iniciativa legislativa popular es un mecanismo de participación que permite al pueblo participar como titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las leyes, se manifiesta que la regulación constitucional recoge “las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas”. Y es que ha sido frecuente la utilización de estos instrumentos de participación directa por regímenes dictatoriales, lo cual ha dañado profundamente su imagen como mecanismos propios de una democracia. A pesar de ello, los instrumentos de participación directa de los ciudadanos en la adopción de decisiones políticas deben ser considerados como una vía necesaria en todo régimen democrático que viene a paliar los no pocos problemas de lejanía y desvinculación del ciudadano respecto de los asuntos públicos que inevitablemente genera el sistema representativo.

En España, la LORILP, exige que la iniciativa legislativa popular se ejerza mediante la presentación de una proposición de ley (art. 3), por tanto, un texto articulado de carácter normativo precedido de una exposición de motivos. Así, no es posible promover una iniciativa popular para, por ejemplo, obtener la celebración de un referéndum, ya que, como se ha señalado, siempre debe tratarse de una propuesta legislativa. Por lo demás, la propuesta ciudadana debe ir acompañada de la relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos y los promotores deben poder acreditar el apoyo de, al menos, 500.000 electores.

La LORILP determina que la iniciativa popular, en forma de proposición de ley, debe depositarse ante la Mesa del Congreso de los Diputados que examinará la documentación y se pronunciará sobre su admisibilidad en el plazo de quince días. El Congreso de los Diputados puede rechazar la propuesta ciudadana si la misma se refiere a materias excluidas o si no se han cumplido los requisitos exigidos; si la iniciativa versa sobre materias inconexas entre sí; si existe previamente en cualquiera de las cámaras un proyecto o una proposición de ley sobre el mismo asunto que se encuentre en trámite de enmiendas o en otro posterior; o si la iniciativa es reproducción de otra iniciativa legislativa popular presentada durante la misma legislatura. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la propo-

sición de ley, la comisión promotora puede interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo por violación del derecho fundamental de participación.

El problema jurídico y político de mayor relevancia en la regulación de la iniciativa legislativa popular en nuestro país radica en que el Congreso no pierde ninguna de sus competencias en orden a la revisión y enmienda de la proposición de ley, lo cual significa que, presentada una propuesta popular, los diversos grupos parlamentarios pueden formular enmiendas a la propuesta de tal calado que podría terminar aprobándose una propuesta totalmente contraria al espíritu y a la letra de la presentada por los promotores o, lo que suele ser más frecuente, una norma que acoja solo en parte lo solicitado por los ciudadanos.

Una vez que la Mesa del Congreso comunica a los promotores que su proposición de ley ha sido admitida, comienza el proceso de recogida de las firmas. Este debe finalizar con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo de nueve meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior (plazo que puede ser prorrogado por tres meses cuando concurre una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso). Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.

Las firmas deben ser autenticadas por un notario, por un secretario judicial o por el secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante. La reforma de la LORILP introdujo la posibilidad de que las adhesiones a la iniciativa legislativa popular pudieran hacerse a través de firma electrónica.

La exigencia de un número de firmas tan elevado -500.000- complica extraordinariamente la utilización de esta institución por parte de los ciudadanos; y si a ello unimos el hecho ya señalado de que el Congreso no queda vinculado por el texto presentado por ellos, cabe deducir la escasa virtualidad de la iniciativa legislativa popular, tal y como ha sido regulada en nuestro ordenamiento jurídico. Se explica así que, desde 1984 hasta abril de 2013, se hayan presentado 93 iniciativas, de las cuales solo algo más del 10 por ciento lograron reunir las firmas suficientes en el plazo previsto.

Sin embargo, la vitalidad de los movimientos ciudadanos está dando respuesta a esta inadecuada regulación constitucional y legal de la iniciativa popular, ya que, en gran medida con la ayuda de las nuevas tecnologías de la comunicación, los promotores de varias iniciativas populares están consiguiendo un doble objetivo: por un lado, lograr con mayor facilidad las 500.000 firmas requeridas y residenciar sus propuestas ante el Congreso de los Diputados; y, por otro, obtener una considerable repercusión mediática que permita la amplia difusión de sus propuestas. En este contexto, el rechazo o la sustancial modificación de las propuestas en sede parlamentaria se convierte en un peligroso bumerán contra las fuerzas políticas, que aparecen como elites ajenas a los intereses ampliamente apoyados por la ciudadanía.

Estos cambios se han hecho patentes en España con la presentación de la iniciativa legislativa popular sobre los desahucios⁴, cuya tramitación ha puesto en evidencia que no es fácil para las fuerzas políticas desoír a la ciudadanía, por mucho que haya cauces jurídico-formales para ello. La participación popular en la toma de decisiones políticas cobra, pues, progresiva importancia. Ha pasado definitivamente el tiempo en el que los instrumentos jurídicos de participación popular eran formalmente incluidos en las constituciones y en las leyes de los Estados, pero pervivían aletargadamente en el ordenamiento sin ser utilizados. La ciudadanía está ahora más dispuesta que nunca a participar, y la exclusiva vía del mandato representativo, de la elección de unos representantes no vinculados jurídicamente a sus propias propuestas y programas, no satisface ya las necesidades de implicación e intervención en los asuntos públicos que sienten muchos ciudadanos. Sin duda, estos cambios en los Estados contribuyeron a que la Unión Europea incluyera en el Tratado de Lisboa la *iniciativa ciudadana* con las características que se exponen en el apartado siguiente.

3. LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Como ya se mencionó anteriormente, el TUE instituyó la ciudadanía europea en 1992 y los

⁴ Proposición de ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social (expediente 120/000019/0000 de la IX Legislatura), presentada en el Congreso de los Diputados el 13/12/2011 y calificada el 21/12/2011, en tramitación en el momento de cerrar estas páginas.

denominados derechos de ciudadanía; el Tratado de Funcionamiento⁵ (TFUE) ha venido a consolidar y ampliar dichos derechos. Es ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea, y, como tal, tiene los siguientes derechos: a circular y residir en todo el territorio de la Unión; a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el Estado de residencia; a la protección diplomática y consular fuera de la Unión por las autoridades de cualquier Estado miembro, si el Estado miembro del que se es nacional no está representado; a presentar una petición al Parlamento Europeo y recurrir al Defensor del Pueblo Europeo; a ponerse en contacto con las instituciones europeas en una de las lenguas oficiales y obtener una respuesta en esa misma lengua; a recibir un trato no discriminatorio por razón de nacionalidad, sexo, raza, religión, discapacidad, edad u orientación sexual; a acceder a los documentos de las instituciones, organismos, oficinas y agencias europeas, a reserva de la fijación de determinadas condiciones y, también, a proponer a la Comisión una iniciativa ciudadana: un nuevo derecho de participación directa de la ciudadanía.

Estos derechos pueden ser ampliados por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo. El concepto de ciudadanía de la Unión Europea no sustituye ni merma en absoluto las ciudadanía nacionales, que siguen ejerciéndose en toda su plenitud. Esta complementariedad de la ciudadanía europea y la ciudadanía nacional es el exponente más claro del sentido que tiene la integración europea y la construcción de la realidad jurídica y social supranacional.

Paralelamente a lo acontecido en los Estados (Freixes y Poptcheva, 2009), en la UE se ha ido consolidando también una fuerte reivindicación en favor de un mayor protagonismo de la ciudadanía en la participación política que, hasta 2009, había tenido su más clara manifestación en el *derecho de petición*. Tal derecho permite presentar, a todo ciudadano de la Unión Europea y a toda persona física o moral que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro de la UE, ante el Parlamento Europeo una petición o reclamación, individual o colectiva, sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión Europea que le afecte directamente (artículo 227 del TFUE). Las peticiones que se presenten pue-

⁵ Que ha sustituido al Tratado de la Comunidad Europea en 2009, tal y como dispuso el Tratado de Lisboa.

den consistir en una queja o en una solicitud, y estar relacionadas con asuntos tanto de interés público como privado.

Los nacionales o residentes de un Estado miembro o las empresas, asociaciones y otras entidades con domicilio social en la Unión Europea también pueden dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, e igualmente es posible participar en consultas y debates a través de una web específica, "Tu voz en Europa", que provee información sobre iniciativas políticas en curso⁶.

En este marco de fomento de la participación de la ciudadanía europea se ha venido reivindicando un mecanismo más específico de participación (*Green Paper on a European Citizens' Initiative*, COM (2009) 622). Como han señalado Freixes y Poptcheva (2009: 43), la idea de proporcionar a los ciudadanos europeos un instrumento propiamente de *iniciativa* no es nueva; organizaciones no gubernamentales y sociedades civiles han venido solicitando instrumentos de democracia directa durante largo tiempo. En respuesta, el Parlamento Europeo propuso sin éxito la introducción de esta institución jurídica en 1988 y en 1993 y, años más tarde, en la conferencia intergubernamental de Ámsterdam, los ministros de Asuntos Exteriores de Austria e Italia, Wolfgang Schüssel y Lamberto Dini, propusieron, igualmente sin éxito, la regulación de un derecho de iniciativa ante el Parlamento Europeo.

La iniciativa ciudadana fue incluida en el onato proyecto de Constitución Europea que incorporaba íntegramente el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales, donde la iniciativa ciudadana era regulada con una redacción que ha pasado posteriormente al Tratado de la Unión Europea vigente. Fue, finalmente, como se ha señalado arriba, el Tratado de Lisboa, que modificó el TUE y sustituyó el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea por el vigente TFUE, el que ha incorporado la iniciativa ciudadana al ordenamiento de la Unión, y es en estos dos últimos tratados donde encontramos la regulación sobre la iniciativa ciudadana, el primer instrumento jurídico de democracia directa transnacional (Maximilian, 2013). La iniciativa fue defendida firmemente por los representantes de la Unión Europea; para avalar la inclusión de este mecanismo de participación directa en el Tratado de Lisboa, Margot Wallström, vicepresidenta de la

⁶ Véase: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm

Comisión responsable de Relaciones Institucionales y de la estrategia de comunicación, afirmó que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones es imprescindible para la democracia y que el Tratado de Lisboa sería el vehículo para que los ciudadanos pudieran expresar su opinión e influir directamente en el proceso legislativo de la UE.

Como ya vimos que sucedía en el nivel de los Estados, también el ordenamiento de la Unión Europea confirma la importancia de la democracia representativa al establecer que el “funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa” y que los “ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento” (art. 10, 1 y 2, TUE). Leyendo este artículo podríamos tener la impresión de que el Derecho de la Unión Europea establece un sistema en el que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se concreta en la posibilidad de votar cada cuatro años a sus representantes al Parlamento Europeo (y, también, obviamente, en el derecho a presentarse como candidato a dicha elección, aunque esta posibilidad depende, en gran medida, del sistema de partidos). Afortunadamente, desde 2009, esta primera impresión no es totalmente cierta. El propio TUE (art. 10.3) afirma también que “(t)odo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión” y que las “decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos”, estableciendo la obligación de las instituciones de la Unión Europea de dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión (art. 11.1 TUE) y de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil (art. 11.2 TUE).

Estas previsiones han permitido la existencia de alternativas a la participación ciudadana a través del proceso electoral. La *iniciativa ciudadana* podría ser esa nueva vía de participación de los ciudadanos en la vida política de la UE (Carausan, 2011), aunque, como ya se vio también en el caso de España, la regulación ha sido profundamente cicatera y restrictiva, mostrando siempre un cierto temor a abrir una vía alternativa al pétreo sistema representativo.

El reconocimiento de la nueva iniciativa ciudadana (art. 11.4 TUE) permite que un

grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, nacionales de un número significativo de Estados miembros, puedan tomar la *iniciativa* de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que, a juicio de estos ciudadanos, requieran un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los tratados. La iniciativa ciudadana europea quedó abierta a partir de 1 de abril de 2012 y, desde entonces, se han venido tramitando las propuestas a un ritmo creciente.

Para desarrollar este derecho (arts. 11.4 TUE y 24 TFUE) se dictó el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011⁷ y el Reglamento de Ejecución 1179/2011, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011. Este último estableció las especificaciones técnicas para la recogida de firmas a través de páginas web. Ambos reglamentos son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los Estados miembros. Partiendo de estas normas, cabe aproximarse a la configuración actual de la iniciativa ciudadana europea a través de sus principios, su definición, sus promotores y firmantes, y los aspectos más relevantes de su procedimiento.

3.1. Principios

El Reglamento 211/2011 establece, por un lado, como principios del procedimiento y de los requisitos para la tramitación de una iniciativa ciudadana la claridad, la sencillez, la facilidad y la proporcionalidad, de manera “que se fomente la participación de los ciudadanos y la Unión sea más accesible”, y se consiga un “equilibrio razonable entre los derechos y las obligaciones” (Considerando 2). Por otro lado, el Reglamento establece igualmente el principio de igualdad y el principio de información y asesoramiento informal. El primero obliga a garantizar a todos los ciudadanos de la Unión, independientemente del Estado miembro al que pertenezcan, condiciones similares a la hora de apoyar una iniciativa ciudadana. El principio de información y asesoramiento informal obliga a la Comisión Europea a ofrecer a los ciudadanos información útil y asesoramiento general para la tramitación de las

⁷ Corrección de errores del Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (Diario Oficial de la Unión Europea L 65 de 11 de marzo de 2011).

iniciativas ciudadanas, especialmente en lo que respecta a los criterios de registro. Este principio se cumple a través de una página web específica para la iniciativa ciudadana, donde se puede encontrar toda la información necesaria tanto para promover nuevas iniciativas como para apoyar las iniciativas en curso⁸.

3.2. Definición

El Reglamento define la iniciativa ciudadana como aquella presentada a la Comisión por la que se invita a esta última a presentar, en el ámbito de sus atribuciones, una propuesta adecuada sobre cuestiones acerca de las cuales los ciudadanos estimen que se requiere un acto legislativo de la Unión para los fines de la aplicación de los tratados, siempre y cuando haya recibido el apoyo de, al menos, un millón de firmantes con capacidad para ello y procedentes de, al menos, una cuarta parte de los Estados miembros (art. 1).

Es reseñable que la iniciativa ciudadana europea tenga como interlocutor exclusivamente a la Comisión Europea mientras que, en las figuras afines en los Estados, en general, el interlocutor es el parlamento. También es el Parlamento Europeo el destinatario del ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos europeos. Que se haya optado en el caso de la iniciativa ciudadana por que sea la Comisión la que reciba estas propuestas tiene su justificación en las específicas competencias que la ella tiene en orden a la propuesta legislativa y también a la adopción de decisiones ejecutivas.

3.3. Promotores y firmantes

El elemento personal de la iniciativa ciudadana está representado por los *organizadores* y los *firmantes*. Los organizadores son personas físicas que forman el comité de ciudadanos responsable de la preparación de la iniciativa, de su presentación y tramitación ante la Comisión; los firmantes son todos aquellos que, firmando una declaración de apoyo, avalan la propuesta ciudadana.

En cuanto a los firmantes, como ya se ha señalado, el TUE fijó en un millón el número de

⁸ Véase: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=es>

ciudadanos necesarios para apoyar una iniciativa, pero dejó sin definir el número de Estados miembros a los que deberían pertenecer estos ciudadanos. El Reglamento establece este número y lo fija en una cuarta parte de ellos. Actualmente, en la UE-27, esa cuarta parte supondría siete Estados miembros. Este requisito consolida el carácter transnacional de la iniciativa e impide que este instrumento sea utilizado por ciudadanos de un solo Estado, lo cual transformaría la iniciativa europea en una iniciativa realmente nacional y, por tanto, se desvirtuaría su naturaleza y su fin, puesto que de lo que se trata es de promover un asunto que realmente tenga alcance supranacional.

Además de lo anterior, era necesario fijar el número mínimo de firmantes que debían pertenecer a cada uno de esos Estados miembros implicados en la iniciativa. El Reglamento fijó este número como la resultante de multiplicar el número de diputados de cada Estado en el Parlamento Europeo por 750. En el caso español, la cantidad mínima de firmas es de 37.500. Los datos concretos se explicitan en un anexo al Reglamento; la Comisión queda facultada para actualizar esa cifra si hay variaciones en el número de los diputados de cada Estado miembro.

En cuanto a la edad mínima tanto para promover como para respaldar una iniciativa ciudadana, coincide con la que cada Estado fije para otorgar el derecho de voto a sus ciudadanos en las elecciones al Parlamento Europeo (art. 3.1 y 4). Con el necesario respeto a la protección de datos personales, el apoyo de una iniciativa requerirá la identificación del ciudadano a través de su número nacional de identificación.

Respecto de los organizadores de la iniciativa, se establece la condición de que sean personas físicas y se constituyan en un *comité de ciudadanos* de, como mínimo, siete miembros residentes en, al menos, siete Estados miembros; es decir, cada miembro debe ser de una nacionalidad diferente. El Comité ha de nombrar a un representante y a un sustituto como “personas de contacto” y enlace con las instituciones de la Unión durante el proceso de defensa de la iniciativa (art. 3.2).

En este comité de ciudadanos pueden integrarse diputados del Parlamento Europeo, lo cual implica que este instrumento de democracia directa se vincula con la democracia representa-

tiva a la que parece querer dar réplica. En estos casos, el número de miembros del comité de ciudadanos que sean diputados no computará a efectos de los siete miembros mínimos de siete Estados diferentes que requiere el Reglamento. ¿Cuál es, por tanto, el objetivo de que los eurodiputados formen parte de estas iniciativas? Para los organizadores, sin duda, un fortalecimiento de la propia iniciativa que cuenta con representantes políticos; para los parlamentarios, una forma de duplicar su acción política, vía representación y vía acción directa. Con todo, esta posibilidad admitida por el Reglamento es discutible. Habría sido más conveniente haber reservado la iniciativa a ciudadanos que no tuvieran un cargo representativo, ya que la integración de representantes parlamentarios podría contrarrestar la fuerza de la reivindicación ciudadana confundiendo con un procedimiento más cercano a los propios de la democracia representativa.

3.4. Registro de la iniciativa

Con el fin de cumplir con el principio de transparencia y evitar que se recojan firmas para una iniciativa que no reúna los requisitos establecidos, la Comisión procede al registro de las iniciativas, una vez comprobado que reúnen los requisitos necesarios. Registrada la iniciativa, los promotores pueden comenzar a solicitar el apoyo ciudadano para ella. La Comisión, entonces, publica, en la página web específica de iniciativas ciudadanas, las propuestas que han sido registradas y abre el plazo para la recogida de firmas (art. 4).

El Reglamento (anexo I) exige unos datos mínimos para poder registrar una iniciativa ciudadana:

- El título de la iniciativa ciudadana propuesta, con un máximo de cien caracteres.
- El objeto de la misma, con un máximo de doscientos caracteres.
- Una descripción de los objetivos de la iniciativa ciudadana propuesta sobre la que la Comisión debe decidir, con un máximo de quinientos caracteres.
- Las disposiciones de los tratados consideradas pertinentes por los organizadores de la acción propuesta.

- El nombre completo, la dirección postal, la nacionalidad y la fecha de nacimiento de los siete miembros del comité de ciudadanos, indicando específicamente el representante y los sustitutos, así como sus direcciones de correo electrónico.
- Todas las fuentes de apoyo y financiación a la iniciativa ciudadana propuesta en el momento del registro⁹.

Como se ha señalado, el Reglamento pide que los organizadores de una iniciativa ciudadana proporcionen para el registro de la iniciativa y, si es al caso, en su web, información actualizada periódicamente sobre sus fuentes de financiación. Se cumple así con el principio de transparencia, ya que el apoyo económico a estas propuestas constituye un dato relevante para los ciudadanos que las apoyen.

La Comisión dispone de un plazo de dos meses para registrar la iniciativa recibida, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en el Tratado y en el Reglamento. Al respecto, el artículo 4.2 establece que la Comisión “registrará sin demora la iniciativa ciudadana propuesta con un número de registro único y remitirá una confirmación al organizador”, siempre que se cumplan las condiciones requeridas, que son las siguientes:

- que se haya constituido un *comité de ciudadanos* y se haya nombrado a las personas de contacto con la Comisión;
- que la iniciativa ciudadana no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, en cuyo caso la petición carecería de posibilidades de tramitación;
- que la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria, y
- que no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión, que son el respeto de la dignidad humana, la libertad, la demo-

⁹ Los organizadores pueden ampliar en un anexo los datos sobre el objeto, los objetivos y antecedentes de la iniciativa ciudadana propuesta. También pueden proponer, en su caso, un proyecto de acto jurídico, es decir, articular su propuesta con la forma concreta de un acto jurídico y solicitar a la Comisión que promueva ese acto jurídico.

cracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías (art. 2 TUE).

Si, por incumplimiento de los requisitos, la Comisión rechaza el registro de la iniciativa, ha de informar a los organizadores de las razones del rechazo y de los posibles recursos judiciales y extrajudiciales de que disponen para oponerse a él (art. 4.2).

Igualmente, se regula la posibilidad de retirar la iniciativa ciudadana ya registrada, lo cual puede hacerse en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo. Si se produce esta retirada, se deja constancia de ella en el registro.

3.5. Lengua

La información a la Comisión para iniciar la tramitación de la iniciativa debe enviarse en una de las lenguas oficiales de la Unión (art. 4.1), aunque, una vez registrada, los organizadores pueden enviar la iniciativa ciudadana en otras lenguas oficiales de la Unión para su inclusión en dicho registro y que conste en varias lenguas. La traducción corre a cargo de los organizadores, no de la Comisión. Estas previsiones permiten, pues, que una iniciativa ciudadana esté disponible en el registro y, por tanto, en la web en varias de las lenguas oficiales de la Unión Europea, pero no en lenguas cooficiales de los Estados miembros (en el caso de España, esto afectaría a las comunidades autónomas con lenguas cooficiales, es decir, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia).

3.6. Recogida de firmas

Los organizadores de la iniciativa ciudadana son los responsables de la recogida de las declaraciones de apoyo de los ciudadanos. Pueden recoger las firmas en papel o electrónicamente, pero siempre en los modelos incorporados al Anexo III del Reglamento y en una de las lenguas en las que esté registrada la iniciativa.

El carácter transnacional de este instrumento de democracia directa hacía conveniente articular la recogida de firmas de modo tal que fuera igualmente viable en diferentes Estados miembros. Por ello, el Reglamento establece

que la recogida de firmas puede hacerse electrónicamente. A este fin se dictó el Reglamento de Ejecución 1179/2011, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2011, que contiene las especificaciones técnicas para la recogida de firmas a través de páginas web (Cotino Hueso, 2011: 323-377). La Comisión Europea queda obligada, además, a facilitar programas informáticos de código abierto que incorporen características técnicas y de seguridad para garantizar el proceso.

Los ciudadanos no pueden firmar más de una vez una determinada iniciativa, pero no está prohibido que apoyen simultáneamente varias iniciativas ciudadanas, incluso si su contenido fuera opuesto. Su derecho de participación directa les habilita para ello.

Recogidas las firmas requeridas, son los Estados miembros los encargados de verificar y certificar las declaraciones de apoyo de sus nacionales, para lo cual disponen de un plazo de tres meses a partir de la recepción de la solicitud de certificación. De esta forma, cada Estado miembro se responsabiliza de acreditar la identidad de sus nacionales participantes en este proceso. A este fin, los Estados deben comunicar a la Comisión la autoridad o las autoridades responsables de coordinar el procedimiento y acreditar las declaraciones de apoyo. Además, los Estados quedan igualmente obligados a comunicar a la Comisión cualquier norma que adopten para aplicar las previsiones del Reglamento que regula la iniciativa ciudadana.

3.7. Plazo

Para evitar que las iniciativas se dilaten en el tiempo más allá de lo razonable y queden sin virtualidad, el Reglamento ha establecido un plazo de doce meses, a contar desde la fecha de registro de la iniciativa, para que puedan obtenerse el millón de firmas necesario.

En cuanto a la protección de los datos personales que se recaben y traten con ocasión de la tramitación de la iniciativa ciudadana, el Reglamento dispone que todas las declaraciones de apoyo se destruirán a más tardar dieciocho meses después de la fecha de registro de la iniciativa ciudadana propuesta, o, en el caso de que se hayan abierto procedimientos administrativos o judiciales, como máximo una semana después de la fecha en que concluyan dichos procedimientos.

3.8. Procedimiento de examen de una iniciativa ciudadana por la Comisión

Una vez concluida la recogida de declaraciones de apoyo y cumplido el resto de los trámites, incluida la certificación sobre la identidad de los firmantes, la propuesta se remite a la Comisión, que ha de publicarla sin demora en su registro y proceder a recibir a los organizadores para que puedan exponer con cierto detalle las cuestiones a las que se refiere la iniciativa ciudadana. Tras esta audiencia, en el plazo de tres meses la Comisión emitirá una comunicación con sus *conclusiones finales*, que se referirán tanto a aspectos jurídicos como políticos y a las medidas que, en su caso, se proponga adoptar y a las razones para actuar así o para no hacerlo. Se trata, pues, de una comunicación razonada en la que la Comisión no puede negarse a actuar ni rechazar la propuesta sin exponer y fundamentar las razones que le llevan a adoptar tal decisión. La comunicación de la Comisión debe ser notificada no solo a los organizadores, sino también al Parlamento Europeo y al Consejo, además de hacerse pública.

El Reglamento habilita para que los organizadores puedan disponer de un trámite de audiencia pública con las instituciones y órganos de la Unión previamente a que la Comisión se pronuncie. Se establece al respecto que, en el mismo plazo de tres meses de que dispone la Comisión para elaborar su comunicación con las conclusiones finales, los organizadores puedan presentar la iniciativa ciudadana en una *audiencia pública*. Esta audiencia se organiza en el Parlamento Europeo y, si procede, participan otras instituciones y órganos de la Unión Europea, y con una representación de la Comisión (art. 11).

3.9. Responsabilidades y sanciones

El Reglamento establece la responsabilidad de los organizadores por los daños que pudieran producirse con ocasión de la organización de la iniciativa ciudadana. Se dispone igualmente que los organizadores pueden ser sancionados por sus Estados miembros si infringen lo dispuesto en el Reglamento que regula la iniciativa ciudadana y, especialmente, por declaraciones falsas y utilización fraudulenta de datos. Como puede apreciarse, a pesar del carácter europeo de la iniciativa, parte de la tramitación y, sobre todo, la exigencia de responsabilidades y la aplicación de

sanciones, en su caso, se atribuye a los Estados miembros, que son los que tienen competencias de control y sanción sobre sus nacionales.

4. CONCLUSIONES

Tras algo más de un año desde que la iniciativa legislativa popular europea entrase en vigor, a principios de mayo de 2013 se hallaban abiertas catorce iniciativas sobre temas muy diversos: desde el fomento de programas de intercambio y movilidad de la Unión Europea, hasta la introducción de una renta básica incondicional, pasando por la protección jurídica del derecho a la vida, la prohibición de la experimentación animal, la mejora del modelo educativo, la limitación de la velocidad de los vehículos en zonas urbanas residenciales o la gestión y el tratamiento responsable de los residuos. La Comisión Europea ha habilitado una página web, legible en todos los idiomas oficiales de la UE, con información cumplida y fácilmente accesible sobre las características y condiciones de la iniciativa ciudadana, concebida como instrumento para consolidar la ciudadanía europea y reforzar el funcionamiento democrático de la Unión. La brevedad del periodo transcurrido desde su implantación explica que, en el momento de cerrar estas páginas, no consten iniciativas que, después del correspondiente registro, la recogida de declaraciones de apoyo y su verificación, hayan sido ya presentadas a la Comisión. Así pues, la valoración del impacto de la iniciativa legislativa ha de esperar algunos meses más. En todo caso, es claro que esta valoración dependerá no solo del proceder de la Comisión, sino también de la calidad política y la articulación sustantiva de las iniciativas propuestas.

BIBLIOGRAFÍA

BALAGUER, F. (2004), "Niveles y técnicas internacionales e internas de realización de los derechos en Europa: una perspectiva constitucional", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1, enero-junio (www.ugr.es/~redce).

BIGLINO, P. (1985), "La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales", *Revista de Estudios Políticos*, 46-47: 289-308.

CARAUSAN, M. (2011), *The European Citizens' Initiative – Participatory Democracy in the European Union. Proceedings of the 6th Edition of the International Conference on European Integration – Realities and Perspectives* (<http://ssrn.com/abstract=1987151>).

COTINO, L. (2011), "El Reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos", *Revista de Derecho Político*, 81: 323-377.

FREIXES, T. y E. M. POPTCHEVA (2009), "Iniciativa Legislativa Popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE", *Pliegos de Yuste: Revista de Cultura y Pensamiento Europeos*, 9-10: 37-46.

GÓMEZ, Y. (2011), *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*, Madrid, Sanz y Torres.

Green Paper on a European Citizens' Initiative, COM (2009) 622 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:EN:PDF>).

MAXIMILIAN, C. (2013). *The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?* (http://www.academia.edu/713759/The_European_Citizens_Initiative_Transnational_democracy_in_the_EU_at_last).

Ciudadanía europea y transparencia política

JOSÉ CARLOS CANO MONTEJANO*

RESUMEN

Este artículo traza el camino que han seguido las instituciones europeas para mejorar el acceso a una información crítica sobre sus actuaciones, concretamente la relacionada con los grupos de interés que representan a diversos organismos y corporaciones y tratan de influir en las decisiones políticas que se adoptan en el ámbito comunitario. El Parlamento Europeo y el Consejo han recorrido juntos el último tramo de este camino, aprobando en 2011, mediante un acuerdo interinstitucional, la creación del Registro de Transparencia. Añadido a otros avances que tratan de conceder a los ciudadanos más capacidad de participación y control de la política europea, el Registro de Transparencia constituye un refuerzo significativo de los derechos de ciudadanía europea.

1. INTRODUCCIÓN

La idea de ciudadanía europea está más presente que nunca en el proceso de construcción europea: ya no es una cuestión relacionada exclusivamente con la participación política, con la implicación en las cuestiones comunitarias, con la toma de conciencia de la trascendencia de los retos que deben ser asumidos por los ciudadanos de la Unión Europea (UE). Es algo que va más allá: la idea de Europa o pasa por la ciudadanía o no se realizará. Esta es la idea básica, transversal y medular que inspira el Año Europeo de

* Profesor de Derecho Constitucional (Universidad Complutense de Madrid) y Presidente de Foro Europa Ciudadana (jcanom@europaciudadana.org).

los Ciudadanos, a un año de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) en 2014. Esta convocatoria a las urnas se está calificando desde muchos ámbitos como decisiva: de la participación y de sus resultados va a depender la dirección de la UE durante los próximos años, en unas circunstancias y ante unas tesituras que con anterioridad no se habían vivido de modo tan acuciante ni en Europa ni en el proceso de construcción de la Unión.

2. LA COMISIÓN EUROPEA Y LA TRANSPARENCIA

La discusión sobre la transparencia en la UE lleva a enfocar la atención en las actividades de los grupos de interés ante las instituciones europeas, y, en concreto, frente a la Comisión (CE) y al PE, las dos instituciones más asequibles a su posible influencia. La historia de la CE con los grupos de interés se remonta a los inicios de las primeras Comunidades Europeas (CEE, CECA y EURATOM). Al centralizar las instituciones comunitarias una serie de líneas de actuación política y legislativa que afectaban a los países miembros –aquellos fundadores que formaron la Europa de los Seis–, que constituían directrices de carácter transversal –en virtud del principio del efecto directo de la legislación comunitaria en el Derecho interno de cada Estado miembro– y, por lo tanto, que desarrollaban una legislación directamente aplicable en esos Estados prácticamente sin necesidad de transposición, se creó un nuevo ámbito y nivel de regulación que rápidamente se convertiría en objetivo prioritario y evidente

de los grupos de interés, además de las organizaciones empresariales, económicas y sociales que, hasta ese momento, habían restringido sus actuaciones y tácticas de influencia a los gobiernos nacionales y subnacionales de cada Estado miembro.

Además, el itinerario marcado por los diversos tratados comunitarios ha ofrecido un amplio margen para el desarrollo de estas actividades. Las competencias asumidas por las instituciones europeas han ido *in crescendo*. Desde aquellos primitivos tratados fundacionales, pasando por el Acta Única Europea y su objetivo del Mercado Interior, el Tratado de Maastricht con la Unión Económica y Monetaria, hasta llegar al vigente Tratado de Lisboa, se han ido añadiendo progresivamente nuevos espacios de actuación, ámbitos de poder, competencias explícitas e implícitas que han supuesto que, hoy en día, en cualquier país miembro de la UE, más de la mitad de las normas y leyes que se aplican diariamente tengan una conexión directa con la actividad legislativa de las instituciones comunitarias.

Durante muchos años, la transparencia se ha hallado prácticamente ausente de la labor de las instituciones, de los órganos y de las agencias comunitarias. Esta situación no podía mantenerse indefinidamente en el tiempo, en primer lugar por la falta de claridad a la hora de relacionarse con la Comisión –*alma mater* de las iniciativas y propuestas de legislación a nivel europeo–: el centro de gravedad en la toma de decisiones, y consecuentemente de tutela y representación de intereses –antes puramente nacionales o casi exclusivamente– se ha desplazado de la Carrera de San Jerónimo, de la Platz der Republik (sede del Bundestag alemán) o del Westminster Palace, a la Rue de la Loi 200 y a la Rue Wüertz 175 de Bruselas, que, respectivamente, albergan la sede de la CE y del PE.

En segundo lugar, la falta de transparencia tampoco resulta aceptable para una ciudadanía europea más madura y consciente de la trascendencia de las decisiones comunitarias; una ciudadanía que durante años ha sufrido un desapego y un distanciamiento progresivo de las cuestiones europeas que hay que combatir y contrarrestar a través de acciones concretas, positivas y palpables. La primera de estas acciones, la más importante y la que más repercusiones tiene, es la afirmación de la transparencia, con la articulación de un marco jurídico que permita que no solo pueda aplicarse a la actuación de los órga-

nos comunitarios, sino también respecto de los intereses que se representan ante las instituciones europeas.

El momento a partir del cual cabe afirmar un aumento de la actividad de los grupos de interés a nivel comunitario puede ubicarse en la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, con el establecimiento del objetivo del Mercado Único Europeo (*Single European Market*). Desde entonces, los agentes empresariales y económicos de los Estados miembros adquirieron gran influencia, pasando de restringir su influencia respecto de un Estado miembro a ampliar su ámbito de actuación económica a un mercado interior formado por doce Estados y más de 250 millones de consumidores.

Pero hubo que esperar hasta 1993 para que la CE tratara abierta y públicamente la cuestión de los grupos de interés a nivel comunitario. Lo hizo a través de un informe denominado *An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups*¹. Este informe comienza declarando la apertura de la CE a la influencia externa, porque el diálogo que se suscita en relación con el desarrollo de sus políticas ha favorecido tanto a la Comisión como a las partes implicadas². Merece la pena destacar que la CE, en estos primeros pasos, utilizó la expresión *special interest groups* para referirse a los grupos de interés que pretendían influir en su actuación: es la forma más amplia posible para calificar a los grupos de presión y de interés. En segundo lugar, llama la atención que ya en este primer hito en la relación de la CE con estos grupos, se hiciera referencia a la creación de un directorio de grupos de interés y al establecimiento de un código de conducta común para ellos. Tanto uno como otro se constituyen en los referentes de los objetivos que se han marcado las instituciones europeas para regular la actuación de los grupos de interés a nivel europeo.

La CE identificó dos líneas de influencia básicas y de interacción en la actuación de los grupos de interés respecto de sus actividades: en primer lugar, una influencia estructural a través de la actuación de los comités consultivos y los

¹ Comisión Europea (93/C 63/02), DOCE C 63.

² “The Commission has always been an institution open to outside input. The Commission believes this process to be fundamental to the development of its policies. This dialogue has proved valuable to both the Commission and to interested outside parties. Commission officials acknowledge the need for such outside input and welcome it” (pág. 1 (93/C 63/02)).

grupos de expertos, y, en segundo, una influencia desestructurada a través de contactos directos con los grupos de interés y de presión, que se produce sobre una base *ad hoc* e informal³.

Este primer paso culminó en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, inicio del camino que continuó en la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, y que culminó en el régimen hoy vigente al respecto.

3. EL LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA EUROPEA

Ya desde principios del año 2000, la CE había identificado la reforma de la gobernanza europea como uno de sus objetivos prioritarios y estratégicos. Este propósito se hallaba en plena consonancia con el afán de conseguir que la ciudadanía europea –destinataria última de las políticas comunitarias– pudiese comprender mejor, identificarse y participar de una manera más coherente, a través de un régimen transparente, en la acción de las instituciones europeas. En julio de 2001 se publicó el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*⁴, un hito en la apertura hacia la transparencia, que se fijaba también como objetivo la apertura del proceso de elaboración de las políticas de la UE⁵.

El *Libro Blanco* se centró en la propuesta de una serie de reformas que propugnaban, en su espíritu, un cambio de enfoque fundamental en el método comunitario. Este se había desarrollado tradicionalmente en un plano descendente –tutorial, de arriba abajo–, en el cual la propuesta de legislación siempre partía de la CE,

³ “There are basically two forms of dialogue between the Commission and special interest groups: through advisory committees and expert groups which assist the Commission in the exercise of its own competences; and through contact with interest groups on an unstructured, *ad hoc* basis. The nature and intensity of these contacts vary” (pág. 1 [93/C 63/02]).

⁴ *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco* (COM (2001) 428 final).

⁵ “El *Libro Blanco* propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE, con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes. Esto debería permitir a los ciudadanos comprobar cómo los Estados miembros, actuando de manera conjunta en el marco de la Unión, son capaces de responder más eficazmente a sus preocupaciones.” (pág. 4 [COM 2001 428 final]).

que planteaba la reglamentación de un determinado sector o actividad de acuerdo a necesidades amplias de una regulación armonizada en los diversos Estados miembros, pero cuya detección se producía de una forma opaca, ajena y lejana a la mayoría de la ciudadanía y a gran parte de los operadores económicos. ¿Cómo determinaba la CE la necesidad de armonización? ¿Qué criterios debían prevalecer a la hora de definirla? ¿Qué agentes e intereses quedaban reflejados en la propuesta e iniciativa legislativa de la Comisión?

Esta falta de transparencia provocaba –y provoca– una sensación de desaliento y de falta de cercanía respecto a la actuación general de las instituciones europeas –no solo de la CE– en amplios sectores de la ciudadanía europea. Esta sensación de disconformidad y distanciamiento social necesitaba de una rápida intervención para tratar de evitar que se consolidase en una permanente disociación e indiferencia hacia los temas comunitarios por parte de la ciudadanía. Fomentar la cercanía y la transparencia se convirtió así en el *leitmotiv* del *Libro Blanco*, buscando aportar claridad y determinar unas líneas de actuación vinculantes que desembocasen en una mejora del sistema en su conjunto.

Curiosamente, el *Libro Blanco* no hace ninguna mención explícita a la actividad de los grupos de interés en la UE. Solo de una forma velada se puede intuir una tácita referencia a ellos al mencionar “el principio de participación como elemento básico del diseño de una gobernanza correcta”; pero parece referirse más a la consulta de la ciudadanía como tal, no articulada en grupos de interés específicos. Sí es cierto que en el capítulo IV, “De la Gobernanza al futuro de Europa”, se afirma que los principios del *Libro Blanco* podrían permitir estructurar la relación entre la UE y la sociedad civil a través de un código de conducta relativo al proceso de consulta que identificase las respectivas responsabilidades y redundase en una mayor responsabilización de todos los interlocutores. Así pues, podría decirse que es una cuestión que planea sobre el conjunto del documento, pero que no se aborda (quizá para evitar aludir a un tema conflictivo que en ese momento todavía no estaba maduro para ser regulado).

Parece claro que la CE, en esta aproximación a la mejora de la gobernanza que supuso el *Libro Blanco*, se centró en el logro de una legitimación a través de los resultados; también podría denominarse o calificarse como “una legitimación de eficacia”. Ahora bien, los problemas

comunitarios –y en concreto, de la Comisión– no se podían ni se pueden solventar únicamente apelando a la eficiencia y a la eficacia de la gestión, sino haciendo también hincapié en la búsqueda de la legitimación representativa, a través de la implicación de los ciudadanos y de la cercanía en la labor de gobierno y administración⁶.

En este sentido, el informe del PE sobre el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* fue muy explícito sobre algunas cuestiones relacionadas con la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés en los procesos de la CE; en efecto, resultó que, en ningún caso, pueden sustituir a la participación del PE, ya que este último es la única institución europea que goza de una legitimidad democrática de origen, al ser elegida por sufragio universal directo entre los ciudadanos comunitarios.

Veamos cómo, poco a poco, la CE ha ido también profundizando en la búsqueda de esta legitimación de origen.

4. LA INICIATIVA EUROPEA EN FAVOR DE LA TRANSPARENCIA

En mayo del 2004, se nombró a la nueva CE presidida por José Manuel Durão Barroso, que sustituyó a Romano Prodi. El recién nombrado Colegio de Comisarios adoptó los “Objetivos Estratégicos 2005-2009”, a través⁷ de los que se quería impulsar la denominada *Asociación para la Renovación Europea*, la cual establecía que “la consulta y la participación son inherentes al concepto de asociación”. Asimismo subrayaba la importancia de “un elevado nivel de transparencia”, ya que “la Unión debe someterse al control público y rendir cuentas de sus actividades”⁸.

Esta nueva Comisión incluía en la cartera de Administración, Auditoría y Lucha contra el Fraude al comisario Siim Kallas, que había sido presidente de Estonia después de su independencia de la URSS. Kallas hizo suya la idea de transparencia y quiso darle un fuerte impulso, fomentándola tanto en la CE como respecto de

⁶ En este sentido, véase Yataganas (2002).

⁷ COM (2005) 12.

⁸ Así se enuncia en la introducción del *Libro Verde – Iniciativa Europea en favor de la Transparencia* COM (2006) 194 final.

los grupos de interés que buscan influir en las políticas e iniciativas comunitarias.

El primer paso en esta dirección se plasmó en la elaboración de un *Memorandum de la Comisión*⁹, en el que la transparencia se presentaba como condición esencial para la legitimidad de cualquier administración pública que aspirara a considerarse moderna. Con este objetivo como meta, el 18 de mayo de 2005 el colegio de comisarios celebró un debate bajo el título “Una posible iniciativa europea en favor de la transparencia”. Se abordaron en él las siguientes cuestiones, que, desde ese mismo momento, se elevaron a referencias en los trabajos de la Comisión: la publicación de los destinatarios de los fondos comunitarios, la disminución del fraude a través de la creación de una lista de situaciones fraudulentas, la promoción de una relación saludable con los grupos de interés, el fomento de una ética profesional entre los que ostenten un cargo público a nivel comunitario, y el establecimiento de un registro de la correspondencia de los comisarios.

Este *Memorandum* concluyó con el propósito de asociar al resto de las instituciones europeas en un Grupo de Trabajo Interdepartamental, presidido por el secretario general de la Comisión, y que debería presentar un informe sobre la factibilidad de abordar estas cuestiones desde el punto de vista legal, técnico y presupuestario. En octubre de 2005 se publicó el informe sobre una posible “Iniciativa Europea en favor de la Transparencia”¹⁰. Este documento, en el que se implicaron varias Direcciones Generales de la Comisión, y que contó con el apoyo de varios comisarios y del vicepresidente Kallas, abordó una a una las cuestiones suscitadas en el *Memorandum* de la Comisión. Se comenzó estudiando la oportunidad y viabilidad de que se diesen a conocer los titulares de fondos comunitarios, y en qué medida la regulación interna de cada Estado miembro podía hacer compatible esta medida de transparencia. Este es un tema relevante, porque –como se verá más adelante– una de las cuestiones que se suscita respecto de la transparencia es la de que las legislaciones nacionales varían en gran medida en lo que a la protección de datos, regulación de los sectores y obligación de presentar información se refiere. Sucede así que una iniciativa de este cariz implica y plantea cuestiones relacionadas también con los diferentes

⁹ SEC (2005) 644.

¹⁰ SEC (2005) 1300 final.

niveles de protección a la información que cada Estado miembro aplica, en virtud de su libertad para legislar sobre una materia que no está explícitamente comunitarizada¹¹.

El grueso del informe se dedicó al Registro y al Código de Conducta para los grupos de presión. En primer lugar se hacía referencia al sistema de registro voluntario de CONECCS, constatando cómo la ausencia en él de algún tipo de sanción cuando no se actualizara la información provocaba que la que se encontraba disponible fuera en muchos casos obsoleta. Por otra parte, el informe hacía referencia a dos cuestiones clave en la relación de la Comisión con los grupos de interés: el código de conducta y la ética profesional de los funcionarios comunitarios en su trato con estos grupos.

Aun cuando la CE siempre había adoptado un enfoque favorable a la autorregulación, conforme a la cual cada grupo de interés debía atenerse a sus propios esquemas de ética profesional, ahora entendía que, en su relación con los funcionarios comunitarios y sus diversos departamentos, los grupos de interés debían someterse a un código de conducta que regulara, siquiera mínimamente, esas relaciones. Hay que decir que el código de conducta que se recogía en este informe no es el que se ha impuesto definitivamente: el primer borrador de código resultaba bastante más gravoso que el que se acabó aceptando.

5. LAS RELACIONES CON LOS REPRESENTANTES DE INTERESES: EL MARCO VIGENTE

La CE publicó en mayo del 2008 una Comunicación titulada “Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro y Código de Conducta)”¹². Este documento, que

¹¹ En este sentido, por poner un ejemplo, en el Reino Unido, la *Freedom of Information Act* no permitía la publicación de datos sobre los receptores de subvenciones de la Política Agrícola Común, conforme a la *Data Protection Act*. Solo por acuerdo del Consejo de Ministros se pudo permitir de manera parcial que la *Rural Payments Agency* publicase un listado nominal de los receptores de los subsidios agrícolas comunitarios.

¹² SEC (2008) 1926, 27/5/2008.

define las actividades de representación de intereses como aquellas “realizadas con el objetivo de influir en la formulación de las políticas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones europeas”, comienza aclarando las actividades que se esperaba que sean voluntariamente registradas, excluyendo de ellas: (a) las de asesoramiento jurídico y profesional de otro tipo, en la medida en que estuvieran relacionadas con el ejercicio del derecho fundamental a un juicio justo o el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos; (b) las de los interlocutores sociales que participaran en el diálogo social (sindicatos y asociaciones de empresarios); y (c) las de respuesta a solicitudes directas de la Comisión, como peticiones *ad hoc* o de información periódica sobre hechos, datos o conocimientos, citaciones para audiencias públicas o participación en comités consultivos o foros similares. Tampoco podrían registrarse las personas físicas a título particular ni las autoridades locales, regionales o los organismos internacionales.

La Comunicación incluye en su anexo el Código de Conducta para los representantes de intereses, que recoge siete reglas básicas de actuación. Así, las entidades que se registren deben someterse a este Código propuesto por la Comisión o, en su defecto, declarar que se encuentran sometidas ya a un código profesional que contenga unas reglas similares. Los principios que rigen el Código, y que deben ser aplicados por los representantes de intereses, son los de apertura, transparencia, honestidad e integridad. Del mismo modo, se declara que el personal y los miembros de la Comisión han de respetar estrictamente las normas que garantizan su imparcialidad.

Para el supuesto de que se produzca una infracción del Código, la Comisión informa de que podría provocar la suspensión o exclusión del Registro al término de un procedimiento administrativo, durante el cual deben respetarse la proporcionalidad y el derecho a la defensa. También se recoge la posibilidad de que cualquiera pueda presentar una queja a la CE respecto de un ente registrado, a condición de que los hechos sustanciales queden fundamentados y se ponga de manifiesto una presunta infracción. En cualquier caso, la exclusión del Registro solo se puede decretar en el caso de que se haya producido un incumplimiento grave y reiterado del Código de Conducta.

Respecto a la transparencia de los procedimientos de consulta, se explicita que las contribuciones de las entidades registradas a las consultas públicas serán publicadas en Internet, con mención del nombre de quien las haya realizado –pudiéndose oponer el autor en el supuesto de que la publicación pudiese causar perjuicio a sus legítimos intereses, y esto debido a la comunicación de datos de carácter personal. En referencia al Reglamento nº 1049/2001, relativo al acceso a los documentos, la Comisión puede revelar, previa solicitud, la correspondencia y los demás documentos relativos a las actividades de los representantes de intereses.

En lo que se refiere a los procesos de consulta, la Comisión se comprometió en esta Comunicación a aplicar un modelo estándar de presentación de las consultas públicas convocadas a través de las correspondientes Direcciones Generales, y a anunciarlas a través de un único punto de acceso, en concreto, *Your Voice in Europe (YVIE)*. Para emitir una opinión sobre una consulta, el que quiera presentarla ha de registrarse con carácter previo, siendo informado de esta posibilidad en la página de la propia consulta.

Algo más de dos años después de la publicación de esta Comunicación, a finales de octubre de 2010, la Comisión publicó otra titulada “La Iniciativa Europea de Transparencia: el registro de los representantes de intereses un año después”¹³. En ella se pusieron de manifiesto cuestiones muy interesantes que merecen ser resaltadas. En primer lugar, se recogía cómo, en algo más de un año, se habían logrado más de 2.000 registros, al tiempo que se constataba que dos categorías de operadores no habían participado en este proceso en un grado considerado aceptable: los despachos de abogados y los *think-tanks*, cada uno por razones distintas:

La mayoría de los despachos de abogados no había recurrido al Registro, alegando que las normas de confidencialidad y secreto profesional que obligan a la profesión jurídica prohíben declarar sobre los clientes y los intereses que

¹³ COM (2009) 612 final, de 28/10/2009. El punto 2.1.2 del mismo documento explicita con mayor precisión qué actividades quedan fuera del Registro: no deben registrarse aquellas actividades de asesoramiento legal a un cliente en relación con una situación jurídica que tenga pendiente ante cualquier organismo de la Comisión, y con independencia de su carácter administrativo o judicial, en el marco de una conciliación o de un proceso de mediación para evitar un procedimiento contencioso.

ostentan, y cuya mediación les ha sido encomendada. Además, pusieron de relieve que, en ocasiones, las actividades de asesoría legal no pueden ser deslindadas y desvinculadas fácilmente de otras periféricas, como la propia labor de representación de intereses ante las instituciones europeas.

Respecto de la actividad de los *think-tanks*, la Comisión reconoce su valiosa contribución a las instituciones europeas a través de la elaboración de información relevante de calidad, pero entiende que, en general, deben registrarse porque ofrecen a sus clientes posibilidades de *net-working* al máximo nivel, y participación en un amplio elenco de actos de alto nivel que les permiten manifestar su opinión respecto a una serie de asuntos relevantes¹⁴.

Este documento refleja el cambio de mentalidad acontecido: del reconocimiento de la necesidad de un sistema de registro se pasó al análisis sobre cómo mejorarlo. En este sentido, las cuestiones más relevantes afectan a la provisión de la información financiera, relacionada con los costes asociados a las actividades de representación directa e indirecta de intereses ante las instituciones europeas. Para la Comisión, las preguntas clave son estas: ¿quién es el objetivo de la actividad, y cuál es el propósito de esta última?, ¿quién tomó la iniciativa de iniciar y lanzar la actividad en cuestión?

En esta Comunicación, orientada a la mejora del funcionamiento del Registro, la CE también dio a conocer el propósito de modificar la información financiera solicitada en el momento de la inscripción. La expresión de porcentajes sobre la facturación había de dejar paso a la concreción de las cantidades económicas en tramos de 50.000 euros. De otro modo, se estaba privilegiando a los grandes grupos de interés que se habían registrado y que declaraban el porcentaje que representaba cada cliente sobre la totalidad de su facturación.

6. EL ACUERDO INTERINSTITUCIONAL PARA CREAR EL REGISTRO DE TRANSPARENCIA

El último paso a día de hoy por lo que hace a la cuestión de la transparencia se ha plasmado

¹⁴ COM (2006) 612 final: 3.

en un acuerdo interinstitucional, a través del cual la CE y el PE han resuelto la creación de un registro común para ambas instituciones, en congruencia con los objetivos establecidos en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*¹⁵. Este registro ha de beneficiarse de la experiencia adquirida por ambas instituciones en la gestión de sus respectivos registros. Al tratarse de un registro conjunto, las consecuencias de la inscripción repercuten en ambas instituciones; es decir, la acreditación para el acceso al PE –que se lograba con el registro particular con el que contaba el PE desde 1998– sirve también para participar en las consultas públicas y en el sistema de alertas tempranas de la Comisión respecto de las políticas, iniciativas y propuestas legislativas correspondientes. Por lo tanto, los incentivos y alicientes que se ofrecen al particular para proceder al registro son superiores. De hecho, la ausencia de registro impide la entrada al PE más que como público observador.

En primer lugar, se definen con detalle las actividades comprendidas en el Registro de entre todas aquellas dirigidas, directa o indirectamente, a influir en la formulación o implementación de políticas de transparencia por parte de las instituciones europeas, y que impliquen un contacto con sus funcionarios, miembros o agentes, formulando, redactando o comunicando cartas, material informativo o informes para discusión, así como la organización de eventos, conferencias o invitaciones que se giren a las categorías anteriormente indicadas. También habrán de registrarse todos aquellos que quieran hacer llegar una opinión voluntaria o participar en las consultas formales respecto de una propuesta legislativa comunitaria, o cualquier otro acto jurídico.

Del Registro quedan excluidas, en cambio, las actividades relativas a la prestación de servicios legales y profesionales, en la medida en que guarden alguna relación con el derecho fundamental del cliente a un juicio justo, es decir, al derecho a la defensa; también se exceptúan aquellas relacionadas con una situación jurídica del cliente y que necesita de indagaciones ante la administración comunitaria correspondiente. Del mismo modo, no procede registrar las actividades de los participantes en el diálogo social, tales como sindicatos y asociaciones patronales, cuando estén llevando

¹⁵ *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation (DOUE L 191/29, 22/07/2011).*

a cabo tareas que les han sido asignadas en los tratados comunitarios, ni tampoco las actividades relacionadas con solicitudes individualizadas de las instituciones europeas, o de los miembros del PE, así como las derivadas de invitaciones para participar en comités consultivos o en audiencias públicas convocadas de manera personal e individualizada.

Por otra parte, el Registro de Transparencia no afecta ni a las iglesias ni a las comunidades religiosas, tampoco a los partidos políticos ni a las autoridades locales, regionales y municipales. Sin embargo, sí se aconseja registrar a aquellas redes, plataformas o cualquier otra forma de actividad colectiva que, aun careciendo de estatuto jurídico o de personalidad jurídica, supongan una influencia organizada y lleven a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro.

Se entiende que quien proceda a registrar a su grupo de interés acepta las siguientes condiciones: publicidad de la información proporcionada y cumplimiento del Código de Conducta –o un código de conducta profesional que recoja similares obligaciones–; corrección de la información proporcionada y aceptación de las reglas asociadas al Registro en caso de reclamación; sometimiento a las medidas aplicables en caso de incumplimiento del Código de Conducta; disposición a revelar la información detallada en el Reglamento (CE) nº 1049/2001, como la correspondencia o cualquier otro tipo de documentación que se solicite¹⁶.

7. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LA TRANSPARENCIA

Hasta llegar al acuerdo interinstitucional por el que se crea el Registro de Transparencia con la CE, el camino del PE en relación con

¹⁶ Para la correcta implementación del sistema se creó una Secretaría Común del Registro de Transparencia, que coordina un Jefe de Unidad de la Secretaría General de la CE. El acuerdo interinstitucional incluye cuatro anexos importantes: el I recoge las categorías de registro para los agentes que tengan que inscribirse; el II se refiere a la información requerida a los declarantes para la inscripción en el Registro de Transparencia; el III recoge el Código de Conducta, que difiere del vigente para la Comisión en que introduce algunas especificidades relacionadas con el PE, aunque en lo sustantivo mantiene los mismos preceptos que incluía el que estaba en vigor hasta el momento; y el IV establece el procedimiento de investigación y de tramitación de las denuncias por incumplimientos de las obligaciones derivadas de la pertenencia al Registro de Transparencia.

la transparencia ha sido largo. Resulta por ello necesario señalar algunos de sus hitos más relevantes para así obtener una idea de conjunto más adecuada sobre el *statu quo* existente en el momento actual.

Es evidente que la perspectiva de la transparencia en la CE y en el PE no puede ser la misma. Este último participa en el método comunitario de una manera muy diferente a la primera. En efecto, la Comisión posee en el método comunitario el privilegio de la iniciativa; es decir, toda propuesta de legislación parte de esta institución, que debe elaborarla desde cero, de manera que –como se ha señalado– la relación con los grupos de interés, las consultas a las partes interesadas y la evaluación del impacto de las consultas constituyen elementos muy relevantes en cuanto a lo que a la transparencia se refiere.

En cambio, el PE ostenta una posición muy distinta en el método comunitario, porque es una institución que legisla con el Consejo y, por lo tanto, enmienda, vota y aprueba o rechaza las propuestas elaboradas por la Comisión. La transparencia respecto del PE afecta a cuestiones distintas y tiene unas repercusiones diferentes de las que se derivan para la CE. El sentido de voto de un europarlamentario o de un grupo político en el seno del pleno del PE, la propuesta de introducción de una enmienda en el trámite de enmiendas, la decisiva labor del Parlamento en cuestiones de control presupuestario y gasto, y las repercusiones que este control pueda tener sobre algunos sectores de actividad receptores de fondos comunitarios: estos y otros aspectos muestran que la transparencia en la CE y en el PE tienen un cariz y una dimensión diferentes, aunque el concepto sea básicamente el mismo y apele igualmente al aumento en la claridad, accesibilidad, permeabilidad, independencia y objetividad de la labor de las instituciones comunitarias.

En 1996, el PE ya modificó su reglamento interno para dar entrada a unas disposiciones relacionadas con el tratamiento de los grupos de interés¹⁷, y con posterioridad introdujo otra modificación relacionada con el establecimiento de un incipiente código de conducta al que deberían someterse aquellos que quisiesen tratar

¹⁷ Decisión del Parlamento Europeo sobre la modificación de su reglamento (Grupos de interés del Parlamento Europeo), 13/05/1997.

con él¹⁸. En 2008 se aprobó una resolución del PE atinente al marco de desarrollo de las actividades de los representantes de intereses en las instituciones europeas¹⁹. Este documento no hizo más que reflejar la posición que el PE había ido consolidando durante un largo período de tiempo, reflejada en un dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de noviembre de 2007²⁰ y en un documento de trabajo previo de abril de 2003, denominado *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*²¹.

En todos estos documentos, el PE dejaba constancia de dos hechos relevantes a efectos de entender la situación: en primer lugar, los tratados, en sus diversas versiones, han ido progresivamente otorgando nuevas competencias a las instituciones europeas que inciden en el núcleo de la esfera de los derechos ciudadanos –ciudadanía de la Unión, medio ambiente, espacio Schengen, protección del consumidor y espacio europeo de justicia, por poner solo algunos ejemplos–; en segundo lugar, el PE ha incrementado su capacidad de codecisión en el proceso legislativo, de manera que de aquel primitivo procedimiento de consulta, se ha pasado a la capacidad de introducir modificaciones relevantes en las propuestas legislativas a través de la codecisión, lo cual ha inclinado la balanza del poder hacia esta institución, de manera proporcional a la pérdida del principio de unanimidad en el Consejo y la generalización de la mayoría cualificada.

El acuerdo marco aprobado en 2008 reseña una serie de cuestiones importantes en relación con la transparencia. Reconoce primeramente que, para mejorar la transparencia en el ámbito del PE, es fundamental que el diputado correspondiente pueda identificar a las organizaciones que subyacen en los grupos de interés que le contactan. Esta exigencia implicaba en el sistema anterior que el acceso al PE se condicionase a la aportación de información de la que pudiera deducirse el tipo de intereses defendidos. La apertura del Registro de Transparencia ha mejorado esta situación, ya que recoge incluso informa-

¹⁸ Decisión del Parlamento Europeo sobre la modificación de su Reglamento (Código de Conducta aplicable a los representantes de grupos de interés), 07/07/1997.

¹⁹ *Framework for the Activities of Lobbyists in the EU Institutions* (2009/C 271 E/06), 08/05/2008.

²⁰ *Lobbying in the European Union*. Policy Department C Citizens Rights and Constitutional Affairs (PE 393.266).

²¹ *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*, Working Paper, Directorate General for Research (AFCO 104 EN, 04-2003).

ción sobre cuestiones financieras y del representante del grupo de interés. En segundo término, el acuerdo pone de relieve que la transparencia es una avenida de doble dirección, ya que también debe predicarse de las actividades de las instituciones europeas, y no solo de quienes pretendan influir en ellas. Por último, se subraya el hecho de que el PE, al representar directamente a la ciudadanía comunitaria, adquiere una connotación superior respecto a la transparencia, en la medida en que la sociedad civil debería gozar de un acceso privilegiado a sus representantes políticos directos a nivel comunitario; un acceso que permita un intercambio de información fluida entre representante y representado, reflejo de un principio democrático básico.

En este último sentido, en 2001 un reglamento del Parlamento y del Consejo²² había establecido las reglas de acceso de los particulares a los documentos de las instituciones europeas, partiendo de algunas premisas importantes que se concretan a continuación. La apertura garantiza una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de las instituciones comunitarias, así como también una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración, contribuyendo a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; se debe proporcionar el mayor acceso directo posible a los documentos, particularmente en aquellos casos en los que las instituciones actúen en su capacidad legislativa, incluso por delegación de poderes, sin perjuicio de la eficacia del procedimiento de toma de decisiones. No obstante, por razón de su contenido altamente sensible, determinados documentos deben recibir un tratamiento especial, en concreto, en los casos de política de seguridad y defensa, o en lo referido a secretos de Estado de los miembros de la UE, o a documentos que, conforme al Registro del PE, consten como clasificados o de acceso restringido. El reglamento insiste asimismo en que, con objeto de aumentar la apertura de las actividades de las instituciones, conviene que el PE, el Consejo y la CE permitan el acceso no solamente a los documentos elaborados por las instituciones, sino también a los documentos por ellas recibidos.

²² Reglamento (CE) Nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso al público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DOUE L 145/43 de 31/05/2001).

El Registro de Transparencia vigente tanto para el PE como para la CE ha supuesto un paso adelante en el camino hacia la transparencia en las instituciones europeas. Si a esto se añaden los avances ya logrados con el mecanismo de alerta temprana respecto a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad –y el relevante papel que se concede a los parlamentos de los Estados miembros–, la iniciativa ciudadana y la accesibilidad a los documentos comunitarios, por citar solo algunos hitos de la transparencia, parece plausible afirmar que en la UE se ha emprendido seriamente un camino, con voluntad de compromiso real y permanente con este principio fundamental de la democracia.

8. PROPUESTAS DE MEJORA

En pro de esta actitud de apertura, este artículo concluye con una serie de propuestas que podrían contribuir a la mejora del sistema, y que –aunque se han ido introduciendo en cada apartado– puede resultar útil englobar en el siguiente decálogo:

1. La inscripción en el Registro de Transparencia debería considerarse obligatoria, incluso para aquellos representantes de intereses que solo de manera esporádica presenten sus opiniones, contribuciones o posturas a la CE respecto de una iniciativa o propuesta legislativa, hoja de ruta, o en el marco de la consulta de un libro verde. Esta exigencia de registro debería igualmente aplicarse a los entes y organizaciones regionales y locales.

2. El Registro de Transparencia debería hacerse extensible al Consejo y al resto de los órganos y agencias comunitarias. La posibilidad de eludirlo podría permitir a la pléyade de organismos comunitarios y de agencias, muy relevantes a la hora de la aplicación descentralizada de las competencias comunitarias, actuaciones poco transparentes.

3. Hay que contribuir a la creación y el fomento de una cultura de la transparencia: la inscripción en el Registro debería implicar algún tipo de prerrogativa o ventaja respecto de aquellos que optan –dado su carácter voluntario– por no inscribirse. Quizá una medida factible podría consistir en el compromiso de la CE de hacer llegar a los registrados información complementaria.

taria respecto de las consultas, hojas de ruta e iniciativas legislativas de forma temprana y más allá de la información básica que estaría disponible para el público en general.

4. El cuestionario de las consultas que efecta la CE debe aumentar en transparencia, en concreto en lo atinente a su formulación. No basta con preguntar de manera genérica; hay que redactar preguntas muy claras y, al mismo tiempo, que concreten en puntos decisivos la propuesta de legislación o la correspondiente iniciativa de la Comisión.

5. Respecto a la labor de la Secretaría del Registro, la situación actual, conforme a la cual no pasa de ser un mero receptor de la información que se adjunta a la solicitud de inscripción, es claramente insuficiente. La Secretaría debe tener una función de fedatario público a nivel de la Comisión, asegurándose –al menos y como mínimo– de que los documentos presentados se correspondan con los requisitos contables, financieros y legales, exigibles conforme a la legislación de cada Estado miembro; es decir, documentos que se ajusten a los criterios habituales contables y financieros vigentes.

6. En cuanto a la publicidad de los datos recogidos en el Registro –bastante exhaustivos en algunas ocasiones, especialmente en lo referente al contenido económico de la relación que une al representante del interés con su cliente–, es discutible que esta información tenga que considerarse pública para todos aquellos que puedan acceder al Registro. Esta información –importante y, en algunas ocasiones, no desvelable conforme a los derechos internos de algunos Estados miembros, en la medida en que se base en una relación confidencial, amparada por el secreto profesional– debe ser relevante a efectos de la CE y del PE, y de sus funcionarios y agentes, que, al tratar con el representante del interés, han de tener la capacidad de saber frente a quién están, y qué intereses subyacen a la reunión o consulta. Pero no tiene por qué ser de acceso público a través del Registro y de su información disponible al público. De este modo, los reparos de los despachos de abogados en inscribirse se disolverían en gran parte.

7. Lo anterior no es óbice para que la transparencia de la CE en lo que se refiere a la ficha que adjunte en las propuestas legislativas que presente al PE y al Consejo pueda mejorarse. La Comisión debería incluir en esa ficha un listado

completo y exhaustivo de todas y cada una de las reuniones, solicitudes, consultas y opiniones y contribuciones presentadas. Aquí se aprecia un amplio campo para la mejora de la transparencia, que, como la propia Comisión declara, constituye un camino que no es unidireccional.

8. También sería saludable y recomendable que la *revolving door* se regulase de una manera unívoca, de tal manera que un funcionario comunitario, más allá del plazo testimonial actual, no pudiese participar, ni directa ni indirectamente, durante un período de tiempo en nada en que hubiese tomado parte en su calidad de miembro de la CE. Esta cuestión, además, implica un punto de higiene respecto de la ciudadanía, muy susceptible ante situaciones que en ocasiones no resultan fácilmente comprensibles.

9. La CE debería armonizar los criterios para que los Estados miembros puedan dar a conocer los receptores completos de los subsidios relativos a los diferentes fondos comunitarios (Fondos Estructurales, Fondos de la Política Agrícola Común y Fondos de Cohesión). En la actualidad, las diferentes regulaciones nacionales permiten solo un conocimiento parcial y disperso de tales fondos. Dadas las considerables cuantías, la transparencia en este punto alcanza una gran importancia.

10. El PE debería presentar a la CE, concluido el trámite de enmiendas correspondiente –es decir, con posterioridad a la primera lectura– un informe de transparencia completo relativo a los intereses que le han sido manifestados durante la tramitación del proyecto legislativo, con mención particularizada de las actividades de cada eurodiputado en relación con ella. Este informe tendría que ser accesible al público a través de un enlace en el portal del Registro de Transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006), *Libro Verde – Iniciativa Europea en favor de la Transparencia*, COM (2006) 194 final (http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_es.pdf).

— (2011), *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco*, COM (2011) 428 final (<http://eur-lex>).

europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:287:0001:0029:ES:PDF).

YATAGANAS, X. A. (2002), "La gouvernance européenne: entre reformes administrative et institutionnelle. Articulation cohérente ou bricolage?", en JOERGES, C.; LADOUR, C-H y J. ZILLER (eds.), *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, EUI Working Paper Law 2002/8.



¿Fallo institucional o efectos de la crisis económica?

Las causas de la crisis del europeísmo en España y Portugal

MARIANO TORCAL LORIENTE*

RESUMEN¹

El deterioro del europeísmo en España es evidente, pero precisa de un análisis profundo que permita averiguar la especificidad de esta evolución de las actitudes hacia la Unión Europea y las razones por las cuales se ha producido. Al observar los datos con detenimiento, se aprecia que el deterioro no afecta de igual modo a todos los indicadores habitualmente utilizados para medir las actitudes europeístas de la población. En este artículo se argumenta que, en contra de lo que se viene insinuando o manteniendo en medios periodísticos y académicos, el deterioro del apoyo a la Unión Europea entre la ciudadanía no obedece a la percepción de los efectos de la crisis ni a su impacto concreto en las economías domésticas. La principal causa de este deterioro reside en la valoración negativa de las instituciones de representación de la UE. La falta de confianza en ellas apunta a que nos hallamos ante una crisis institucional y llama la atención sobre la necesidad de abordar no solo los problemas económicos, sino también los político-institucionales.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 23 de abril, el prestigioso periódico británico *The Guardian* publicaba un

* Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra (mariano.torcal@upf.edu).

¹ Este estudio se inscribe en el Proyecto CSO2009-14434, coordinado por Mariano Torcal, y financiado por el Plan Nacional de I+D+i.

artículo sobre el deterioro de la imagen y valoración públicas de la Unión Europea (UE). En ese artículo, titulado "Crisis for Europe as trust hits record low", el periodista comentaba, utilizando datos del Eurobarómetro, que este desgaste era general, pero que se observaba, sobre todo, en los países más afectados por la crisis económica y las políticas de austeridad impuestas por la UE. Más en concreto, discutía el enorme deterioro de las actitudes proeuropeas que se ha producido en España: los españoles que confiaban en la UE habían pasado de un 72 por ciento en mayo de 2007 a tan solo un 23 por ciento en noviembre del 2012.

Parece, pues, que la evidencia es clara, pero las preguntas que suscita son muchas: ¿Se trata de un deterioro de todos los indicadores de confianza en la UE? ¿Suponen estos datos de encuesta una falta de apoyo a la UE y al proyecto de integración? ¿Qué ha producido este marcado deterioro de la confianza de los españoles en la UE? ¿Es solo una cuestión relacionada con las consecuencias económicas y sociales de la crisis fiscal y sus efectos en las economías particulares de los ciudadanos, o más bien una combinación de factores también relacionados con la falta de respuesta de las autoridades e instituciones españolas o europeas ante la gravedad de la situación que sufren muchos ciudadanos? ¿Pusimos tal vez los españoles demasiadas esperanzas en unas instituciones que nos parecían más merecedoras de confianza que las nuestras?

Las respuestas a estas cuestiones empíricas, aun siendo importantes, tienen implicacio-

nes más allá del caso español o de algún otro país europeo afectado por la actual crisis. La primera de ellas es de carácter teórico-académico y hace referencia a la discusión general acerca de las actitudes sobre la UE y la integración europea, su multidimensionalidad (es decir, el hecho de que no todas son iguales ni se comportan del mismo modo) y los factores explicativos subyacentes a la evolución de estas actitudes. La segunda implicación es de carácter más práctico y se refiere al apoyo que los ciudadanos conceden al proyecto europeo, hoy en entredicho incluso en países tan europeístas como lo eran España o Portugal.

Aunque se van a utilizar algunos datos comparados de los Eurobarómetros, la base del análisis empírico empleada para abordar estas cuestiones es un estudio de encuesta panel en Internet efectuado a una muestra representativa de españoles y portugueses, extraída de una muestra macro de individuos de una encuesta panel comercial (*online*). Esta muestra de 946 individuos en España y de 1.005 en Portugal fue entrevistada dos veces en cada país; la primera, en febrero-marzo de 2012, y la segunda, en noviembre-diciembre de 2012². Por tanto, estamos hablando de una investigación comparada entre España y Portugal sobre actitudes hacia la UE con dos mediciones a los mismos individuos.

En este trabajo van a discutirse dos grandes cuestiones. Primero se argumentará que el deterioro no es igual para todas las actitudes hacia la UE; en efecto, es mayor en aquellas actitudes relacionadas con la confianza institucional y la evaluación de los mecanismos de representación política. Parece tratarse, por tanto, más de una crisis institucional que de resultados. El segundo argumento indica que, en contra de lo que se viene manteniendo en medios académicos, el deterioro del apoyo a la UE entre la ciudadanía no obedece a la percepción de los efectos de la crisis ni a su impacto concreto en las economías domésticas. El principal causante del deterioro observado es precisamente la valoración negativa de las instituciones representativas de la UE que, unida a una cierta atribución de responsabilidades por la actual crisis, estaría causando el descenso de las actitudes generales de apoyo al proyecto europeo. Para mostrarlo, se discuten, en primer lugar, algunos de los cambios más importantes que, desde el punto de

² La encuesta española registró mayor mortalidad (es decir, fue mayor la pérdida de entrevistados entre la primera y la segunda ola de la encuesta panel).

vista teórico y empírico, se han producido en los últimos años respecto de las actitudes de integración europea y de la ciudadanía europea más en general, y se presentan algunas de las explicaciones más extendidas. Una vez delineado el marco de referencia para abordar las cuestiones empíricas, se exponen los datos descriptivos del deterioro de las actitudes hacia la UE en España y Portugal, destacando su evolución en los últimos años. Finalmente, en la segunda parte, se estima un modelo para comprobar la validez de los dos argumentos planteados.

2. LOS CIUDADANOS EUROPEOS Y LA UE: DEL CONSENSO PERMISIVO AL DISENSO CRECIENTE

El debate sobre el deterioro del apoyo a la UE y al proceso de integración no es nuevo. Antes de la llegada de la actual crisis, económica, política e institucional, la literatura de los últimos años sobre actitudes hacia la UE y el proceso de integración había destacado tres argumentos centrales.

El primer argumento se refiere a la evolución de las actitudes de la opinión pública de muchos países hacia la UE, pasando de un consenso general (algo desinformado), reinante en los años setenta y ochenta (que Lindberg y Scheingold [1970] llamaron “consenso permisivo”), a un creciente desencuentro, mucho más crítico y a veces más informado, cuya existencia ya se había señalado con anterioridad a la propia crisis actual (Hooghe y Marks, 2008). Parece que, durante la última década, el “gigante durmiente” (*sleeping giant*, según lo denominaron Eijk y Franklin [2007]) se había despertado, alcanzando una mayor presencia no solo en el espacio público y en los medios de comunicación de muchos países³, sino también en la arena electoral nacional y europea de un número significativo de ellos⁴. Esto, en sí mismo, ya podría llevar a pre-

³ Véanse Franklin *et al.* (1994), Anderson y Kaltenthaler (1996), Anderson y Reichert (1996), Vreese *et al.* (2007), Egmond (2007), Flickinger y Studlar (2007), Hooghe y Marks (2008), Vries *et al.* (2010), Giebler y Wüst (2011), Hix y Marsh (2011), Schuck *et al.* (2011), y Silke y Maier (2011).

⁴ Véanse Evans (1998 y 2002), Gabel (2000), Ferrara y Weishaupt (2004), Tillman (2004 y 2012), Carruba y Timpote (2005), Marsh (2007), Hix y Marsh (2007 y 2011), Vries (2007), Hobolt *et al.* (2008), Clark y Rohrschneider (2009) y Stockemer (2011).

guntarse si la actual crisis europea es, en parte, consecuencia de la politización nacional del problema europeo y de las políticas de la UE, lo que en muchos de estos países ha llevado a sus elites a plantear duras críticas dentro de la propia UE en respuesta a ciertos incentivos electorales en clave nacional. Pero este es un tema para otro trabajo y no se va abordar aquí.

Ahora bien, y retomando de nuevo el hilo de la discusión, cuando se habla del deterioro de las actitudes proeuropeas entre españoles y portugueses, no hay que olvidar que el alcance del euroescepticismo, que constituye la causa de ese creciente disenso, era notablemente distinto en las sociedades de los Estados miembros (Kriesi, 2007). España y Portugal se encontraban entre esos países de la UE cuyo nivel de disenso respecto a Europa y la UE era casi inexistente, con una opinión pública marcadamente proeuropea. Por ello, a la hora de establecer la importancia de dicho deterioro, hay que tener en cuenta los niveles comparados de antieuropeísmo desde los que se partía y los niveles en los que actualmente se ubican los españoles y portugueses tras este importante descenso. Este deterioro simplemente podría estar evidenciando el tardío despertar de los españoles y portugueses del “sueño europeo”, algo que ya se habría producido en otras sociedades. Con todo, como se verá más adelante, España y Portugal no han alcanzado unos niveles comparativamente bajos al respecto, si bien depende de la actitud respecto a la UE de la que se esté hablando.

Este último aspecto del debate lleva a la segunda de las grandes controversias en torno a las actitudes hacia la UE y la integración europea, que tiene que ver con la naturaleza multidimensional de dichas actitudes (Sanders *et al.*, 2012a). Al menos cuatro grandes dimensiones respecto a esas actitudes se han venido señalando: (1) apoyo general o difuso a la UE; (2) confianza en las instituciones y los mecanismos de representación política, y percepción de la capacidad de respuesta de las autoridades políticas de la UE (*responsiveness*); (3) actitudes hacia los distintos ámbitos de decisión (*scope of government*), y (4) identificación (de carácter más afectivo) con la UE y Europa (Sanders, Bellucci y Tóka, 2012: 25). Todas estas dimensiones constituyen, en sí mismas, aspectos constitutivos de un mapa general y algo diverso de los ciudadanos europeos sobre cómo perciben la UE y Europa, pero también están interrelacionadas y se retroalimentan unas a otras; es decir, la valoración de las

instituciones de la UE afecta, al mismo tiempo, a aspectos relacionados con la identidad europea y a la valoración de los ámbitos de decisión en los cuales, según los europeos, deberían tomarse las decisiones (Sanders, Bellucci y Tóka, 2012: 202).

Con todo, como estos mismos autores concluyen, el aspecto clave en la relación multilateral entre estas dimensiones actitudinales lo constituye la valoración de los mecanismos de representación de la UE y la confianza en sus instituciones (Sanders, Bellucci y Tóka, 2012: 215). La valoración de los mecanismos de representación, de este modo, puede constituirse en la clave para que los ciudadanos crean y valoren mejor o peor la UE y el proceso de integración. En otras palabras, la superación del llamado déficit democrático de la UE constituye la clave para la construcción y el reforzamiento de ciertas actitudes proeuropeas. Como se verá en las siguientes páginas, este es precisamente el aspecto actitudinal que más deterioro ha sufrido entre los ciudadanos de España y Portugal: ¿no será, pues, precisamente este aspecto el principal desencadenante de la creciente visión crítica entre las ciudadanías de esos países respecto a la UE y el proyecto europeo? Tal vez sea esta la clave del decreciente apoyo a la UE, y no tanto el efecto devastador de la crisis económica y las políticas de austeridad impuestas desde Europa junto con otros organismos financieros y económicos internacionales.

Finalmente, en los últimos años se ha venido observando y señalando la extensión de un sentido crítico respecto a la UE no solo más informado (no siempre más sofisticado), sino también basado en cálculos más instrumentales (racionales) de carácter individual o colectivo respecto a los beneficios y desventajas de la integración, y sus consecuencias entre los ciudadanos de los distintos países que la integran (Eichenberg y Dalton, 1993; Hooghe y Marks, 2005). En esa línea se han planteado dos tipos de hipótesis respecto a dichos cálculos racionales. Por un lado se defiende la presencia de “puros cálculos racionales” de carácter economicista (*hard-instrumental calculations*)⁵, referidos a las estimaciones de los beneficios personales o colectivos que la UE puede generar, de modo que, si el balance es negativo, se espera una respuesta en el mismo sentido hacia la UE, en

⁵ Por ejemplo, Anderson y Reichert (1996), Gabel (1998a y 1998b), Brinegar, Jolly y Kitschelt (2004), Christin (2005) y Hix (2007).

consonancia con dichas evaluaciones. Este tipo de planteamiento estaría tras la idea de que el actual deterioro de la valoración de la UE en esos países más afectados por la crisis sería primordialmente atribuible a las consecuencias sociales o/y económicas derivadas de ella.

Pero hay un segundo grupo de cálculos instrumentales condicionados por el hecho de que los ciudadanos no son capaces de valorar por sí mismos las consecuencias de lo que pasa y a quiénes atribuir la responsabilidad de lo ocurrido en la UE. Por ello, acuden a atajos o procedimientos cognitivos sencillos que les sirven para formar sus opiniones y preferencias sin apenas coste cognitivo o de tiempo. Estos son los llamados “atajos racionales suaves” (*soft rational cues*), que parecen desempeñar un papel importante a la hora de formarse opiniones sobre la UE (Díez Medrano, 2003; Vreese *et al.*, 2006). Como ha mostrado un trabajo reciente, estos dos grupos de factores, racionales puros y atajos racionales suaves, son importantes para entender la formación de las actitudes hacia la UE y su apoyo entre los ciudadanos, si bien los factores racionales “suaves” parecen adquirir más importancia que los “duros” cuando se trata de explicar la formación y evolución de las actitudes hacia la UE (Sanders, Belluci y Toka, 2012).

De entre estos últimos factores, un papel muy importante recae en la valoración y visión de las instituciones nacionales de representación, constituyéndose en muchos casos en elementos sustitutivos o vicarios de evaluación, que acaban teniendo una incidencia en la forma en la que se valoran las instituciones europeas; conforme a esta idea, la valoración del Parlamento Europeo (PE), por ejemplo, sería una traslación de la valoración del parlamento nacional⁶. Esto significa que la creciente visión crítica y de representatividad de la propia UE podría alimentarse, en gran medida, de una visión crítica de los mecanismos e instituciones de representación nacional (el llamado “efecto contagio”).

Por tanto, son tres los aspectos que van a discutirse a continuación respecto al deterioro de la valoración y el apoyo a la UE en España y Portugal. Primero, el descenso en España y Portugal de las actitudes proeuropeas no ha implicado que los indicadores de confianza en la UE

⁶ Así se argumenta en: Sánchez-Cuenca (2000), Muñoz, Torcal y Bonet (2011), Torcal, Muñoz y Bonet (2012), y Torcal, Bonet y Costa (2012).

se hayan situado muy por debajo de la media de los restantes Estados miembros. Segundo, este descenso no ha sido igual para todas las actitudes, siendo considerablemente mayor en el caso de las referidas a las instituciones de representación y, en concreto, al PE. Y tercero, este descenso puede deberse a tres factores: primero, a la crisis económica y fiscal, y sus consecuencias en las vidas de los ciudadanos; segundo, a la atribución de este problema a las instituciones europeas, con la consiguiente visión mucho más crítica de estas últimas; y tercero, a la posible responsabilidad atribuida al gobierno y a las instituciones nacionales de representación, “contagiándose” a Europa. ¿Cuál de estas tres interpretaciones sobre las causas del deterioro de las actitudes hacia la UE es la correcta en los casos de España y Portugal?

3. LA EVOLUCIÓN Y COMPARACIÓN DE LAS ACTITUDES DE ESPAÑOLES Y PORTUGUESES HACIA LA UE

En esta sección se analiza la evolución desde 2007 hasta 2012 de algunas actitudes hacia la UE en España y Portugal, en el marco comparativo europeo. En el cuadro 1 se presentan, primero, los resultados de la evolución entre 2007 y 2010 de algunas actitudes relevantes de españoles y portugueses respecto a la UE, procedentes de los distintos Eurobarómetros elaborados por la Comisión Europea. Estos datos muestran el claro deterioro de estas actitudes en ambos países. Sin embargo, semejante deterioro no es igual en todas las dimensiones de estas actitudes. En el caso de España, parece que el deterioro en la confianza institucional (41,4 puntos) es mucho mayor y pronunciado que la valoración general sobre el beneficio de ser miembro o no de la UE (conocido como apoyo específico a la UE), que ha descendido 17,2 puntos, y el balance general sobre la actual pertenencia a la UE, que ha descendido (17,4 puntos). También en Portugal se aprecia un importante declive de la confianza en el PE (casi 30 puntos), mientras que esta caída es mucho más suave en los indicadores de apoyo (específico y difuso: 9,3 y 19,7 puntos, respectivamente). La única diferencia con respecto a España es que la vinculación afectiva con Europa parece haber descendido incluso más que la confianza institucional.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LAS ACTITUDES HACIA LA UNIÓN EUROPEA DE LOS ESPAÑOLES Y PORTUGUESES (2007-2012)

Indicadores	España					Portugal				
	2007	2010	2011	2012	Balance	2007	2010	2011	2012	Balance
Balance de pertenecer a la UE (% que contesta que "se ha beneficiado") ¹	83,4	58,2	66	-	-17,4	77,5	55,8	57,8	-	-19,7
Valoración de ser actualmente miembro (% que contesta que es "una cosa buena") ²	75,2	62,8	58	-	-17,2	54,8	45,6	45,6	-	-9,3
Grado de vinculación con Europa (% de "mucho" y "bastante") ³	59,5	62	-	47,2	-12,3	75,9	54,8	-	42,6	-33,3
Confianza en el Parlamento Europeo (% de los que confían)	70	-	47,5	28,6	-41,4	73,2	-	55,6	43,5	-29,7

¹ "En general, ¿piensa que (nuestro país) se ha beneficiado o no de su pertenencia a la UE?".

² "En general, ¿piensa que la pertenencia de (nuestro país) a la UE es una buena cosa, una mala cosa o una cosa ni buena ni mala?".

³ "La gente puede tener diferentes niveles de vinculación con su ciudad o pueblo, su región, su país y con Europa. ¿Podría decirme en qué grado se siente vinculado con Europa?".

Fuentes: Eurobarómetros 67.1, 67.2 73.4, 74.2, 75.3 y 77.3 y datos de INTUNE (2007).

Parece, por tanto, que la desafección de los españoles y portugueses respecto a la UE, aunque general y profunda, se centra fundamentalmente en las instituciones representativas europeas y se refleja, en mucha menor medida, en los indicadores valorativos sobre los beneficios de la pertenencia a la UE, que supuestamente serían los más afectados, dadas las consecuencias económicas y sociales de la actual crisis.

Este descenso se observa con claridad en los datos del estudio panel ya referido en el primer apartado de este artículo. En el caso de España, el porcentaje de ciudadanos que desconfían totalmente del PE (la categoría número 7, en una escala de 1 a 7) ha pasado de febrero-marzo de 2012 a noviembre-diciembre de ese mismo año de un 37,8 a un 28 por ciento. La media de este indicador de confianza pasó así de un 2,7 a un 2,4 en unos pocos meses. Al tiempo, y como contraste, en esa última fecha (no se preguntó en la primera ola de febrero-marzo de 2012), el porcentaje de entrevistados que hacían un balance positivo de que su país perteneciera a la UE era todavía de un 62,7 por ciento, y el de los que opinaban que pertenecer a la UE era algo bueno para el país alcanzaba casi la mitad

de todos los entrevistados (47,3 por ciento), frente al 13,9 por ciento que pensaba que era algo malo. Incluso el grupo de aquellos que consideraban que la pertenencia a la UE les había beneficiado personalmente permanecía en un alto 43,2 por ciento.

Los datos del panel de Portugal son muy semejantes, pasando de un 26,4 a un 12,8 por ciento con respecto a la confianza en el PE (y la media, de un 3,07 a un 1,24), mientras que el balance general de pertenencia del país a la UE ha permanecido en un 62 por ciento. Los entrevistados que a finales de 2012 consideraban positivo pertenecer a la UE alcanzaban un 44,4 por ciento, frente al 15,4 por ciento que pensaba lo contrario. Incluso un 51,1 por ciento afirmaba haberse beneficiado personalmente de esa pertenencia.

Además, el porcentaje de ciudadanos que mantenían que sus respectivos países debían abandonar la moneda única era muy bajo y apenas se incrementó. En España, solo el 24,9 por ciento lo afirmaba así en febrero-marzo de 2012, aumentando ese porcentaje en menos de dos puntos porcentuales (26,5 por ciento) en noviembre-diciembre. En Portugal,

esas cifras eran de 21,8 por ciento al inicio del periodo de estudio, y de 26,8 por ciento posteriormente. Por tanto, lo especialmente llamativo de los dos países ibéricos es que sufren una crisis de confianza en las instituciones y de representatividad de la UE, más que una falta de confianza general en el proyecto europeo, en la moneda única o en la misma integración económica, como ocurre en gran parte de los otros países de la UE.

Esto puede observarse si se comparan los niveles de estas actitudes en los 27 países de la UE en 2011 (cuadros 2, 3, 4 y 5). Pese al importante descenso de las tres primeras actitudes (valoración general, valoración sobre las ventajas de ser miembro e identidad con Europa) entre los españoles y portugueses, se aprecia cómo los correspondientes porcentajes permanecen por encima o muy próximos a la media de la UE. En el caso de España, la dos valoraciones sobre pertenen-

CUADRO 2

BALANCE DE PERTENECER A LA UE (2011)

<i>Países</i>	<i>Se ha beneficiado</i>	<i>No se ha beneficiado</i>
Alemania	53,9	46,1
Austria	48,8	51,2
Bélgica	70,5	29,5
Bulgaria	60,6	39,4
Chipre	50,6	49,4
Dinamarca	75,5	24,5
Eslovaquia	76,6	23,4
Eslovenia	56,1	43,9
España	66,0	34,0
Estonia	73,8	26,2
Finlandia	64,7	35,3
Francia	57,5	42,5
Grecia	39,4	60,6
Hungría	44,9	55,1
Irlanda	86,6	13,4
Italia	51,6	48,4
Letonia	49,5	50,5
Lituania	77,2	22,8
Luxemburgo	77,9	22,1
Malta	70,9	29,1
República Checa	58,2	41,8
Países Bajos	71,9	28,1
Polonia	80,0	20,0
Portugal	57,8	42,2
Reino Unido	48,8	51,2
Rumanía	69,7	30,3
Suecia	60,7	39,3
Media	62,9	37,1

Pregunta: "En general, ¿piensa que (nuestro país)) se ha beneficiado o no de su pertenencia a la UE?"

Fuente: Eurobarómetro 75.3 (2011).

cia quedan por encima, y tan solo un punto por debajo de la media en lo que hace referencia a sentirse vinculados a Europa (sumando los “muy” y “bastante” vinculados). En el caso de Portugal, las tres actitudes se quedan un poco por debajo de la media (5, 7 y 3 puntos, respectivamente). Por tanto, podemos afirmar, que, por lo que hace a estas actitudes, España y Portugal permanecen en la media europea. Sin embargo, el descenso de la valoración que españoles y portugueses

efectúan del PE les aleja de la media: España queda en el último lugar, en tanto que Portugal se sitúa casi 10 puntos por debajo de la media.

Todo lo discutido hasta ahora muestra que el descenso de las actitudes pro-UE en España y Portugal, aunque importante y en línea con lo observado entre sus conciudadanos europeos, es mucho más acusado en lo que hace referencia a las actitudes respecto a los mecanismos de

CUADRO 3

VALORACIÓN ACTUAL SOBRE LA PERTENENCIA DEL PAÍS A LA UE (2011)

Países	Algo bueno	Ni bueno ni malo	Algo malo	Total
Alemania	56,5	16,8	26,7	100,0
Austria	37,8	25,8	36,4	100,0
Bélgica	65,3	11,3	23,4	100,0
Bulgaria	50,3	10,2	39,6	100,0
Chipre	37,9	25,8	36,3	100,0
Dinamarca	55,7	15,9	28,4	100,0
Eslovaquia	52,3	10,7	37,0	100,0
Eslovenia	39,2	21,1	39,8	100,0
Estonia	49,3	9,5	41,1	100,0
España	58,0	18,6	23,4	100,0
Finlandia	47,7	19,5	32,8	100,0
Francia	47,0	19,6	33,5	100,0
Grecia	27,4	33,3	39,3	100,0
Gran Bretaña	38,0	33,8	28,2	100,0
Hungría	32,6	22,5	44,9	100,0
Irlanda	67,6	13,2	19,3	100,0
Italia	43,7	18,5	37,8	100,0
Letonia	25,8	21,6	52,6	100,0
Lituania	51,3	16,3	32,4	100,0
Luxemburgo	73,5	13,1	13,5	100,0
Malta	43,1	18,6	38,3	100,0
Países Bajos	68,5	11,8	19,8	100,0
Polonia	55,1	10,2	34,8	100,0
Portugal	41,5	27,6	30,9	100,0
República Checa	31,5	19,0	49,5	100,0
Rumanía	59,7	11,1	29,2	100,0
Suecia	57,4	16,9	25,7	100,0
Media	48,6	18,2	33,1	100,0

Pregunta: “En general, ¿piensa que la pertenencia de (nuestro país) a la UE es una buena cosa, una mala cosa o una cosa ni buena ni mala?”

Fuente: Eurobarómetro 75.3 (2011).

representación europea. Pero ¿en qué medida se debe esto a la crisis económica o a sus consecuencias sociales? ¿Y en qué medida es este creciente distanciamiento de las instituciones europeas el gran responsable del descenso general de confianza hacia Europa y la UE? Por último, ¿se traduce la desafección respecto a las instituciones y autoridades nacionales en un mayor distanciamiento respecto a la UE en general?

4. LAS CAUSAS DEL DETERIORO. UN ANÁLISIS LONGITUDINAL DE ESPAÑA Y PORTUGAL

Este apartado intenta dar respuesta a las preguntas planteadas al final del anterior; los datos de una encuesta panel *online* en

CUADRO 4

VINCULACIÓN CON EUROPA (2012)

<i>Países</i>	<i>Muy vinculado</i>	<i>Bastante vinculado</i>	<i>No muy vinculado</i>	<i>Nada vinculado</i>	<i>Total</i>
Alemania	9,3	43,4	37,5	9,8	100,0
Austria	6,2	34,6	42,4	16,7	100,0
Bélgica	13,8	44,4	34,0	7,8	100,0
Bulgaria	14,3	40,3	29,1	16,3	100,0
Chipre	5,6	27,6	42,9	23,9	100,0
Dinamarca	7,2	36,2	44,0	12,6	100,0
Eslovaquia	7,4	42,8	39,1	10,7	100,0
Eslovenia	10,0	34,9	40,4	14,7	100,0
España	10,3	36,9	39,2	13,6	100,0
Estonia	8,2	35,7	42,7	13,4	100,0
Finlandia	3,7	29,5	49,4	17,4	100,0
Francia	14,2	41,6	29,4	14,9	100,0
Gran Bretaña	6,6	29,9	38,7	24,8	100,0
Grecia	2,5	24,7	43,2	29,6	100,0
Hungría	11,9	34,6	37,8	15,8	100,0
Irlanda	9,8	36,0	35,7	18,5	100,0
Italia	7,0	38,5	40,4	14,1	100,0
Letonia	11,5	43,7	30,5	14,4	100,0
Lituania	6,0	28,9	44,1	21,0	100,0
Luxemburgo	18,7	52,9	20,7	7,7	100,0
Malta	16,5	33,5	31,2	18,8	100,0
República Checa	3,7	35,1	39,6	21,6	100,0
Países Bajos	5,1	30,1	49,2	15,6	100,0
Polonia	9,2	54,3	29,0	7,4	100,0
Portugal	4,1	38,5	42,7	14,8	100,0
Rumanía	13,2	42,7	32,5	11,6	100,0
Suecia	3,6	34,9	43,5	18,0	100,0
Media	8,9	37,3	38,1	15,7	100,0

Fuente: Eurobarómetro 77.3 (2012).

CUADRO 5

CONFIANZA EN EL PARLAMENTO EUROPEO (2012)

<i>Países</i>	<i>Tiende a confiar</i>	<i>No tiende a confiar</i>
Alemania	50,8	49,2
Austria	46,9	53,1
Bélgica	59,7	40,3
Bulgaria	67,5	32,5
Chipre	46,7	53,3
Dinamarca	67,7	32,3
Eslovaquia	60,1	39,9
Eslovenia	44,8	55,2
España	28,6	71,4
Estonia	68,9	31,1
Finlandia	55,6	44,4
Francia	53,8	46,2
Gran Bretaña	28,0	72,0
Grecia	24,1	75,9
Hungría	58,1	41,9
Irlanda	44,2	55,8
Italia	42,0	58,0
Letonia	53,8	46,2
Lituania	67,1	32,9
Luxemburgo	67,2	32,8
Malta	61,9	38,1
Países Bajos	56,4	43,6
República Checa	47,9	52,1
Polonia	60,4	39,6
Portugal	43,5	56,5
Rumanía	61,6	38,4
Suecia	63,6	36,4
Media	53,0	47,0

Fuente: Eurobarómetro 77.3 (2012).

España y Portugal van a permitir comprobar, mediante un modelo longitudinal, la plausibilidad de algunas de las hipótesis enunciadas. El modelo trata de averiguar las causas más relevantes del deterioro de las actitudes hacia la UE.

Las variables dependientes

En concreto, son cuatro las variables dependientes relacionadas con la UE y Europa que van a ser objeto de estudio: 1) valoración actual de

que España/Portugal sea miembro de la UE (con tres categorías: “es una buena cosa”, “es una mala cosa”, “es una cosa ni buena ni mala”); 2) evaluación del beneficio que ha obtenido el país por formar parte de la UE (con dos categorías: “se ha beneficiado”, “no se ha beneficiado”); 3) evaluación del beneficio personal obtenido por formar parte de la UE (con las dos mismas categorías de respuesta que la anterior), y 4) grado en que los ciudadanos se identifican con Europa (con cuatro categorías: “mucho”, “bastante”, “poco”, “nada”).

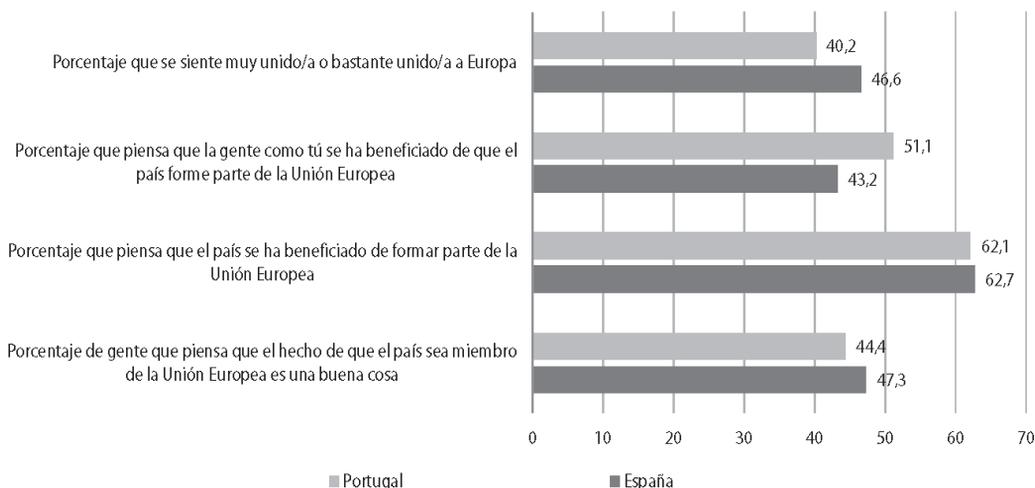
En el apartado anterior se discutió la evolución agregada de algunos de estos indicadores respecto a la UE, pero el gráfico 1 representa los porcentajes de las mencionadas cuatro actitudes

Portugal, y un nada despreciable 43 por ciento en España. El porcentaje de ciudadanos que piensan que actualmente ser miembro de la UE “es una buena cosa” asciende a 44 por ciento en Portugal y a 47 por ciento en España, cifras muy altas habida cuenta de que quienes piensan que “es una mala cosa” representan solo un 15 y un 13 por ciento, respectivamente (téngase en cuenta que los entrevistados contaban con una opción de respuesta intermedia: “una cosa ni buena ni mala”). Finalmente, el balance del grado de identidad con Europa es positivo, pero tampoco demasiado, ya que un 44 por ciento de los entrevistados en Portugal se sienten muy o bastante vinculados con Europa, tres puntos por debajo de los que afirman lo mismo en España.

GRÁFICO 1

DISTRIBUCIÓN DE LAS OPINIONES SOBRE LA UE EN ESPAÑA Y PORTUGAL (NOVIEMBRE-DICIEMBRE, 2012)

Opiniones sobre la Unión Europea



para España y Portugal en noviembre-diciembre de 2012. Como puede apreciarse, pese al importante descenso, todavía hay una mayoría de ciudadanos de estos países que muestran opiniones a favor de la UE y de Europa. Por ejemplo, tanto en España como en Portugal en torno a un 62 por ciento piensa que, en general, el país se ha beneficiado de ser miembro de la UE. En cuanto al beneficio personal (lo que se conoce como valoración egotrópica), se sitúa en un alto 51 por ciento en

Las variables independientes y su variación individual

El modelo que se propone va a tratar de explicar la variación a nivel individual de esas actitudes respecto a la UE y Europa en relación a la variación individual y temporal de un conjunto de variables que hacen referencia a las posibles causas. Recordemos que las hipótesis giran en torno a tres grandes explicaciones, por lo que

se han incluido variables independientes o índices (escalas uninominales) para medir cada una de ellas. Sobre todas estas variables existen dos mediciones en el tiempo (t-1 y t). La intención es explicar en qué medida el cambio individual de estas variables durante los meses que transcurren entre las dos mediciones pudiera ser el causante de la evolución del apoyo a la UE y Europa.

Las variables independientes incluidas en el modelo son las siguientes:

1. Para medir el efecto de la crisis económica y los puros cálculos instrumentales racionales a la hora de explicar el deterioro de las actitudes hacia la UE y Europa:
 - a) Valoración de la situación económica (con cuatro categorías de respuesta: “muy buena”, “bastante buena”, “bastante mala”, “muy mala”).
 - b) Índice personal de la incidencia de la crisis: esta escala se ha construido calculando la media de cuatro indicadores sobre el grado de preocupación (“mucho”, “algo”, “poco” o “nada”) ante cuatro eventualidades que pudiesen inquietar en este momento como consecuencia de la crisis: “pagar facturas del hogar”, “tener que bajar el nivel de vida”, “perder el empleo” y “pagar el alquiler o la hipoteca de la casa”.
2. Para medir el efecto de considerar al gobierno del propio país y a las instituciones nacionales como causantes del deterioro del apoyo a la UE (elemento de contagio, según el modelo de “racionalidad suave”):
 - a) Atribución de responsabilidades al partido en el gobierno (Partido Popular –PP– en España, y Partido Social Demócrata –PSD– en Portugal) con cuatro categorías (“mucho”, “bastante”, “poco” o “nada”).
 - b) Confianza en el parlamento nacional (medida en una escala de 1 a 7).
 - c) Confianza en los partidos políticos (medida en una escala de 1 a 7).
3. Para medir la valoración de la UE y su responsabilidad del PE, en particular:
 - a) Atribución de responsabilidades por la crisis a la UE (“mucho”, “bastante”, “poco” o “nada”).

b) Confianza en el PE (medida en una escala de 1 a 7).

4. Finalmente, se han seleccionado las siguientes variables de control:

- a) Eficacia política externa a nivel de las autoridades nacionales, medida mediante la manifestación de conformidad o disconformidad con la afirmación: “A los que toman las decisiones en España no les importa demasiado lo que piensa la gente como yo”.
- b) Escala de autopoicionamiento izquierda-derecha (de 1 a 10).
- c) Índice de información política, creado a partir de una batería de preguntas que incluyen: conocimiento de quién tiene la mayoría en el Congreso de Diputados en España y en la Asamblea Nacional de la República en Portugal, conocimiento de los respectivos ministros de Justicia y de quién tiene la atribución de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes. Se trata, por tanto, de una escala sumatoria que va de 0 (carece de cualquier conocimiento sobre estos aspectos) a 3 (conoce los tres).

Antes de discutir los resultados de la estimación de los modelos longitudinales, es importante conocer el grado de variabilidad individual (estabilidad en el tiempo) de las variables más relevantes del modelo. En todas estas variables se ha producido como media un deterioro tanto en España como en Portugal; es decir, a lo largo de 2012 ha empeorado la valoración de la situación económica, el índice personal/familiar de consecuencias negativas de la crisis económica, y la confianza en todas las instituciones nacionales y en el PE. También ha empeorado la medida en que los ciudadanos de ambos países atribuyen la responsabilidad de la actual crisis a la UE y al partido del actual gobierno (PP en España y PSD en Portugal), si bien este último dato es muy llamativo en España, ya que en febrero de 2012 esa responsabilidad se atribuía “mucho” o “bastante” al PP en un 61,2 por ciento, mientras que en noviembre/diciembre del mismo año la cifra correspondiente alcanzaba un 80,1 por ciento.

Especialmente destacable es la importancia del cambio individual en el transcurso de estos diez meses. En España, el porcentaje total de variación individual sobre la variación total en

las variables económicas y de confianza en las instituciones se ha situado en torno a un 50 por ciento para la mayoría de estas variables; en Portugal, en torno a un 40 por ciento. En cuanto a la atribución de responsabilidades en España, un 49,6 por ciento y un 46,1 por ciento, respectivamente, han cambiado de opiniones respecto a la responsabilidad del PP y de la UE. En este sentido, entre quienes en febrero de 2012 no atribuían ninguna responsabilidad al PP, un 40,4 le atribuye en diciembre del mismo año “algo”, un 20,2 por ciento “bastante”, y un 22,3 por ciento “mucho” responsabilidad. Respecto a la responsabilidad de la UE, el cambio individual registrado es menor, aunque también sustancial, ya que entre aquellos que a principios del año 2012 no le atribuían ninguna responsabilidad, un 35 por ciento le atribuía “alguna” en diciembre, un 30 por ciento “bastante”, y un 10 por ciento “mucho”.

Las pautas de cambio en Portugal son muy semejantes. La única diferencia reside en que la atribución de responsabilidades al PSD por la crisis no ha crecido tanto, pero ello obedece a que ya era muy elevada en febrero de 2012, lo cual es lógico porque este partido llevaba ya un periodo de tiempo más largo en el gobierno. Téngase en cuenta que, ya en febrero de 2012, el porcentaje que atribuía esa responsabilidad al PSD en mucha o bastante medida era muy elevado (67,7 por ciento). Aun así, entre quienes en esas fechas tempranas del año 2012 no atribuían ninguna responsabilidad al PSD, unos meses después casi la mitad (47 por ciento) le otorgaba “alguna”, y un 18 por ciento “bastante” o “mucho”. Estas cifras se acercan mucho a lo observado respecto a la UE en Portugal.

La variable que, como era de esperar, muestra una mayor estabilidad a nivel individual es el indicador de eficacia política externa (“las autoridades nacionales no se preocupan por lo que piensa la gente como yo”). La variación en el tiempo de esta actitud en España registra 12, y en Portugal, 9,3 puntos porcentuales. Se trata, pues, de una actitud básica que muestra gran estabilidad en niveles muy negativos (Torcal y Magalhes, 2010).

Por tanto, en ambos países encontramos un conjunto de indicadores relativos a la valoración de la situación económica, la confianza en las instituciones y la atribución de responsabilidades, que sufren una gran variación individual y, en la mayoría de los casos, en una dirección nega-

tiva, afectando sustancialmente al nivel agregado de tales indicadores. Entonces, ¿en qué medida pueden todas estas variaciones explicar el deterioro de la confianza y la devaluación de la pertenencia a la UE y Europa?

Los resultados de la estimación

Los cuadros 6 y 7 contienen los resultados de la estimación de estos cuatro modelos logísticos (uno por cada variable dependiente)⁷ para España y Portugal. Se trata de modelos longitudinales con efectos aleatorios (*random effects*). Los resultados son muy robustos y semejantes para ambos países, con pequeñas variaciones de menor importancia. Además, debe decirse que las variables en estos modelos se han ido incluyendo de manera gradual, introduciendo primero las variables económicas, luego las de política nacional, a continuación las relacionadas con la UE y la confianza en el PE, y, por último, las variables de control, con el fin de tener certeza de la robustez de dichos resultados. Los hallazgos más relevantes pueden resumirse en seis:

1. A partir de los resultados del ajuste de los modelos, se observa que estos, en general, predicen mejor el efecto de la valoración de pertenecer a la UE y el beneficio personal de ser miembro de ella; luego, a una cierta distancia, la valoración del beneficio que ha obtenido el país por ser miembro de la UE y, finalmente, en mucha menor medida, la vinculación con Europa, que, como se ha podido mostrar, es la variable que menos variaciones registra a nivel individual y la que menor deterioro ha sufrido en estos años (al menos en España). Por tanto, cabe afirmar que este modelo explica mejor aquellas variables que miden cálculos instrumentales de carácter más inmediato relacionados con la actual situación.
2. Llama particularmente la atención el limitado efecto de las variables que miden las consideraciones sobre la crisis económica. El efecto de la valoración de la situación económica es

⁷ Estas son cuatro variables dependientes binarias, ya que se recodificaron del siguiente modo: variable sobre la valoración de la pertenencia actual a la UE: 0 (“algo malo” y “ni bueno ni malo”) y 1 (“algo bueno”); variables sobre el beneficio para el país y para el particular: 0 (“no beneficioso”) y 1 (“beneficioso”); variable sobre el grado de vinculación con Europa: 0 (“poco” o “nada” vinculado con Europa) y 1 (“bastante” o “muy” vinculado con Europa).

inexistente en ambos países y para todos los modelos (excepto en España para el modelo de beneficio personal por la pertenencia a la UE). El efecto del índice del impacto personal es algo mayor (cuanto más se teme que esta empeore, menor es el apoyo a la UE), pero solo para la valoración actual sobre la pertenencia a la UE, así como para la valoración del beneficio personal (algo consistente en ambos países). En cual-

quier caso, su impacto es escaso comparado con el de otras variables.

- Las variables directamente relacionadas con la UE son las que se revelan más importantes. Aunque parece lógico, este hallazgo contradice los argumentos según los cuales cuando los europeos valoran la UE piensan tanto en la institución cuanto en otros aspectos, tales como la política nacional.

CUADRO 6

**MODELOS LONGITUDINALES DE APOYO A LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA
(REGRESIÓN LOGÍSTICA CON EFECTOS ALEATORIOS)**

		<i>Ser miembro de la UE es positivo para el país</i>	<i>Pertenecer a la UE ha beneficiado a España</i>	<i>La UE le ha beneficiado personalmente</i>	<i>Me siento europeo</i>
Variables económicas	Índice de impacto personal de la crisis	-0.22** (0.10)	-0.32 (0.39)	-0.32*** (0.10)	-0.30 (0.70)
	Situación económica	0.06 (0.03)	0.06 (0.13)	0.06* (0.03)	-0.07 (0.25)
Variables de política e instituciones nacionales	El gobierno del PP	0.07 (0.05)	0.13 (0.18)	0.09* (0.05)	0.15 (0.30)
	Confianza en parlamento nacional	-0.05 (0.04)	-0.03 (0.15)	-0.06 (0.04)	-0.05 (0.24)
	Confianza en partidos políticos	0.02 (0.05)	0.01 (0.17)	0.04 (0.04)	-0.02 (0.30)
Variables de mecanismos de representación de la UE	Confianza en PE	0.25*** (0.04)	0.23 (0.15)	0.24*** (0.04)	0.56* (0.29)
	Confianza en UE	-0.28*** (0.06)	-0.45** (0.22)	-0.32*** (0.06)	-0.42 (0.36)
Variables de control	Escala izquierda-derecha	0.20*** (0.02)	0.28*** (0.10)	0.17*** (0.02)	0.30* (0.18)
	Eficacia política externa	-0.28** (0.14)	-0.54 (0.67)	-0.10 (0.14)	-0.50 (0.91)
	Índice de información política	0.55*** (0.05)	3.25*** (0.26)	0.44*** (0.05)	0.27 (0.42)
Constante		-1.59*** (0.34)	-4.21*** (1.51)	-1.35*** (0.34)	-1.95 (2.44)
<i>Ln sigma</i>		0.02 (0.05)	4.17*** (0.14)	-0.02 (0.05)	5.48*** (0.16)
<i>log likelihood</i>		-197.58	-570.62	-205.12	-661.83
<i>Wald Chi²</i>		525.19***	193.96***	430.83***	7.22
N		1.844	1.853	1.844	1.844
Grupos		2	2	2	2

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

CUADRO 7

**MODELOS LONGITUDINALES DE APOYO A LA UNIÓN EUROPEA EN PORTUGAL
(REGRESIÓN LOGÍSTICA CON EFECTOS ALEATORIOS)**

	<i>Ser miembro de la UE es positivo para el país</i>	<i>Pertenecer a la UE ha beneficiado a España</i>	<i>La UE le ha beneficiado personalmente</i>	<i>Me siento europeo</i>	
Variables económicas	Índice de impacto personal de la crisis	-0.38*** (0.12)	-0.26 (0.43)	-0.23* (0.12)	0.53 (0.81)
	Situación económica	-0.01 (0.03)	-0.01 (0.10)	-0.03 (0.03)	0.04 (0.16)
Variables de política e instituciones nacionales	El gobierno del PP	0.07 (0.06)	0.11 (0.20)	0.09 (0.06)	-0.02 (0.33)
	Confianza en parlamento nacional	0.09* (0.05)	0.14 (0.17)	0.12** (0.05)	0.19 (0.26)
	Confianza en partidos políticos	0.07 (0.05)	0.18 (0.18)	-0.00 (0.05)	0.10 (0.29)
Variables de mecanismos de representación de la UE	Confianza en PE	0.39*** (0.05)	0.30** (0.15)	0.21*** (0.05)	0.86*** (0.25)
	Confianza en UE	-0.46*** (0.06)	-0.58*** (0.21)	-0.28*** (0.06)	-0.64* (0.33)
Variables de control	Escala izquierda-derecha	0.03 (0.02)	0.03 (0.08)	0.01 (0.02)	-0.08 (0.16)
	Eficacia política externa	-0.72*** (0.16)	-0.40 (0.55)	-0.58*** (0.16)	-0.49 (0.78)
	Índice de información política	0.63*** (0.05)	0.66*** (0.20)	0.35*** (0.05)	1.26*** (0.48)
Constante	-0.19 (0.42)	3.51** (1.47)	0.44 (0.44)	-2.78 (2.09)	
<i>Ln sigma</i>	-0.21*** (0.05)	3.64*** (0.15)	-0.13** (0.05)	5.73*** (0.16)	
<i>log likelihood</i>	-254.56	-385.15	-169.76	-501.27	
<i>Wald Chi²</i>	572.72***	32.96***	197.81***	47.46***	
N	1.295	1.295	1.295	1.295	
Grupos	2	2	2	2	

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

4. La influencia de las variables directamente relacionadas con la UE se aprecia particularmente en la confianza en el PE. El efecto de esta variable es robusto y significativo para todos los modelos en Portugal, y para tres modelos en España (incluso en el modelo de identidad europea, esta es la única variable significativa). Su efecto, medido por las probabilidades, es el más elevado de todas las variables introducidas en el modelo. Este resul-

tado es, sin duda, el más significativo para el argumento que aquí se sostiene, ya que viene a respaldar dos conclusiones importantes: en primer lugar, nos encontramos ante una crisis de las instituciones representativas de primera magnitud por lo que se refiere a las apreciaciones de los ciudadanos sobre la UE, y esta es la principal causante del deterioro del apoyo general a la UE. Por otro lado, y ya entrando en una discusión más teórica, el hallazgo viene a

confirmar la importancia de esta actitud en la configuración de las distintas dimensiones actitudinales que configuran el perfil de ciudadanía en Europa (Sanders *et al.*, 2012).

5. Posee importancia, pero en mucha menor medida, la variable que mide la atribución de responsabilidades de la UE en la actual crisis. En este sentido, es llamativo el nulo efecto que tiene la atribución de responsabilidades otorgada a los partidos que ostentan el gobierno nacional en ambos países; es decir, los ciudadanos españoles y portugueses distinguen las responsabilidades en los distintos ámbitos de gobierno multinivel cuando se trata de mostrar apoyo a la UE.

Finalmente, las variables de política nacional no muestran prácticamente efecto alguno. Ya se ha mencionado la ausencia de efectos de la variable relativa a la atribución de responsabilidades al gobierno nacional, incluso en España, donde aumentó considerablemente entre febrero y diciembre de 2012. Pero también es muy importante y llamativo el nulo efecto del deterioro de la confianza en los partidos políticos o en los parlamentos nacionales. Por tanto, la evidencia empírica no permite constatar un “efecto contagio”.

5. CONCLUSIONES

Es evidente que se ha producido una fuerte caída del apoyo a la UE en España y Portugal, dos de los países más castigados por la crisis económica y fiscal que sufren las economías occidentales desde 2008 y por las medidas de austeridad impuestas por la UE y otras instituciones supranacionales. Pero, si bien ambos países partían de posiciones de apoyo más favorables, el deterioro no adquiere dimensiones muy superiores al registrado en otros Estados miembros. Por otro lado, el balance del apoyo que suscita la UE sigue siendo más bien positivo, excepto en una dimensión importante: el grado de confianza institucional en la UE y, en concreto, en el PE. Por tanto, parece que nos hallamos más bien ante una crisis de confianza institucional en la UE que ante una falta de confianza en el proyecto y de apoyo general a la UE. Así pues, a la luz de los resultados obtenidos en esta investigación, el desgaste de imagen de la UE no se deriva de la propia crisis ni de sus efectos, sino es, precisa y fundamental-

mente, resultado de esa falta de confianza en las instituciones europeas básicas, percibidas como incapaces de dar respuestas a los enormes problemas que la crisis ha puesto de manifiesto. Ciertamente, la crisis también está generando una profunda desafección hacia las instituciones de representación nacional y las autoridades políticas nacionales, pero en esta desafección no parece residir la causa del deterioro general del apoyo a la UE.

En definitiva, conforme a los resultados de este análisis, el descenso del apoyo a la UE obedece fundamentalmente a una crisis de representatividad de las propias instituciones europeas, pero es dudoso que refleje una crisis de representatividad de las instituciones nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, C. J. y K. KALTENTHALER (1996), “The dynamics of public opinion toward European integration, 1973-1993”, *European Journal of International Relations*, 2 (2): 175-199.

ANDERSON, C. J. y M. S. REICHERT (1996), “Economic benefits and support for membership in the E.U.: A cross-national analysis”, *Journal of Public Politics*, 15 (3): 231-249.

BRINEGAR, A.; JOLLY, S. y H. KITSCHOLT (2004), “Varieties of capitalism and political divides over European integration”, en: MARKS, G. y M. STEENBERGEN (eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press: 62-89.

CARRUBA, C. y R. J. TIMPONE (2005), “Explaining vote switching across first- and second-order elections. Evidence from Europe”, *Comparative Political Studies*, 38 (3): 260-281.

CHRISTIN, T. (2005), “Economic and political bias of attitudes towards the EU in Central and Eastern European countries in the 1990s”, *European Union Politics*, 6: 29-57.

CLARK, N. y R. ROHRSCHEIDER (2009), “Second-order elections versus first-order thinking: How voters perceive the representation process in multi-layered systems of governance”, *Journal of European Integration*, 31 (5): 645-664.

DÍEZ, J. (2003), *Framing Europe: Attitudes to European integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*, Princeton (NJ), Princeton University Press.

EGMOND, M. VAN (2007), "European elections as counterfactual national elections", en: BRUG, W. VAN y C. VAN DER EIJK (eds.), *European Elections and Domestic Politics*, South Bend, Notre Dame University Press: 32-50.

EICHENBERG, R. C. y R. J. DALTON (1993), "Europeans and the European Community: The dynamics of public support for European integration", *International Organization*, 47: 507-534.

EIJK, C. VAN DER y M. FRANKLIN (2007), "The sleeping giant: potential for political mobilization of disaffection with European integration", en: VAN DER BRUG, W. y C. VAN DER EIJK (eds.), *European Elections and Domestic Politics*, South Bend, Notre Dame University Press: 189-208.

EVANS, G. (1998), "Euroscepticism and conservative electoral support: How an asset became a liability", *British Journal of Political Science*, 28 (4): 573-590.

— (2002), "European integration, party politics and voting in the 2001 election", en: BENNIE, L.; RALLINGS, C.; TONGE, J. y P. WEBB (eds.), *British Elections and Parties Review*, Londres, Frank Cass: 95-110.

FERRARA, F. y J. T. WEISHAUP (2004), "Get your act together: Party performance in European parliamentary elections", *European Union Politics*, 5 (3): 283-306.

FLICKINGER, R. S. y D. T. STUDLAR (2007), "One Europe, many electorates? Models of turnout in European Parliament elections after 2004", *Comparative Political Studies*, 40 (4): 383-404.

FRANKLIN, M. N.; MARSH, M. y L. McLAREN (1994), "Uncorking the bottle: Popular opposition to the European unification in the wake of Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, 32(4): 455-472.

GABEL, M. J. (1998a), *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion and European Union*, Michigan, University of Michigan Press.

— (1998b), "Public support for European integration: An empirical test of five theories", *The Journal of Politics*, 60 (2): 333-354.

— (2000) "European integration, voters and national politics", *West European Politics*, 23 (4): 52-72.

GIEBLER, H. y A. M. WÜST (2011), "Campaigning on an upper level? Individual campaigning in the 2009 European parliament elections in its determinants", *Electoral Studies*, 30: 53-66.

HIX, S. (2007), "Euroscepticism as anti-centralization: A rational choice institutionalist perspective", *European Union Politics*, 8 (1): 131-150.

HIX, S. y M. MARSH (2007), "Punishment or protest? Understanding European Parliament elections", *Journal of Politics*, 69 (2): 495-510.

— (2011) "Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time", *Electoral Studies*, 30: 4-15.

HOBOLT, S. B.; JAE-JAE, S. y J. TILLEY (2008), "A vote against Europe? Explaining defection at the 1999 and 2004 European Parliament elections", *British Journal of Political Science*, 39: 93-115.

HOOGHE, L. y G. MARKS (2005), "Calculation, community and cues: Public opinion on European integration", *European Union Politics*, 6 (4): 419-443.

— (2008), "A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus", *British Journal Political Science*, 39: 1-23.

KRIESI, H. (2007), "The role of European integration in national election campaigns", *European Union Politics*, 8 (1): 83-108.

LINDBERG, L. N. y S. A. SCHEINGOLD (1970), *Europe's Would-be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall.

MARSH, M. (2007), "European Parliament elections and losses by governing parties", en: BRUG, W. VAN DER y C. VAN DER EIJK (eds.), *European Elections and Domestic Politics*, South Bend, Notre Dame University Press: 51-72.

MUÑOZ, J.; TORCAL, M. y E. BONET (2011), "Institutional trust and multilevel government in the European Union: Congruence or compensation?", *European Union Politics*, 12 (4): 551-574.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2000), "The political basis of support for European integration", *European Union Politics*, 1(2): 141-171.

SANDERS, D.; BELLUCI, P. y G. TOKA (2012), "Towards an integrated model of EU citizenship and support", en: SANDERS, D.; TOKA, G., BELLUCI, P. y M. TORCAL (eds.), *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*, Oxford, Oxford University Press: 187-216.

SANDERS, D.; TOKA, G.; BELLUCI, P. y M. TORCAL (eds.) (2012), *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*, Oxford, Oxford University Press.

SCHUCK, A. R. T.; XEZONAKIS, G.; ELENBAAS, M.; BANDUCCI, S. A. y C. H. DE VREESE (2011), "Party contestation and Europe on the news agenda: The 2009 European parliamentary elections", *Electoral Studies*, 30: 41-52.

SILKE, A. y M. MAIER (2011), "National parties as politicizers of EU integration? Party campaign communication in the run-up to the 2009 European Parliament election", *European Union Politics*, 12 (3): 431-453.

STOCKEMER, D. (2011), "Citizens' support for the European Union and participation in European parliament elections", *European Union Politics*, 13 (1): 26-46.

TILLMAN, E. R. (2004), "The European Union at the ballot box? European integration and voting behavior in the new member states", *Comparative Political Studies*, 37 (5): 590-610.

— (2012), "Support for the Euro, political knowledge, and voting behavior in the 2001 and 2005 UK general elections", *European Union Politics*, 13 (3): 367-389.

TORCAL, M. y P. MAGALHAES (2010), "Cultura política en el sur de Europa: estudio comparado en busca de su excepcionalismo" en: *La ciudadanía europea en el siglo XXI: estudio comparado de sus actitudes, opinión pública y comportamiento*

políticos, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): 45-84.

TORCAL, M.; BONET, E. y M. COSTA LOBO (2012), "Institutional trust and responsiveness in the EU", en: SANDERS, D.; BELLUCI, P.; TÓKA, G. y M. TORCAL (eds.), *The Europeanization of National Politics: Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*, Oxford, Oxford University Press: 1-26.

TORCAL, M.; MUÑOZ, J. y E. BONET (2012), "Trust in the European Parliament: From Affective Heuristics to Rational Cueing", en: SANDERS, D.; MAGALHAES, P. y G. TOKA (eds.), *Citizens and the European Polity: Mass Attitudes Towards the European and National Politics*, Oxford, Oxford University Press.

VREESE, C. H. DE; LAUF, E. y J. PETER (2007), "The media and European Parliament elections: Second-rate coverage of a second-order event?" en: BRUG, W. VAN DER y C. VAN DER EIJK (eds.), *European Elections and Domestic Politics*, South Bend, Notre Dame University Press: 116-130.

VRIES, C. E. DE (2007), "Sleeping giant: fact or fairytale? How European integration affects national elections", *European Union Politics*, 8 (3): 363-385.

VRIES, C. E. DE; EDWARDS E. E. y E. R. TILLMAN (2010), "Clarity of responsibility beyond the pocketbook: How political institutions condition EU issue voting", *Comparative Political Studies*, 44 (3): 339-363.

Las actitudes hacia la UE en el contexto de crisis: España, 2007-2012

MARTA PARADÉS, TERESA MATA Y SANTIAGO PÉREZ-NIEVAS*

RESUMEN

La confianza de los españoles en la Unión Europea ha caído drásticamente entre 2007 y 2012. Pero este indicador de apoyo “específico” no debe confundirse con otros de apoyo “difuso”, como la intensidad de los sentimientos de identidad con Europa. El apoyo difuso, que constituye una reserva de lealtad institucional, muestra una tendencia más ambigua que el apoyo específico: en España, la identidad europea no parece tan afectada por la crisis como otras actitudes. Ahora bien, el descenso en los niveles de confianza en la Unión Europea puede tener, en el medio plazo, un efecto erosivo sobre los niveles de identidad europea. En este artículo se revisan y contrastan algunas explicaciones teóricas para dar cuenta de este fuerte descenso de la confianza en la Unión Europea. Los recursos educativos se revelan como una fuente importante de retención de confianza, así como también la percepción de que el funcionamiento institucional del propio país es peor que el de la Unión Europea.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis por la que está atravesando Europa en la actualidad no tiene solo una dimensión económica, sino también institucional. Esta crisis ha deteriorado la imagen de Europa, desencadenando cambios en las actitudes de los ciudadanos hacia la Unión Europea (en adelante, UE). Aun cuando diversos indicadores sugieren que la fase más grave de la crisis del euro ha quedado

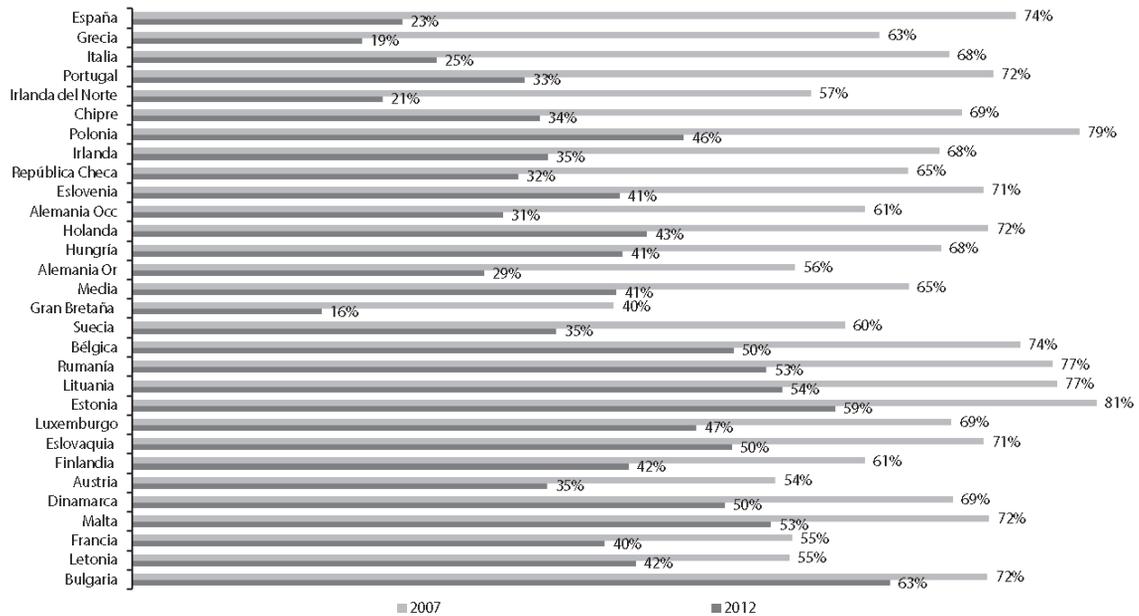
* Universidad Autónoma de Madrid (marta.paredes@uam.es, santiago.pereznievas@uam.es).

atrás, los líderes europeos no han podido evitar una desafección creciente de la ciudadanía hacia las instituciones europeas, incluso en los países que contaban con una larga tradición europeísta, como es el caso de España.

El gráfico 1 da buena idea del descrédito sufrido por las instituciones europeas. En los cinco años transcurridos desde el inicio de la crisis, el porcentaje de ciudadanos que confían en la UE ha caído en 24 puntos porcentuales. Esta pérdida de confianza es especialmente intensa en los países del sur: un 51 por ciento en España –la mayor caída de todos los países de la muestra–, un 43 por ciento en Grecia e Italia, y un 39 por ciento en Portugal. A primera vista, la crisis de la deuda, las intervenciones de la Troika –o su amenaza– y las medidas de ajuste parecen desempeñar un papel destacado en este deterioro, pues también en Irlanda la pérdida de confianza durante este período supera en casi diez puntos la media del conjunto de la Unión. Un aspecto singular de este grupo de países es que, en el comienzo de la crisis, todos, excepto Grecia, mostraban niveles de europeísmo por encima de la media, al menos en el indicador de confianza. Sin embargo, tal y como ha quedado patente durante la crisis del euro, el deterioro de la confianza en Europa no es exclusivamente un fenómeno de los países periféricos, sino que refleja una fractura norte-sur. Algunos de los países que con más firmeza han defendido las políticas de austeridad, como Alemania y Holanda, muestran también un descenso en los niveles de confianza en la UE superior a la media (en Finlandia es algo menor, aunque cercano a los 20 puntos). En definitiva, durante el último quinquenio, en todos los países, sin excepción, se ha registrado una pér-

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA EN LA UNIÓN EUROPEA (2007 Y 2012)



Nota: Los países se ordenan de mayor a menor caída de confianza en la UE durante el período transcurrido.
Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro 67.2 (QA16.7) y 77.3 (QA13.4).

dida de confianza en la UE; y aunque, sin duda, las circunstancias económicas de cada país (la caída del PIB, la tasa de paro, etc.) afectan a la magnitud de la caída, el modo en el que la crisis se presenta ante las opiniones públicas nacionales por parte de los gobiernos o los medios de comunicación parece también importar.

En este sentido, el apoyo de los ciudadanos a la UE y, por ende a sus instituciones, y la identificación con Europa son dos dimensiones distintas, aunque relacionadas, que afectan al conglomerado de actitudes de los ciudadanos hacia Europa. En particular, a lo largo de las dos últimas décadas se ha generado un intenso debate sobre la necesidad de una identificación con Europa y sus instituciones que refuerce las bases de legitimidad de la Unión, otorgándole reservas de un apoyo difuso para los períodos de crisis como el actual. El apoyo a la UE y la identidad europea deberían analizarse, por ello, como dos dimensiones diferenciadas del proceso de integración. El estudio de ambos fenómenos y sus posibles cambios derivados de la crisis son de gran interés para la ciencia política. ¿Cuál es el grado de apoyo de los ciudadanos a la UE? ¿Cuáles son los niveles

de identidad/identificación con Europa? ¿Cómo se relacionan el apoyo y las identidades nacionales? ¿Son compatibles las identidades nacionales con la identidad europea? Estas son algunas de las cuestiones que explora este trabajo.

El artículo se estructura del siguiente modo. En primer lugar, examinamos la identidad europea y su relación con el apoyo a la UE. Además de una breve revisión teórica, incorporamos datos empíricos que ilustran la evolución de la confianza y el apego hacia la UE. A continuación, en la tercera sección, llevamos a cabo una revisión teórica de las principales explicaciones de las actitudes hacia la UE. La cuarta sección explora la evolución longitudinal de las actitudes de apoyo e identidad europea en el caso español; y en la quinta, a la vista de los principales enfoques teóricos revisados, se analizan los factores explicativos de la confianza en la UE a través de un análisis multivariable, realizando un contraste en dos momentos del tiempo, 2007 y 2012, con el objetivo de explorar los cambios que han podido tener lugar en los factores explicativos de las actitudes hacia la UE. Finalizamos con una sección de conclusiones.

2. LA IDENTIDAD EUROPEA Y LA CONFIANZA EN LA UE: EL APOYO ESPECÍFICO Y EL APOYO DIFUSO AL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

La identidad europea es un tema al que se ha prestado mucha atención en los últimos años, tanto desde el ámbito académico (De Vries y van Kersbergen, 2007; Hooghe y Marks 2005; Díez Medrano, 2003; Gabel, 1998a; Eichenberg y Dalton, 1993), como desde las propias instituciones europeas. A lo largo de las últimas décadas, las propias instituciones comunitarias han hecho un esfuerzo para fomentar la creación de una identidad europea que reforzara la legitimidad de sus instituciones. La celebración de las primeras elecciones al Parlamento Europeo (PE) en 1979 permitió la participación directa de los ciudadanos en la elección de los representantes europeos. En la misma línea, la adopción de emblemas oficiales de carácter simbólico, como la bandera y el himno, representaron otras medidas impulsadas desde la UE para reforzar este sentimiento identitario. Si la primera fase del proyecto de integración se basó en aspectos fundamentalmente económicos, el Tratado de Maastricht (1992), que ha cumplido ya veintiún años, marcó el inicio de una nueva etapa en la integración política europea. La importancia de este Tratado radica principalmente en sus esfuerzos por la formación de una conciencia europea, reflejada de manera simbólica en el cambio de denominación de Comunidad Económica Europea a Unión Europea.

De ahí que, en los últimos años, se haya publicado un gran número de estudios sobre diferentes aspectos del proceso de integración y, específicamente, sobre la identidad europea. La identidad europea es una construcción en curso, un proceso activo e intrínseco a la vida social y, por ello, complejo y difícil de definir. Tal y como señalan Brubaker y Cooper (2000: 34), "(l)a identidad sigue siendo un concepto ambiguo, que se explica con dificultad, contradictorio y cargado de connotaciones abstractas". Dada esta complejidad, existe una confusión en la literatura especializada entre los conceptos de "apoyo a la Unión Europea" e "identidad europea". El término "apoyo" se deriva de la definición de David Easton (1965), que diferencia dos tipos de actitudes hacia una comunidad política y sus instituciones: el apoyo difuso y el apoyo específico. El primero

implica una vinculación a través de la lealtad y el afecto, mientras que el segundo se deriva de los beneficios o costes específicos que perciben los individuos por su pertenencia.

Aunque diversos autores utilizan el concepto de apoyo de manera similar al de identidad europea, o siguiendo a Inglehart (1971), como uno de sus significados, hay que tener en cuenta que "identidad" reflejaría solo la dimensión del apoyo difuso al proceso de integración europea, diferenciándose del apoyo específico. Según el propio Easton (1965: 185), la identidad podría traducirse como "un sentimiento de pertenencia conjunta a un grupo que, dado que comparte una estructura política común, comparte también un destino político".

Esta distinción es de gran importancia, ya que el apoyo difuso provee un apoyo más duradero al sustentarse en sentimientos de pertenencia a una comunidad y legitimidad de sus instituciones, frente a la dimensión específica que descansa en aspectos utilitaristas o instrumentales, y que, por tanto, puede verse afectada por coyunturas desfavorables, como la crisis económica actual. Lindberg y Scheingold (1970) utilizaron este marco teórico de Easton en el análisis del apoyo al sistema político europeo, concluyendo que la mayor base de apoyo a la UE era de tipo instrumental o utilitarista. Dada la situación negativa actual sería lógico suponer que los ciudadanos no perciben suficientes beneficios por su pertenencia a la UE, resintiéndose por ello su apoyo específico, como se desprende del gráfico 1. Pero, ¿existen diferencias en el impacto de la crisis entre estos dos tipos de apoyo? ¿Qué efecto tiene la crisis en el apoyo difuso al proceso de integración europea?

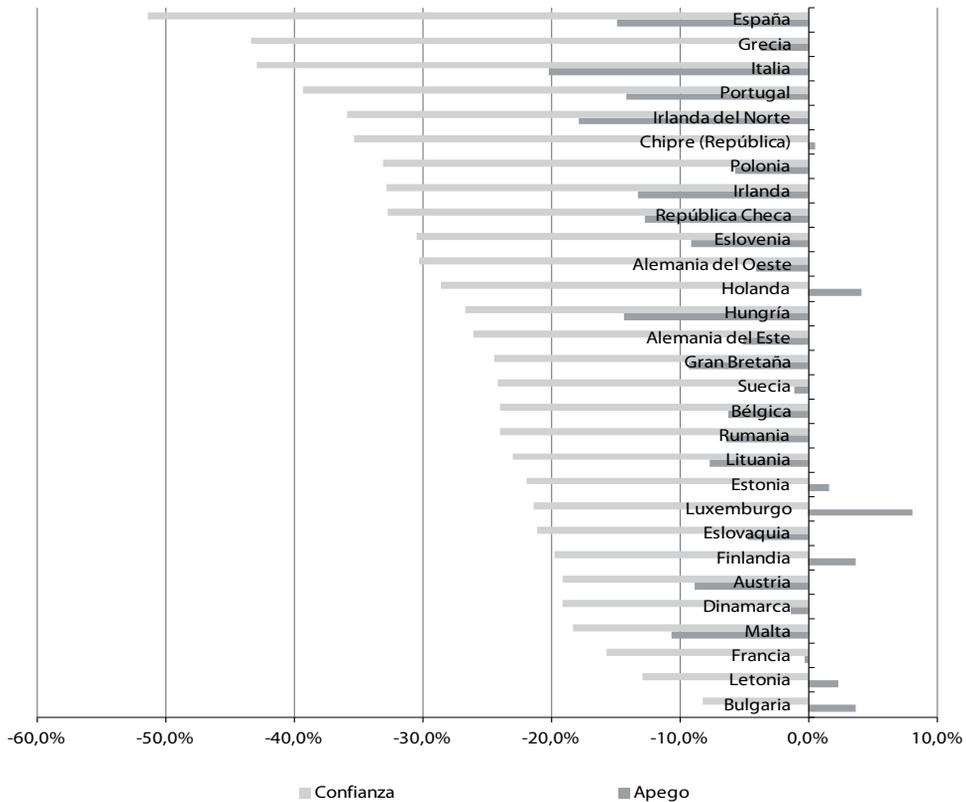
En el gráfico 2 examinamos este interrogante, contrastando la evolución en los niveles de confianza en la UE¹ recogidos en el gráfico 1 –y que tomamos como indicador del apoyo específico– con la evolución de las respuestas a la pregunta sobre el apego a la UE², que refleja mejor los componentes de afecto y lealtad que carac-

¹ La pregunta sobre la confianza está formulada en el Eurobarómetro del siguiente modo: "Me gustaría preguntarle cuánta confianza tiene usted en ciertas instituciones. Para cada una de las siguientes instituciones, por favor dígame si tiende a confiar o desconfiar en ella (Unión Europea)".

² La pregunta sobre el apego está formulada en el Eurobarómetro del siguiente modo: "Por favor, dígame cuánto apego siente usted hacia la Unión Europea: 1. Mucho apego, 2. Bastante apego, 3. No mucho apego, 4. Nada de apego".

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA Y EL APEGO A LA UE (2007 Y 2012)



Nota: Como en el gráfico 1, los países están ordenados de mayor a menor caída de confianza en la UE durante el período.
 Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro 67.2 (QA16.7 y QA33.4) y 77.3 (QA13.4 y QD2.3).

terizan el apoyo difuso, de acuerdo con la definición de Easton. Los resultados confirman, por un lado, nuestra expectativa de que, en el contexto de crisis económica e institucional, el apoyo difuso se comporta como una reserva de lealtad en el proceso de integración europea: a diferencia de la confianza, el apego no ha descendido en todos los países de la UE, e incluso ha aumentado en un número reducido de países: Luxemburgo, Holanda, Finlandia y algunos de los países orientales, así como muy ligeramente en Chipre. No obstante, los datos sugieren también que el descenso en los niveles de apoyo específico “tira hacia abajo” de los niveles de apoyo difuso en una mayoría de países, aunque siempre en porcentajes bastante inferiores: Italia, Irlanda del Norte, España, Hungría –gobernada por una coalición abiertamente antieuropeísta– Portugal e Irlanda

son los países con los descensos más acusados en los niveles de apego a la UE. Esta traducción de la caída de la confianza en niveles descendentes de apego difuso sugiere que las reservas de lealtad al proceso de integración europea no son inagotables y que la prolongación de la crisis económica e institucional tiende a socavar la legitimidad misma de la UE como proyecto supranacional.

3. LAS EXPLICACIONES DEL APOYO A LA UE: LOS ENFOQUES CLÁSICOS

Las explicaciones de las actitudes de apoyo a la UE se pueden agrupar en tres escuelas prin-

cipales: el enfoque utilitarista, el enfoque identitario y el enfoque institucional (De Vries y van Kersbergen, 2007: 310; Hooghe y Marks, 2005; Sánchez-Cuenca, 2000; Anderson, 1998).

El enfoque utilitarista explica las actitudes hacia la UE por sus consecuencias económicas, aunque a veces se considera su interacción con factores políticos como la ideología. Para el enfoque utilitarista, las actitudes de adhesión a la Europa de los ciudadanos dependen de la percepción de un beneficio derivado de la pertenencia de sus respectivos países a la UE. Por contraste, desde la década de los noventa ha ganado fuerza un segundo grupo de teorías, coincidiendo con el mayor impulso a la vertiente política de la UE, que ponen un mayor énfasis en el impacto de factores culturales y/o identidades de grupo, prestando especial atención al efecto de la identidad nacional, así como en las actitudes de adhesión o rechazo hacia el proceso de integración europea. Por último, un tercer enfoque explica las actitudes hacia la UE a partir de las percepciones sobre el funcionamiento de las instituciones nacionales y/o supranacionales, o por la interacción entre ambos tipos de percepciones. A continuación examinamos consecutivamente las aportaciones de cada uno de estos tres enfoques.

La escuela utilitarista: factores económicos

La integración europea recibió su impulso inicial de la vertiente económica. La Comunidad Económica Europea, y con posterioridad la UE, se fijaron como sucesivos objetivos la eliminación de las barreras al libre comercio, la libre circulación de capitales y trabajadores, y finalmente la creación del euro como moneda única. No resulta extraño, por tanto, que las primeras explicaciones sobre las actitudes de la opinión pública hacia el proceso de integración europea tendieran a centrarse en factores económicos. Para el enfoque utilitarista, el apoyo de los ciudadanos a la UE depende de la percepción de un beneficio económico neto derivado de la pertenencia a Europa (Eichenberg y Dalton, 1993; Anderson y Reichert, 1995; Anderson y Kaltenthaler, 1996; Gabel y Palmer, 1995; Gabel 1998a y 1998b). Dicho de otro modo, siguiendo este enfoque, los ciudadanos apoyan el proceso de integración en la medida en que perciben que la pertenencia a la UE es consistente con sus intereses económicos.

Dentro de esta escuela, para un primer grupo de investigaciones, el apoyo a la UE varía dependiendo de los rendimientos macro de la economía nacional; el apoyo se analiza a partir de indicadores macroeconómicos del país, tales como la inflación, el PIB o el desempleo (Eichenberg y Dalton, 1993; Anderson y Reichert, 1995; Anderson y Kaltenthaler, 1996). Un segundo grupo de investigaciones, en cambio, hace más hincapié en la microeconomía y la percepción del beneficio neto individual (Anderson y Reichert, 1995; Gabel y Palmer, 1995). Los ciudadanos perciben los costes y beneficios de la pertenencia a la UE dependiendo de su situación socioeconómica y de la incidencia que puede tener el proceso de integración europea en su economía personal (Gabel, 1998a). A este respecto se aprecia cierto consenso en la literatura en cuanto a que la integración económica favorece a los ciudadanos con mayor nivel educativo, mayor cualificación profesional y niveles de renta más altos (Gabel, 1998a y 1998b). Los ciudadanos obtienen pérdidas o beneficios de la pertenencia a la UE dependiendo de su capacidad de aprovechar las oportunidades que ofrece la liberalización de los mercados. Por un lado, la movilidad de mano de obra aumenta la competitividad laboral, creando nuevas oportunidades para niveles de cualificación altos; pero provoca, al mismo tiempo, una mayor inseguridad en el empleo, especialmente para trabajadores menos cualificados. Por otro lado, los criterios de convergencia económica restringen el gasto social perjudicando a los niveles de renta más bajos. Además, los niveles de renta más altos se benefician de mayores oportunidades de inversión, así como de la baja inflación impuesta por los criterios de convergencia (Gabel 1998a: 47) Por lo que se refiere a las características sociodemográficas del individuo, la posición de las mujeres en el mercado de trabajo y, en general, su mayor vulnerabilidad económica las hace menos proclives a la integración (Carey, 2002: 396; Gelleny y Anderson, 2000; Nelsen y Guth, 2000).

La percepción subjetiva de la economía representa otro de los factores a menudo destacados en este tipo de explicaciones. La mayor parte de los ciudadanos percibe que la integración europea tiene un efecto sobre sus niveles de bienestar y, siguiendo este argumento, varios estudios previos han demostrado que tanto la valoración de la situación económica nacional como la personal tienen un impacto significativo sobre las actitudes hacia la integración europea

(Gabel y Whitten, 1997; Hooghe y Marks, 2005; Jackson *et al.*, 2011). Por ello, en nuestro análisis posterior sobre la confianza de los españoles en la UE, hemos incluido las valoraciones sociotrópicas de la economía, siguiendo a aquellos que prestan prioritariamente atención a los resultados macro de la economía nacional.

La escuela institucional: el funcionamiento de las instituciones

Desde este segundo enfoque, se explican las actitudes hacia la UE a partir de percepciones de tipo político y, de modo más concreto, de percepciones sobre el funcionamiento de las instituciones nacionales y/o supranacionales, o por la interacción entre ambos tipos de percepciones (Anderson, 1998; Sánchez-Cuenca, 2000; Rohrschneider, 2002; Kritzinger, 2003; Muñoz *et al.*, 2011). Estos estudios parten de la hipótesis de que la UE forma parte de una estructura multinivel en la que los diferentes niveles institucionales interactúan entre sí, de manera que la imagen de la UE está mediatizada por la de la política nacional (Hooghe y Marks, 2005).

Anderson (1998) es uno de los autores que más ha desarrollado la idea de que las valoraciones que los ciudadanos hacen de la UE están configuradas por sus experiencias en el ámbito nacional. El argumento de Anderson se asienta en la evidencia de que los ciudadanos están escasamente informados sobre el proceso de integración europea y las políticas europeas, por lo que utilizan como *proxies* sus opiniones sobre la realidad política nacional. En concreto, este autor considera que los ciudadanos satisfechos con el funcionamiento de sus instituciones políticas nacionales apoyarán en mayor medida el proceso de integración europea (Anderson, 1998: 576). La satisfacción con la democracia funciona así como una orientación general que opera independientemente del nivel de gobierno. En sus análisis, Anderson explora también la variable de apoyo al gobierno nacional y su relación con las actitudes hacia la UE, llegando a la conclusión de que si la ciudadanía percibe a sus propios gobiernos como actores clave en el proceso de integración, las evaluaciones de los gobiernos nacionales reforzarán positivamente el apoyo a la UE. En la misma línea, Rohrschneider (2002) asocia las valoraciones positivas de la UE por parte de los ciudadanos con la confianza de estos en sus instituciones nacionales.

A diferencia de los argumentos anteriores, un segundo grupo de autores sostiene que cuanto peor sea la opinión de los ciudadanos sobre las instituciones nacionales, mayor será el apoyo hacia las instituciones europeas. En concreto, Sánchez-Cuenca (2000: 150-151) argumenta que el proceso de integración europea tiene consecuencias en las democracias nacionales, tales como la pérdida de soberanía a favor de la UE. Consecuentemente, el apoyo hacia la UE será mayor cuando los ciudadanos perciban menores costes de transferir soberanía a Europa. En particular, en países con altos niveles de corrupción, menor desarrollo de políticas de bienestar o mayor nivel de desempleo estructural es más factible que los ciudadanos perciban que la UE tiene un efecto compensatorio con respecto a las instituciones nacionales y, por tanto, que aumente el apoyo a la UE. Por el contrario, en países con bajos niveles de corrupción y considerados como eficientes, los ciudadanos podrían albergar opiniones más desfavorables hacia la UE. En este sentido, Kritzinger (2003: 237) manifiesta que la ineficacia de los Estados-nación puede incrementar el apoyo hacia la UE. Según el argumento de esta autora, los ciudadanos no valoran estos dos niveles de manera separada, sino que las evaluaciones de la UE están filtradas por las percepciones de la realidad nacional. Si la ciudadanía no está satisfecha con su realidad nacional, convertirá a la UE en beneficiaria de la protesta simbólica contra esta situación.

Por último, Muñoz *et al.* (2011) consideran simultáneamente los dos argumentos expuestos, matizando que el primero de ellos opera en el nivel individual, mientras que el segundo lo hace en el nivel nacional. En su estudio, utilizando como variable explicativa la confianza parlamentaria, llegan a la conclusión de que ambas teorías son parcialmente ciertas: la confianza en las instituciones nacionales tiene una relación positiva con la confianza en el PE en el nivel individual, y negativa en el nivel nacional. La confianza institucional de los ciudadanos es una actitud general consistente a través de diferentes niveles, por lo que los ciudadanos que confían en el parlamento nacional también lo hacen en el PE. Sin embargo, en el nivel nacional, el hecho de vivir en un país cuyos ciudadanos muestran altos niveles de confianza en sus instituciones nacionales tiene como resultado unos niveles más bajos de confianza en las instituciones europeas.

Las implicaciones de estos trabajos son muy relevantes en un momento como el actual,

pues los ciudadanos de algunos países pueden considerar que la UE es la única opción para superar sus problemas nacionales o, por el contrario, puede que los ciudadanos confíen en mayor medida en sus gobiernos nacionales, lo que podría llevar consigo una disminución del apoyo a la UE.

Escuela identitaria: factores simbólicos e identidad europea

Los estudios sobre las actitudes de apoyo a la UE realizados desde este tercer enfoque argumentan que las preferencias de los ciudadanos están determinadas por la identidad de grupo, es decir, por las lealtades, los valores y las normas que definen la pertenencia de un individuo a un determinado colectivo (Hooghe y Marks, 2005: 414). La identidad nacional es quizá la más relevante de las identidades de grupo y, a lo largo de la última década, muchos estudios han examinado el efecto de las identidades nacionales, bien sobre las actitudes hacia la integración (entre otros, Carey, 2002; McLaren, 2002, 2004, 2006; Hooghe y Marks, 2005; De Vries y van Kersbergen, 2007; Pérez-Nievas y Mata, 2012), bien sobre la adhesión a una identidad europea (Inglehart, 1970, 1971; Inglehart y Rabier, 1978; Díez Medrano y Gutiérrez 2001; Díez Medrano, 2003; Duchesne y Frogner, 2008; Boomgaarden *et al.*, 2011)³. En concreto, algunos estudios, como el de Sheperd (1975: 93-126) o Hooghe y Marks (2005: 417), encuentran que los factores vinculados a la identidad nacional explican un porcentaje mayor de la varianza de apoyo a la integración europea que los factores vinculados al interés económico individual o de grupo.

La implementación del Tratado de Maastricht y los tratados subsiguientes fomentaron la dimensión política del proceso de integración y el interés en desarrollar un sentido de pertenencia a la UE, de tal modo que los aspectos simbólico-políticos han ganado en importancia frente a los criterios económicos (Carey, 2002: 390). El impulso a la integración política, así como la puesta en marcha de la Unión Monetaria han conllevado una pérdida de soberanía para los Estados, lo que, trasladado a la ciudadanía, puede implicar una creciente incompatibilidad entre la

³ A este respecto, no obstante, es relevante la diferenciación que Duchesne y Frogner (2008) establecen entre identidad europea e identificación con Europa.

identidad europea y las respectivas identidades nacionales de los Estados miembros.

Por ello, un primer grupo de autores concibe la integración europea de un modo similar al proceso de construcción de los Estados nacionales, considerando los sentimientos de adhesión o pertenencia a Europa de modo muy similar a las identidades nacionales de los Estados miembros; por tanto, estos autores entienden que los Estados compiten con la UE por los sentimientos de lealtad de los ciudadanos. Siguiendo este argumento, cabe esperar que las identidades nacionales y la adhesión a Europa estén correlacionadas negativamente (Smith, 1992; Dogan, 1994; Mayer, 1997; Carey, 2002; McLaren, 2006)⁴. De este modo, los individuos con una identidad nacional más fuerte o arraigada albergarían también actitudes más negativas hacia el proceso de integración europea, debido a la erosión que la misma implica para las respectivas soberanías nacionales.

En cambio, otros autores parten de la premisa de que las identidades pueden ser complementarias y operar en el mismo sentido, admitiendo, por tanto, que la identidad nacional pueda en ciertas circunstancias reforzar las actitudes de adhesión a Europa (entre otros, Díez Medrano y Gutiérrez, 2001; Díez Medrano, 2003; Haesly, 2001; De Vries y van Kersbergen, 2007; Duchesne y Frogner, 2008). La existencia de esta complementariedad se basa en la idea de que los ciudadanos son capaces de mantener simultáneamente distintas identidades que constituyen un conglomerado de identidades múltiples compatibles entre sí. Díez Medrano (2003) y Ruiz Jiménez (2005) han trabajado en esta línea, el primero tratando de identificar precisamente los factores que conforman la identidad europea en distintos contextos; y la segunda, centrándose en las funciones o la naturaleza desigual de las identidades. La principal aportación de estos estudios se resume en que, en función del contexto, las identidades nacionales se pueden ver como un obstáculo o, por el contrario, como un refuerzo de las actitudes hacia la UE.

La relación existente entre la identidad nacional y las actitudes de apoyo al proyecto europeo también varían en función de si

⁴ Véase también Ruiz Jiménez, (2005: 102-103), y Duchesne y Frogner, (2008: 145-146) para una discusión de esta perspectiva.

dichas identidades nacionales son concebidas como exclusivas o inclusivas (Hooghe y Marks, 2005). De acuerdo con este argumento, los ciudadanos que conciben su identidad nacional como exclusiva con respecto a otras identidades tenderán a ser más euroescépticos que los que la conciben de modo inclusivo (Hooghe y Marks, 2005: 416-417; Llamazares y Gramacho, 2007: 215; Boomgaarden *et al*, 2011: 260). En el período actual de crisis y deterioro de la imagen de Europa es posible que los ciudadanos contrapongan su identidad nacional a la europea de un modo más exclusivo, un aspecto sobre el que volveremos más adelante.

Por lo demás, el efecto negativo de las identidades exclusivas aumentará con la intensificación de la división de las elites políticas con respecto a la integración europea. Por el contrario, en países en los que las elites políticas se encuentran unidas en torno al proyecto europeo, no se observa un efecto del sentimiento de identidad nacional sobre las actitudes de adhesión a Europa, o dicho sentimiento resulta positivo (Hooghe y Marks, 2005: 417; De Vries *et al.*, 2011: 25-26).

La combinación de los enfoques identitario y utilitarista: la identidad nacional y las actitudes hacia la UE en distintos contextos

Díez Medrano (2003: 759), basándose en los trabajos sobre identidades sociales de Calhoun (1994) y Brewer (1993), sostiene la hipótesis de que las identidades pueden ser compatibles cuando cumplen distintas funciones. La identidad europea, como la identidad jerárquicamente superior, satisface la necesidad de inclusión e igualdad dentro de una determinada comunidad, en este caso el conjunto de naciones europeas; mientras que la identidad nacional, en este caso la identidad de subgrupo, cumple la función de diferenciación dentro de la categoría social más amplia. De esta forma, dependiendo del contexto, la identidad local puede verse como un obstáculo para la inclusión en la identidad más amplia; o alternatively, esta última puede percibirse como una amenaza para aquella, por lo que la compatibilidad, o no, entre identidades está relacionada con su contenido. Hay que tener en cuenta que la compatibilidad no depende solo del contenido de la identidad nacional, sino también del de la iden-

tidad europea. En conclusión, el modo en el que se “imagina” o se presenta Europa en diferentes contextos nacionales determina que la relación entre la identidad nacional y la identidad europea pueda ser positiva en unos casos, y negativa en otros, tal y como muestra Díez Medrano (2003) en su estudio comparado de los casos de España, Alemania y el Reino Unido.

En una línea similar, De Vries y van Kersbergen (2007) han desarrollado el concepto de “doble lealtad” (*double allegiance*) para explicar el modo en el que las identidades europea y nacional pueden reforzarse mutuamente y correlacionar positivamente. De acuerdo con estos autores, los gobiernos nacionales proveen a los ciudadanos de beneficios como seguridad y bienestar (entendidos en un sentido amplio). La lealtad primaria emerge de esta positiva transacción de los Estados-nación, y consiste en que los ciudadanos apoyan las decisiones y acciones de sus gobiernos que escapan a su control directo, solo a condición de que dicha cesión garantice o refuerce su seguridad y bienestar. La lealtad secundaria tiene su origen en la lealtad primaria a la nación y existe cuando las instituciones supranacionales permiten o facilitan a las elites nacionales la provisión de dichos recursos (De Vries y van Kersbergen, 2007: 312-313; Van Kersbergen, 2000: 4-9; Carey, 2002: 392).

El argumento de la doble lealtad puede explicar la variación de situaciones con respecto a la relación entre identidad nacional y europea en distintos Estados miembros, así como su evolución en el tiempo. De tal modo, cabe esperar que no exista relación entre la identidad nacional y la adhesión a la UE, o que esta sea negativa, cuando los ciudadanos perciben que el proceso de integración dificulta la provisión de seguridad y bienestar esperados. Un aspecto especialmente interesante del concepto de doble lealtad es que permite unir el enfoque utilitarista y el identitario en un único marco explicativo.

Dada la creciente proliferación de estudios basados en la identidad, algunos más recientes han tratado de establecer cuál de los dos tipos de factores, los utilitaristas o los identitarios, son más decisivos a la hora de explicar las actitudes hacia la UE. Algunos autores han tratado de operacionalizar los dos enfoques en un mismo modelo para evaluar el peso de ambos factores (Hooghe y Marks, 2005; McLaren, 2004). Sin embargo, si el efecto de la identidad nacional

en las actitudes hacia la UE depende de la percepción de beneficio que la pertenencia a la UE proporciona al país, no tiene tanto sentido comprobar el efecto de las evaluaciones utilitaristas frente a las identitarias, como estudiarlas de modo complementario. Por ello, apoyándonos en el concepto de doble lealtad, en la siguiente sección exploramos la hipótesis según la cual la transformación de las condiciones macroeconómicas del país puede transformar la relación existente entre la identidad nacional y las actitudes hacia la UE. Siguiendo este razonamiento, Garry y Tilley (2009: 367), por ejemplo, encontraron que, entre los países contribuyentes netos a la UE, las identidades nacionales exclusivas tienen un efecto (negativo) mayor en las actitudes hacia la UE que entre los países beneficiarios netos. En el análisis que desarrollamos en la siguiente sección no llevamos a cabo una comparación entre países, pero sí comparamos las actitudes de los españoles hacia la UE en dos momentos en el tiempo, 2007 y 2012, en los que las condiciones macroeconómicas de España cambiaron dramáticamente. De ello derivamos

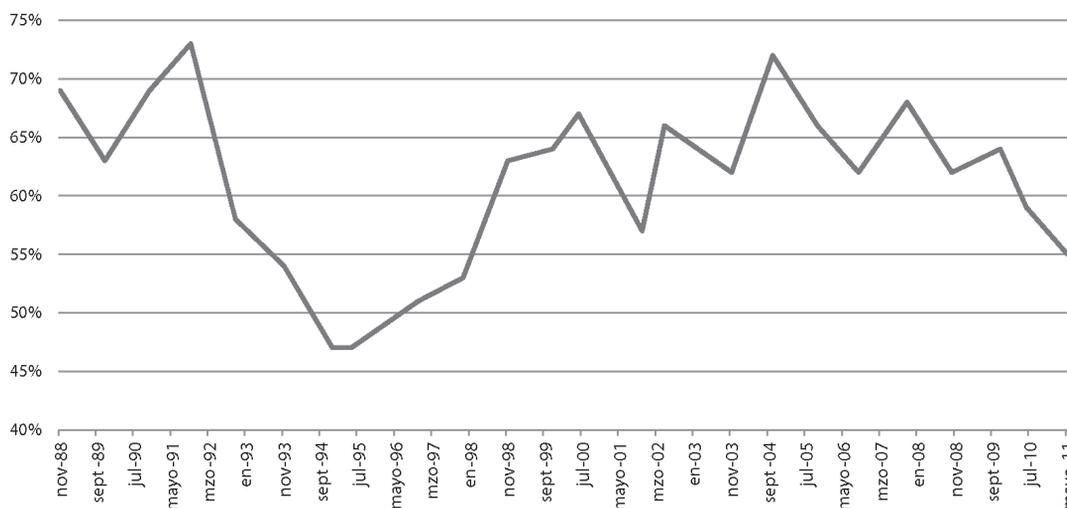
distintas hipótesis acerca del efecto de la identidad nacional y la identidad nacional exclusiva en las actitudes hacia la UE en uno y otro momento.

4. LAS ACTITUDES HACIA LA UE Y LA IDENTIDAD EUROPEA EN ESPAÑA: TENDENCIAS LONGITUDINALES

España ha sido considerada tradicionalmente uno de los países más pro-europeos de entre los Estados miembros (Strath y Tryandafyllidou, 2003). Como se aprecia en el gráfico 3, la serie histórica del Eurobarómetro pone de manifiesto que el porcentaje de personas que consideran que la pertenencia de España a la UE es algo positivo ha superado siempre el 50 por ciento (excepto durante el breve período de 1994-1995 en torno a la crisis económica anterior a la actual). Aunque en este indica-

GRÁFICO 3

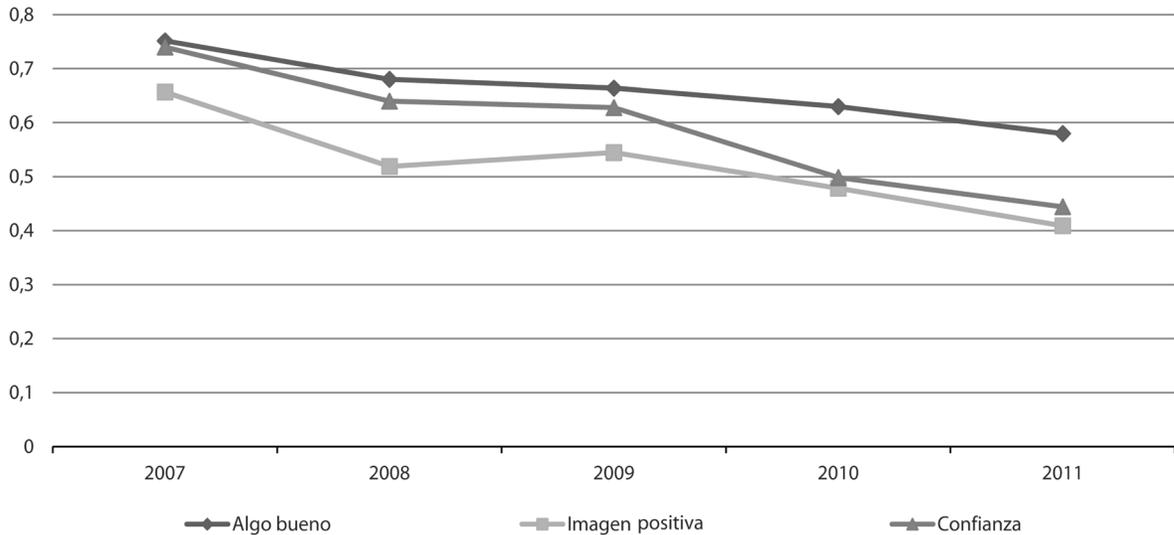
EVOLUCIÓN DE QUIENES CONSIDERAN QUE LA PERTENENCIA DE ESPAÑA A LA UE ES ALGO POSITIVO



Fuente: Elaboración propia a partir de la serie histórica del Eurobarómetro.

GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN DE LAS ACTITUDES HACIA LA UE EN ESPAÑA



Preguntas: "Generalmente hablando, ¿considera que la pertenencia de España a la UE es una buena cosa, una mala cosa, o una cosa ni buena ni mala?"; "En general, ¿tiene usted una imagen de la UE muy positiva, bastante positiva, neutral, bastante negativa o muy negativa?"; "Me gustaría preguntarle cuánta confianza tiene usted en ciertas instituciones. Para cada una de las siguientes instituciones, por favor dígame si tiende a confiar o desconfiar en ella (Unión Europea)".
Fuente: Eurobarómetros, 67.2, 70.1, 72.4, 73.4, 75.3.

dor el descenso entre 2007 y 2011 es de casi 18 puntos porcentuales, el porcentaje de los que consideraban positiva la pertenencia de España, en mayo de 2011 era de un 55 por ciento, todavía por encima de su momento más bajo a mediados de la década de los noventa. Por su parte, los que la consideran algo negativo han crecido desde un 10 a un 20 por ciento.

Distintos investigadores han puesto de manifiesto el modo en que Europa se ha presentado como un elemento reforzador de la identidad española, al menos desde la década de los sesenta. Durante la transición, el acceso de España a la Comunidad Europea se percibía como el prerrequisito para la modernización socioeconómica y política del país después de la dictadura franquista. Por ello, el acceso de España en la (hoy) UE estuvo presidido por un alto grado de consenso político (Álvarez-Miranda, 1996; Ruiz Jiménez y Egea, 2010). Las décadas siguientes a la entrada de España en la UE vinieron marcadas por dos tendencias distintas. Por un lado, los gobiernos del Partido Socialista Obrero Español

(PSOE) desarrollaron un programa de renovación de la identidad nacional basado en el progreso y la modernización del país, presentando la pertenencia a la UE como uno de los principales emblemas de la renovada identidad nacional (Balfour y Quiroga, 2007: 168-9). Esta es también la línea que mantuvieron los gobiernos socialistas de Zapatero durante los debates en torno al referéndum sobre la Constitución Europea (que tuvo lugar en febrero de 2005). Por otro lado, durante este mismo período, el efecto conjunto de la crisis económica de la primera mitad de los noventa y la implementación de los criterios de convergencia económica para la Unión Monetaria hizo mella en las actitudes hacia UE. Ello coincidió con los primeros discursos euroescépticos en el debate político nacional, especialmente por parte de Izquierda Unida (IU). Este euroescepticismo, sin embargo, no se planteó en términos patrióticos y/o identitarios, sino en el eje izquierda-derecha, como una denuncia a la escasa dimensión social en el proceso de integración (Ruiz Jiménez y Egea, 2010). Tras la llegada del Partido Popular (PP) al gobierno en 1996, el euroescepticismo de IU se hizo más patente, no

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LAS ACTITUDES HACIA LA UE (PORCENTAJES DE COLUMNA)

	mayo-99	mayo-00	jul-01	jul-02	mayo-04	mayo-06	mayo-08	nov-09	jun-10
Muy a favor	5	66	73	85	107	123	116	96	88
Bastante a favor	32	354	349	388	458	338	51	363	337
Algo a favor	296	354	331	319	225	243		248	258
Ni a favor ni en contra	189				109	203	20	155	16
Algo en contra	61	74	82	74	38	41		52	6
Bastante en contra	27	26	26	26	18	17	84	31	26
Muy en contra	12	12	14	1	6	11	21	13	17
NS / NC	46	115	124	98	39	24	69	43	55
Total (N)	100 (2490)	100 (2499)	100 (2485)	100 (2482)	100 (2488)	100 (2473)	100 (2472)	100 (2490)	100 (2479)
Muy+bastante+algo a favor	665	773	753	792	791	704	626	706	683
Muy+bastante+algo en contra	10	112	122	11	62	69	106	96	102

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios del CIS (2084, 2204, 2246, 2339, 2392, 2428, 2463, 2566, 2641, 2763, 2800, 2838).

solo con respecto a la dimensión social de la integración, sino también al déficit democrático de la UE.

En paralelo, los gobiernos de Aznar, sin llegar a adoptar posiciones netamente euroescépticas, mantuvieron un enfoque fundamentalmente intergubernamental, haciendo más hincapié en la soberanía nacional (Ruiz Jiménez y Egea, 2010). Quizá por el efecto combinado del discurso del PP y de IU, las actitudes de apoyo a la UE se resintieron levemente en torno al año 2000, solo para empezar a recuperarse dos años después y alcanzar un punto máximo a finales de 2004.

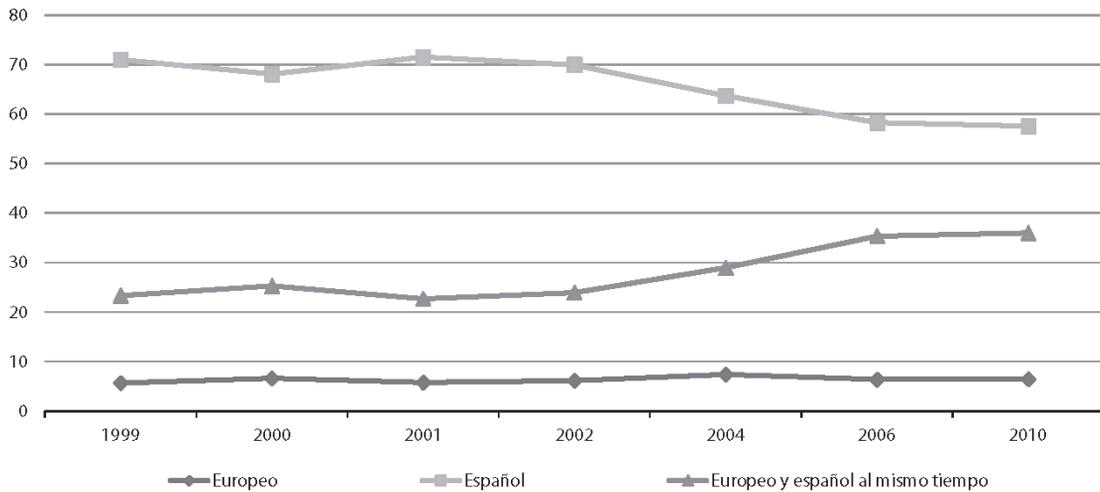
Más recientemente, en los debates sobre la Constitución Europea, los sectores tradicionalmente europeístas del nacionalismo catalán y vasco criticaron el texto constitucional por no garantizar suficientemente el reconocimiento de su especificidad cultural y lingüística. Aunque finalmente Convergència i Unió y el Partido Nacionalista Vasco apoyaron la Constitución Europea, una mayoría de partidos nacionalistas de izquierdas se posicionaron en contra de ella por su falta de reconocimiento a la identidad de los pueblos europeos (Pérez-Nievas y Mata,

2012). Pese a estas pequeñas manifestaciones de euroescépticismo, hasta muy recientemente España destacaba en términos comparados por la cohesión de sus elites políticas en torno a la integración europea. En los datos del *Party Manifesto* referidos a las elecciones europeas de 2009, España ocupaba la posición 23 de total de los 27 países de la UE en cuanto al grado de diferenciación de la oferta partidista en lo que hace referencia a la UE y al proceso de integración (Torcal y Muñoz, 2012: 199). Por ello, dado el alto nivel de cohesión entre las elites en torno al proceso de integración europea, así como el enmarcado tradicionalmente "positivo" que se ha dado a Europa como algo beneficioso para el "interés nacional", en nuestro análisis multivariable más adelante partimos de la hipótesis según la cual la identidad nacional española tendrá en 2007 un efecto positivo sobre las actitudes hacia la UE; y esperamos, al mismo tiempo, que esa relación se muestre debilitada, o incluso que haya cambiado su sentido, en los datos de 2012, en plena crisis económica y política.

En realidad, si examinamos los datos longitudinalmente, no parece que los primeros años de crisis tuvieran un efecto tan notable en los niveles de apoyo a la UE, como sí parece haberlo

GRÁFICO 5

EVOLUCIÓN DE LA IDENTIDAD EUROPEA, ESPAÑOLA Y DUAL, (1999-2010)



Pregunta: En la actualidad, ¿usted se siente...? Sobre todo ciudadano/a europeo/a; sobre todo ciudadano/a español/a; ciudadano/a europeo/a y ciudadano español/a al mismo tiempo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios del CIS (2339, 2392, 2428, 2463, 2566, 2641, 2838).

tenido el año 2012. Hay que tener en cuenta que, para conocer muchas de las actitudes hacia la UE, tan solo tenemos datos hasta el año 2011⁵. El gráfico 4 pone de manifiesto el radical descenso de la confianza en la UE, que ha pasado de un 44 por ciento a un 23 por ciento en un solo año, lo que casi iguala su caída conjunta para los cinco años anteriores. Aunque no disponemos de otras formas de contrastar esta tendencia, la evolución de la confianza sugiere que la caída del apoyo a la UE, en un sentido general, se aceleró notablemente en 2012. Por otro lado, como también muestra el gráfico 4, hasta 2011 el descenso de la valoración de la pertenencia había sido más moderado que el de confianza, lo que apunta a que en 2012 el porcentaje de españoles que consideraran positiva la pertenencia de España a la UE podría haber superado al de quienes confiaran en ella. Esto debe tenerse en cuenta en la valoración de los resultados del análisis multivariable que llevamos a cabo en la siguiente sección.

También sobre la base de las series sobre identidad europea proporcionadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), cuya

⁵ En la misma línea, la serie del CIS sobre actitudes hacia la UE, cuya última observación es de junio 2010, muestra solo un leve descenso, y ello si tomamos como punto de referencia la mitad de la década pasada, en torno a los años 2004/2006.

última observación es de 2010 (gráfico 5 y cuadro 1), comprobamos que, hasta esa fecha, los niveles de identidad dual española/europea se mantuvieron bastante estables, de modo que algo más de un 30 por ciento de los encuestados decía sentirse europeo y español, y casi un 10 por ciento afirmaba sentirse prioritariamente europeo, en niveles muy similares a los de 2006.

5. LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LA CONFIANZA EN LA UE ENTRE LOS ESPAÑOLES. UN CONTRASTE ENTRE 2007 Y 2012

En esta última sección se presenta un análisis multivariable de los factores que inciden en las actitudes hacia la UE antes de la crisis, en 2007; y durante la fase más crítica de la crisis de la deuda, en 2012. Tomamos como variable dependiente el nivel de confianza en la UE⁶, pues entre los distintos indicadores que hemos empleado hasta el momento es el único que está incluido

⁶ El nivel de confianza en la UE se mide a través de una variable dicotómica que refleja si el encuestado confía (1) o no (0) en la UE.

CUADRO 2

COEFICIENTES DE REGRESIÓN DE LOS MODELOS DE CONTROL

	2007	2012
Sexo	-0,172 (0,183)	0,126 (0,171)
Edad	0,009+ (0,005)	0,010+ (0,005)
Educación	-0,016*** (0,003)	0,046** (0,017)
Ocupación ^a		
Estudiante	-0,074 (0,549)	1,386* (0,572)
Parado	-1,620 (1,254)	0,796 (0,815)
Agricultor/ganadero	-1,196** (0,381)	0,277 (0,650)
Obreros no cualificados	-0,274 (0,354)	0,867+ (0,461)
Obreros cualificados	0,038 (0,321)	0,436 (0,455)
Empleados oficinas y servicios	0,284 (0,343)	0,524 (0,461)
Técnicos y cuadros medios	0,552 (0,666)	0,708 (0,532)
Pequeños empresarios	-0,796+ (0,442)	0,539 (0,533)
Directores y profesionales	-0,045 (0,465)	0,738*** (0,584)
Constante	1,174*** (0,134)	0,738*** (0,154)
Valoración de la economía	-1,974***	-4,154***
X2 (d.f)	140,923 (14)	45,011 (14)
-2 log de la verosimilitud	862,077	958,549

Los datos reflejan los coeficientes de regresión. Entre paréntesis figuran los errores estándar. La categoría "jubilado" en ocupación no se incluye por falta de datos. La valoración económica, después de comprobar que no existían diferencias significativas, se trata como variable continua.

^a Categoría de referencia: Ama de casa.

*** p<0.000; ** p<0.00; * p<0.05; + p<0.1

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios del CIS (2084, 2204, 2246, 2339, 2392, 2428, 2463, 2566, 2641, 2763, 2800, 2838).

en el Eurobarómetro de 2012. Ello nos permite comprobar en qué medida, y conforme a los tres enfoques que hemos revisado en la tercera sección, los efectos de distintos tipos de factores en las actitudes hacia la UE varían, antes y durante la fase más aguda de la crisis económica e institucional. Aunque el análisis se centra en el caso español, dada la necesidad de contar con datos recientes –especialmente referidos a las actitu-

des hacia la UE–, las bases de datos utilizadas provienen de dos Eurobarómetros (el 68.1 de 2007 y el 77.3 de 2012).

Para comprobar los efectos de los tres enfoques explicativos en las actitudes hacia la UE, hemos construido una serie de modelos a través de análisis de regresión logística binaria, procediendo en dos pasos. En primer lugar, hemos

construido un modelo de control para cada año analizado (cuadro 1). Todas las variables incluidas en estos modelos se engloban en el enfoque utilitarista. Se trata de un enfoque muy consolidado en los análisis de actitudes hacia la UE y es procedimiento estándar, en una mayoría de estudios, considerar las variables sociodemográficas y la evaluación de la economía como variables de control.

En cuanto a los modelos finales (cuadro 3), los hemos construido añadiendo nuestras variables independientes clave para cada uno de ellos. En el caso del modelo institucional (M1), hemos medido la confianza en las instituciones a través de una variable categórica que refleja si el encuestado confía en el PE y en las Cortes, si solo confía en una de estas dos instituciones, o no confía en ninguna. En cuanto a los modelos identitarios (M2 y M3), hemos empleado dos tipos de variables: la identidad nacional, que mide el grado de apego que siente el encuestado por su país, y la identidad exclusiva. Esta última se ha construido a partir de las preguntas de apego hacia el país y la UE, considerando que aquellos que sienten mucho apego por su país y ninguno o muy poco por la UE tendrían una identidad nacional de tipo exclusivo. La relación inversa, aunque también la hemos considerado, no ha reflejado ningún resultado relevante⁷.

Comenzando por el cuadro 2, las variables independientes incluidas son, por un lado, las propiamente sociodemográficas, entre las que se encuentran la edad, el sexo, el nivel de estudios (medido por el número de años que el encuestado ha permanecido en el sistema educativo y la ocupación)⁸; y, por otro, la valoración de la situación económica en una escala que oscila entre el valor 1 (muy mala) y el 4 (muy buena)⁹. No se ha podido incluir la ideología en los modelos de control finales porque el estudio de 2012 no incluye esta variable. Sí se ha incluido, en cambio, en los análisis exploratorios del año 2007.

⁷ Proponemos más adelante una serie de hipótesis con respecto a las variables de percepción institucional e identitaria, así como sobre la variación de sus efectos en los dos momentos de análisis.

⁸ Los Eurobarómetros carecen de preguntas sobre el nivel de renta, de modo que, aunque distintos estudios las señalan como una variable relevante, no es posible tenerlas en cuenta en el análisis.

⁹ No se han podido incluir las valoraciones egotrópicas porque estas sólo aparecen en 2012, por lo que no se incorporan a los modelos finales. No obstante, hemos comprobado su efecto en el estudio de 2012 y es similar al de las valoraciones de tipo sociotrópico.

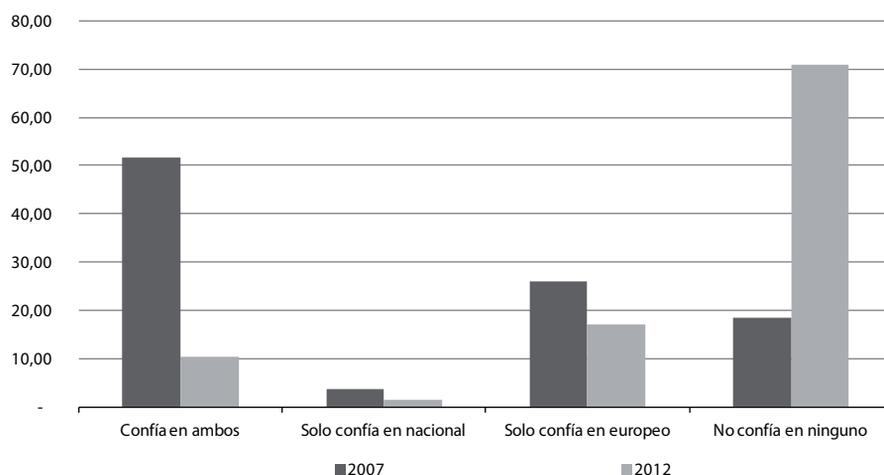
Para este año, antes de incluir la valoración de la economía, mostraba una relación significativa y de carácter negativo con la confianza en la UE, lo que implica que cuanto más a la izquierda se encuentre el encuestado en el espectro ideológico, menor será la probabilidad de confiar en la UE. Pero esta relación desaparece por completo al introducir las valoraciones económicas, lo que podría indicar que tan solo actúa como una variable conformadora de las actitudes.

Atendiendo a los resultados de los modelos de control (cuadro 2), encontramos un número reducido de variables independientes con efectos sobre los niveles de confianza en la UE. La edad muestra un efecto positivo leve tanto en 2007 como en 2012. En sentido contrario a las expectativas del enfoque utilitarista, el nivel educativo afecta negativamente a los niveles de confianza en 2007. Pero este efecto se revierte, cambiando su sentido a positivo, en 2012; un cambio que parece en consonancia con la significatividad positiva que adquiere la categoría “estudiantes” en 2012 y que no existía con anterioridad a la crisis económica. Por último, conforme a las expectativas del enfoque utilitarista, la valoración de la situación económica muestra un efecto positivo en 2007, que se mantiene también en 2012. No obstante, estos efectos y sus cambios, antes y después de la crisis, deben interpretarse sobre el fondo de la fortísima caída de los niveles de confianza en la UE –la mayor del continente– en España. En el año 2007, quizá debido a los altos niveles de confianza en la UE, las variables sociodemográficas vinculadas al enfoque utilitarista, o bien no mostraban relación con las actitudes hacia la UE, o su efecto no era en el sentido esperado, como en el caso del nivel educativo. En cambio, en 2012, tras una drástica caída en dicha confianza, son precisamente los niveles educativos más altos (y los estudiantes) los que con mayor probabilidad retienen dicha confianza frente a otras categorías de población, lo que les otorga una relación positiva con las actitudes de apoyo a la UE. Ello debe interpretarse, sin embargo, en el contexto de un marcado descenso generalizado, en términos absolutos, de la confianza, lo que paradójicamente aumenta el poder predictivo del enfoque utilitarista, al menos por lo que se refiere a los recursos educativos.

En cuanto a los modelos finales, estos aparecen recogidos en el cuadro 3. El M1 permite comprobar las hipótesis del enfoque institucio-

GRÁFICO 6

PORCENTAJE DE ENCUESTADOS QUE CONFÍAN EN EL PARLAMENTO NACIONAL Y EN EL PARLAMENTO EUROPEO



Fuentes: Eurobarómetros 68.1 (2007) y 77.3 (2012).

nal; y el M2 y el M3, las hipótesis vinculadas al enfoque indentitario. Respecto a estos dos últimos, la colinealidad existente entre las dos variables independientes clave (la identidad nacional) ha obligado a elaborar dos modelos diferentes, uno con la identidad nacional (M2) y otro con la identidad exclusiva (M3). Volviendo al primero de los modelos, el institucional, los datos del cuadro 3 muestran que, al introducir la confianza en los parlamentos, nacional y europeo, el nivel educativo deja de ser significativo tanto en el sentido negativo que exhibía en 2007 como en el positivo en 2012, lo que podría indicar que está actuando meramente como una variable conformadora de actitudes.

Centrándonos en las dos variables clave, observamos que ambas tienen un efecto significativamente positivo, de forma tal que confiar en cualquiera de los parlamentos aumenta la probabilidad de mantener una actitud positiva hacia Europa. Existe una relación significativa incluso cuando solo se confía en el parlamento nacional, tanto en 2007 como en 2012, de tal modo que la probabilidad de confiar en la UE aumenta con respecto a aquellos que no confían en ninguno de los dos. Este resultado respalda las expectativas de Anderson (1998) y Rohrschneider (2002) que, como se expuso arriba, sostienen que, dada la escasa información sobre el proceso de inte-

gración europea, los ciudadanos utilizan como *proxies* sus opiniones sobre la realidad política nacional. No obstante, quizá lo más relevante en este caso no sea la ausencia de cambios en la relación, sino la distribución de confianza en el parlamento nacional y en el Europeo en 2007 y 2013 (gráfico 6). El porcentaje de quienes confían en el parlamento nacional es tan reducido, especialmente en 2012, que, aunque esta categoría mantenga una relación estadística muy significativa con la dependiente, explicaría muy poco la varianza de la confianza en la UE, por lo que este resultado debe ser interpretados con cautela. Algo similar ocurre con la categoría de los que confían en las dos instituciones.

La lectura es algo distinta si consideramos el efecto de los que confían solo en el PE, pues atendiendo a la distribución de la variable, son considerablemente más los encuestados que fijan su confianza solo en el PE, tanto en 2007 como en 2012 (pese al descenso de en torno a 10 puntos que refleja el gráfico 6); al mismo tiempo, aumentan los coeficientes de significatividad de unas elecciones a otras. De ellos parece derivarse que para un sector relevante (sin duda, más relevante que los que confían solo en el parlamento nacional) de los entrevistados, la confianza solo en el PE es un predictor de la confianza en la UE; frente a ellos se sitúan quienes

CUADRO 3

COEFICIENTES DE REGRESIÓN DE LOS MODELOS INSTITUCIONAL E IDENTITARIO

	2007			2012		
	M1	M2	M3	M1	M2	M3
Sexo	-0,119 (0,277)	-0,166 (0,186)	-0,187 (0,189)	0,272 (0,254)	0,107 (0,172)	0,175 (0,175)
Edad	0,005 (0,008)	0,006 (0,005)	0,012* (0,006)	-0,005 (0,009)	0,009 (0,006)	0,010+ (0,006)
Educación	-0,008 (0,006)	-0,017*** (0,004)	-0,011** (0,004)	-0,001 (0,020)	0,048** (0,018)	0,044** (0,016)
Ocupación ^a						
Estudiante	0,052 (0,767)	0,014 (0,566)	-0,155 (0,575)	1,452+ (0,835)	1,484* (0,575)	1,253* (0,580)
Parado	-3,524* (1,503)	-1,497 (1,262)	-1,593 (1,278)	0,917 (1,387)	0,892 (0,818)	0,719 (0,833)
Agricultor/Ganadero	-1,001 (0,615)	-1,284** (0,390)	-0,968* (0,400)	0,873 (1,003)	0,308 (0,652)	0,208 (0,658)
Obreros no cualificados	0,077 (0,523)	-0,206 (0,360)		1,291+ (0,669)	0,904+ (0,462)	0,740 (0,469)
Obreros cualificados	-0,074 (0,503)	0,124 (0,323)	0,076 (0,333)	1,055 (0,661)	0,508 (0,457)	0,259 (0,459)
Empleados oficinas y servicios	0,148 (0,510)	0,350 (0,345)	0,309 (0,355)	1,456* (0,671)	0,619 (0,464)	0,339 (0,464)
Técnicos y cuadros medios	0,487 (0,952)	0,826 (0,687)	0,514 (0,685)	1,252 (0,771)	0,779 (0,535)	0,586 (0,536)
Pequeños empresarios	-0,789 (0,695)	-0,832+ (0,446)	-0,718 (0,453)	1,318 (0,814)	0,604 (0,535)	0,373 (0,537)
Directores y profesionales	-0,353 (0,734)	0,043 (0,467)	-0,120 (0,472)	0,857 (0,847)	0,755 (0,590)	0,298 (0,585)
Valoración Economía	0,392* (0,192)	1,177*** (0,137)	1,055*** (0,139)	0,121 (0,239)	0,730*** (0,154)	0,622*** (0,159)
Confianza Instituciones ^b						
Confía en ambos	4,949*** (0,428)			5,295*** (0,432)		
Solo confía en el nacional	2,254*** (0,512)			4,705*** (0,791)		
Solo confía en el europeo	1,914*** (0,311)			2,858*** (0,268)		
Identidad nacional		0,535*** (0,140)			0,238* (0,107)	
Identidad exclusiva ^c			-1,041*** (0,198)			-1,137*** (0,244)
Constante	-2,358** (0,784)	-3,663*** (0,702)	-1,671** (0,538)	-4,294*** (0,972)	-4,983*** (0,780)	-3,637*** (0,685)
X2 (d.f)	351,266 (17)	151,960 (15)	155,513 (16)	389,361 (17)	48,780 (15)	69,658 (16)
-2 log de la verosimilitud	431,697	839,525	813,025	484,177	952,754	917,403

Los datos reflejan los coeficientes de regresión. Entre paréntesis figuran los errores estándar. La categoría "jubilado" en ocupación no se incluye por falta de datos. La valoración económica, después de comprobar que no existían diferencias significativas, se trata como variable continua.

^a Categoría de referencia: Ama de casa; ^b Categoría de referencia: No confía en ninguno. ^c Hace referencia a la identidad exclusiva nacional. Categoría de referencia: Identidad inclusiva. No se incluye identidad exclusiva europea por falta de muestra.

*** p<0.000; ** p<0.00; * p<0.05; + p<0.1

Fuentes: Eurobarómetros 68.1 (2007) y 77.3 (2012).

no confían en ninguna de las dos instituciones, la mayoría de la población en 2012. Siguiendo a Sánchez-Cuenca (2000) y Kritzinger (2003: 237), esto confirmaría las expectativas en el sentido de que la percepción diferenciada de los niveles nacional y europeo (a favor de este último) contribuye a explicar una parte importante de las actitudes positivas hacia la UE, antes y después de la crisis.

Por último, contamos con las hipótesis vinculadas al enfoque identitario. Recapitulando las tesis de este enfoque, los efectos (el sentido y la intensidad) de las identidades en las actitudes de apoyo a la UE dependen del modo en el que se presenta el proceso de integración en cada contexto. En la sección anterior hemos comprobado que existe en España una larga tradición de “enmarcado positivo” basado en el mensaje de que la pertenencia de España a Europa jugó un papel clave en la modernización socioeconómica del país. Por añadidura, durante los debates de la Constitución Europea, solo un par de años antes de nuestra primera observación, los dos principales partidos presentaron el impulso a la integración europea en clave de interés nacional. Nuestra hipótesis, por tanto, es que la identidad nacional, medida a través de la variable de apego a España, tendrá en 2007 un claro efecto positivo sobre las actitudes hacia la UE. Por otro lado, hasta muy recientemente el “enmarcado” de Europa en España ha sido tan positivo y se ha hallado tan vinculado a lo que se concebía como intereses nacionales, que hemos incluido la identidad exclusiva basándonos en la expectativa de que en 2007 esta tuviera un efecto menor que en 2012 sobre las actitudes hacia la UE¹⁰. Por el contrario, nuestra expectativa es que, en 2012, en un país con condiciones macroeconómicas dramáticamente distintas, la identidad exclusiva adquiera claramente una relación negativa, mientras que la identidad nacional, medida a través del indicador de apego a España, pierda su efecto positivo, o incluso tenga un efecto negativo.

Los resultados del cuadro 3 confirman solo parcialmente nuestras hipótesis. La identidad exclusiva mantiene una relación negativa

¹⁰ En un trabajo anterior, Pérez-Nievas y Mata (2012), empleando datos del CIS de 2009, no hallaron efectos positivos ni negativos de la identidad española exclusiva en las actitudes de apoyo a la UE. En una línea similar, Garry y Tillie (2009) encontraron que en países receptores netos de fondos comunitarios, los efectos negativos de la identidad exclusiva desaparecían al introducir la percepción del beneficio para el propio país de la pertenencia a la UE.

en ambas muestras, en tanto que, conforme a lo esperado, la identidad nacional muestra una relación positiva y significativa con la confianza en la UE en 2007, pero la significatividad de la relación se reduce muy notablemente en 2012. En definitiva, la relación entre sentirse español y albergar actitudes positivas hacia la UE es en 2012, en plena crisis, mucho más débil de lo que lo era antes de la misma, en 2007.

6. CONCLUSIONES

Los recientes datos del Eurobarómetro de 2012 ponen de manifiesto una creciente desafección entre los ciudadanos y las instituciones europeas. España y los países más golpeados por la crisis del euro, como Grecia, Italia, Portugal o Irlanda, se encuentran entre los más afectados por esta creciente desafección. Sin embargo, la desconfianza hacia la UE crece también entre algunos de los denominados países “acreadores”, y muy notablemente en Alemania y Holanda. En todo caso, los datos ponen de manifiesto que, durante el período 2007-2012, la confianza en la UE descendió en todas las sociedades de los Estados miembros. Para el caso más concreto de España, las series longitudinales sugieren, además, que la caída en las actitudes de apoyo a la UE fue especialmente intensa en 2012, aunque la desafección venía alimentándose ya desde el inicio de la crisis en 2008. En todo caso, el fenómeno no es enteramente nuevo en España, pues existió un notable descenso en los niveles de apoyo a la UE a mediados de los noventa, coincidiendo con la crisis económica anterior; ciertamente, en esta ocasión la desafección europea parece de mayor intensidad que la que se registró entonces.

A lo largo de este trabajo se han examinado las distintas dimensiones de las actitudes hacia la UE, diferenciando entre aquellas que reflejan un apoyo difuso, como los sentimientos de identidad europea y el apego a la UE, y las que reflejan un apoyo específico, como la confianza o la valoración de la pertenencia a la UE. Los análisis aquí presentados indican que, en el contexto de crisis económica e institucional, el apoyo difuso se comporta como una reserva de lealtad en el proceso de integración europea: por un lado, a diferencia de la confianza, el apego no ha descendido en todos los países de la UE; y por otro, al menos en el caso concreto de España, la iden-

tividad europea no parece tan afectada por la crisis como otras actitudes. Sin embargo, los datos sugieren también que el descenso en los niveles de apoyo específico provoca el descenso de los niveles de apoyo difuso en una mayoría de países. Esto pone de manifiesto que los depósitos de reserva de lealtad a la UE no son inagotables, y que la prolongación de la crisis económica e institucional puede acabar echando al traste la legitimidad del proceso de integración europea.

Por último, en este trabajo hemos revisado también las principales aportaciones de tres enfoques explicativos de las actitudes hacia la UE: el utilitarista, el institucional y el identitario; y los hemos puesto a prueba contrastando su efecto en los niveles de confianza de los españoles en la UE antes de la crisis, en 2007, y durante su fase más aguda, en 2012. En primer lugar, respecto al enfoque utilitarista, los resultados ponen de manifiesto que, en el contexto de una caída sustancial de la confianza en todos los grupos de población, los ciudadanos con niveles educativos más altos (y los estudiantes) son los que con mayor probabilidad retienen dicha confianza frente a otras categorías de población. En este sentido, la crisis ha aumentado el poder predictivo del enfoque utilitarista, al menos por lo que se refiere a los recursos educativos. En segundo lugar, y por lo que hace al enfoque institucional, los resultados confirman las expectativas en el sentido de que la percepción diferenciada de los niveles nacional y europeo (a favor de este último) contribuye a explicar una parte importante de las actitudes positivas hacia la UE, antes y después de la crisis. Por último, los resultados sí permiten entrever el efecto de la crisis en la relación entre la identidad nacional española y las actitudes hacia la UE, de tal modo que si sentirse español tenía un nítido efecto positivo en la confianza en la UE en 2007, dicho efecto se ha debilitado como consecuencia de la crisis económica y política en la que se halla inmersa Europa.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, C. J. (1998), "When in doubt, use proxies: Attitudes toward domestic politics and support for integration", *Comparative Political Studies*, 31 (5): 569-601.

ANDERSON, C. J. y K. C. KALTENTHALER (1996), "The dynamics of public opinion toward European integration, 1973-93", *European Journal of International Relations*, 2 (2): 175-99.

ANDERSON, C. J. y S. M. REICHERT (1995), "Economic benefits and support for membership in the EU: A cross-national analysis", *Journal of Public Policy*, 15 (3): 231-49.

ÁLVAREZ-MIRANDA, B. (1996), *El Sur de Europa y la adhesión a la Comunidad: Los partidos políticos*, Madrid, CIS.

BALFOUR, S. y A. QUIROGA (2007), *España reinventada. Nación e identidad desde la transición*, Barcelona, Península.

BOOMGAARDEN, H. G.; SCHUCK, A. R. T, ELENBAAS, M. y C. H. DE VREESE (2011), "Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of euroscepticism and EU support", *European Union Politics*, 12: 241-266.

BREWER, M. B. (1993), "Social identity, distinctiveness, and in-group homogeneity", *Social Cognition*, 11(1): 150-64.

BRUBAKER, R. y F. COOPER (2000), "Beyond "Identity", *Theory and Society*, 29 (1): 1-47.

CALHOUN, C. (1994), "Social Theory and the Politics of Identity", en: C. CALHOUN (ed.), *Social Theory and the Politics of Identity*, Cambridge (Mass.), Blackwell Publishers.

CAREY, S. (2002), "Undivided loyalties: Is national identity an obstacle to European integration?", *European Union Politics*, 3 (4): 387-413.

DE VRIES, C. y K. VAN KERSBERGEN (2007), "Interests, identity and political allegiance in the European Union", *Acta Politica*, 42: 307-328.

DIEZ MEDRANO, J. (2003), *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain and the United Kingdom*, Princeton (NJ), Princeton University Press.

DIEZ MEDRANO, J. y P. GUTIÉRREZ (2001), "Nested identities: national and European identity in Spain", *Ethnic and Racial Studies*, 24 (5): 753-778.

DOGAN, M. (1994), "The decline of nationalism within Western Europe", *Comparative Politics*, 23 (3): 282-305.

DUCHESNE, S. y A. P. FROGNIER (2008), "National and European identifications: A dual relationship", *Comparative European Politics*, 6 (2): 143-168.

EASTON, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago, The University of Chicago Press.

EICHENBERG, R. y R. DALTON (1993), "Europeans and the EC: The dynamics of public support for European integration", *International Organization*, 47(4): 507-34.

GABEL, M. (1998a), *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion and European Union*, Ann Arbor (MI), University of Michigan Press.

— (1998b), "Public support for European integration: An empirical test of five theories", *Journal of Politics*, 60 (2): 333-54.

GABEL, M. y H. PALMER (1995), "Understanding variation in public support for European Integration", *European Journal of Political Research*, 27 (1): 3-19.

GABEL, M. y G. WHITTEN (1997), "Economic conditions, economic perceptions, and public support for European integration", *Political Behavior*, 19: 81-96.

GARRY, J. y J. TILLEY (2009), "The macroeconomic factors conditioning the impact of identity on attitudes towards the EU", *European Union Politics*, 10: 361-379.

GELLENY, R. y C. ANDERSON (2000), "The economy, accountability and public support for the President of the European Commission", *European Union Politics* 1 (2): 173-200.

HAESLY, R. (2001), "Euroskeptics, europhiles and instrumental Europeans. European attachment in Scotland and Wales", *European Union Politics* 2 (1): 81-102.

HOOGHE, L. y G. MARKS (2005), "Calculation, community and cues: Public opinion and European integration", *European Union Politics*, 6 (4): 421-445.

INGLEHART, R. (1970), "Public opinion and regional integration", *International Organization*, 24 (4): 764-795.

— (1971), "Changing value priorities and European integration", *Journal of Common Market Studies*, 10 (1): 1-36.

INGLEHART, R. y J. R. RABIER (1978), "Economic uncertainty and European solidarity: Public opinion trends", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 440: 66-87.

JACKSON, J. E.; MACH, B. W. y J. L. MILLER-GONZÁLEZ (2011), "Buying support and regime change: The evolution of Polish attitudes towards the EU and voting between accession and 2008", *European Union Politics*, 12: 147-167.

KRITZINGER, S. (2003), "The influence of the nation-state on individual support for the European Union", *European Union Politics*, 4 (2): 219-241.

LINDBERG, L. y S. SCHEINGOLD (1970), *Europe's Would-be Polity*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

LLAMAZARES, I. y W. GRAMACHO (2007), "Eurosceptics among Euroenthusiasts: An analysis of Southern European public opinions", *Acta Política*, 42: 211-232.

MAYER, N. (1997), "Le sentiment national en France" en : BIRNBAUM, P. (ed.), *Sociologie des nationalismes*, París, PUF: 273-294.

McLAREN, L. (2002), "Public support for the European Union: cost/benefit analysis or perceived cultural threat?", *Journal of Politics*, 64 (2): 551-566.

— (2004), "Opposition to European integration and fear of loss of national identity: Debunking a basic assumption regarding hostility to the integration project", *European Journal of Political Research*, 43 (6): 895-911.

— (2006), *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*, Houndmills, Palgrave Macmillan.

MUÑOZ, J.; TORCAL, M. y E. BONET (2011), "Institutional trust and multilevel government in the European Union: congruence or compensation?", *European Union Politics*, 12 (4): 551-574.

NELSEN, B. F. y J. L. GUTH (2000), "Exploring the gender gap: Women, men and public attitudes

toward European integration”, *European Union Politics*, 1 (3): 267–91.

PÉREZ-NIEVAS, S. y T. MATA (2012), “La identidad nacional y regional en el proceso de integración europea” en: TORCAL, M. y J. FONT (eds.), *Elecciones Europeas 2009*, Madrid, CIS: 139-174.

RAY, L. (2004), “Don’t rock the boat: Expectations, fears, and opposition to EU level policymaking”, en: MARKS, G. y M. R. STEENBERGEN (eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press: 51–61.

ROHRSCHEIDER, R. (2002), “The democracy deficit and mass support for an EU-wide government”, *American Journal of Political Science*, 46: 463-475.

RUIZ JIMÉNEZ, A. M. (2005), “Identidad europea y lealtad a la nación. Un compromiso posible”, *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 99-127.

RUIZ JIMÉNEZ, A. M. y A. EGEA (2010), “Euroscepticism in a pro-European country”, *South European Society and Politics*, 15 (1): 121-147.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2000), “The political basis of support for European integration”, *European Union Politics*, 1 (2): 147–71.

SHEPERD, R. J. (1975), *Public Opinion and European Integration*, Lexington, Lexington Books.

SMITH, A. D. (1992), “European integration and the problem of identity”, *International Affairs*, 68 (1): 55–76.

STRATH, B. y A. TRIANDAFYLIDOU (2003), *Representations of Europe and the Nation in Current and Prospective Member-states: Media, Elites and Civil Society – The Collective State of the Art and Historical Reports*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the EC.

TORCAL, M. y J. MUÑOZ (2012), “Actitudes hacia la Unión Europea y elecciones al Parlamento Europeo”, en: TORCAL, M. y J. FONT (eds.) *Elecciones Europeas 2009*, Madrid, CIS: 197-227.

VAN KERSBERGEN, K. (2000), “Political allegiance and European integration”, *European Journal of Political Research*, 37 (1): 1–17.

La unión política como tratamiento de legitimación de la nueva Unión Europea

Reflexiones sobre el diagnóstico, la dosis adecuada y los posibles efectos secundarios

IGNACIO MOLINA*

RESUMEN

La crisis ha erosionado de manera acelerada la legitimidad democrática que tradicionalmente había disfrutado el proceso de integración europea. El intento actual de reforzar la vinculación política entre los ciudadanos y la toma de decisiones en la Unión Europea resulta no solo complicado, sino también arriesgado. Dadas las dificultades para una solución federalizante de refuerzo de las instituciones comunes, se puede optar por hacer descansar más la rendición de cuentas en los parlamentos nacionales, pero eso puede producir importantes desigualdades políticas en perjuicio de los Estados considerados deudores, entre los que se encuentra España.

danos empiezan a pensar que europeizar más ámbitos institucionales y de políticas públicas no amplía, sino que reduce su capacidad de decidir (Torreblanca, 2013). Curiosamente, dado que el origen de la respectiva percepción es antagónico en los países acreedores (del norte) y en los deudores (del sur), hay un común sentimiento de malestar democrático de los ciudadanos hacia la integración. Más Europa parece significar en ambos casos una gestión de la crisis decidida por tecnócratas o por grandes coaliciones con una agenda alejada de la demanda mayoritaria en cada contexto (y que se expresa en forma de menos austeridad o recortes en el sur y de menos solidaridad o rescates en el norte).

1. INTRODUCCIÓN

Parece imposible seguir ignorando que la calidad democrática de la Unión Europea (UE) se ha deteriorado en los últimos tres años por efecto de la crisis. Por primera vez de manera generalizada en todos los Estados miembros, y afectando no solo a aquellos casos de países con importantes movimientos euroescépticos, los ciuda-

Lo cierto es que en los dos grupos “geopolíticos” en los que parecen haberse clasificado los países miembros de la eurozona (con Francia y Bélgica a medio camino entre ambos) y, por añadidura, también en los Estados miembros que no forman parte de la moneda común, se ha reavivado el viejo debate sobre el déficit democrático. Un debate que había sido relativamente intenso durante la Convención que intentó proporcionar un Tratado Constitucional para la UE, pero que, tras los fracasos de aquel proyecto en los referendos francés y neerlandés, parecía haber quedado dormido por mucho tiempo. Dormido y ahora, por efecto de la crisis, vuelto a despertar –pero en ningún caso muerto– porque el problema de la legitimidad política de la integración europea

* Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid; investigador principal para Europa del Real Instituto Elcano (imolina@rielcano.org).

no quedará definitivamente resuelto hasta que no se aclare cuál es la finalidad política última de la UE (Janning, 2012). ¿Y cuál es esa “finalidad”? ¿una organización intergubernamental controlada por Estados-nación?, ¿un superestado federal en elaboración?, ¿un sistema complejo de gobernanza multinivel?, ¿un híbrido?, ¿un experimento único? No lo sabemos. Nadie lo sabe aún y, mientras tanto, el “déficit democrático” será una consecuencia inevitable de esa naturaleza ambigua de la UE y, por supuesto, de la ausencia por el momento de un *demos* europeo.

Pero, en efecto, este problema crónico del déficit democrático se ha agudizado con la crisis que ha evidenciado, en primer lugar, una obvia pérdida de soberanía en los países deudores (evidenciada, sobre todo, en las condiciones impuestas a los países rescatados, pero también en los casos de España, con la larga serie de ajustes fiscales o el episodio de la reforma constitucional, y de Italia, con la conformación de un gobierno tecnocrático en 2011). También se asiste, en segundo lugar, a una pérdida de soberanía –menos dolorosa por sus efectos, pero también muy relevante desde el punto de vista político– en los países acreedores, cuyas poblaciones han visto sin ningún entusiasmo cómo se han aprobado rescates a ciertos países del sur y se ha avanzado en la unión bancaria o en el activismo del Banco Central Europeo. Y, en tercer lugar, este estado de malestar ha retroalimentado los viejos prejuicios críticos respecto de la calidad democrática de la UE en el Reino Unido y otros países que no forman parte del euro. La cuestión es, por tanto, hasta qué punto puede la integración europea sobrevivir en este clima de escasa legitimidad y de percepción social de que el sistema político supranacional europeo no sirve para satisfacer la búsqueda de los deseos políticos de las mayorías.

La UE y sus Estados miembros, ante el peligro que corre la moneda común, y con ella todo el proyecto de integración, han reaccionado impulsando una serie de reformas para reforzar al euro y, de camino, devolver la legitimidad al proceso. Una devolución de la legitimidad que no vendría solo de la mano de los resultados u *outputs* (la salida de la crisis en sí y la supervivencia del euro), sino también del fortalecimiento de los procedimientos o *inputs* democráticos en pos de una auténtica unión política; es decir, “revisitando” el funcionamiento institucional de la Unión apenas dos años y medio después de que

entrara en vigor el Tratado de Lisboa. No obstante, un rápido análisis de las distintas versiones del *Informe sobre la futura Unión Económica y Monetaria* (coordinado por el presidente del Consejo Europeo —Herman van Rompuy— y en el que también están trabajando los presidentes de la Comisión, del Banco Central Europeo y del Eurogrupo desde junio de 2012) muestra que el pilar referente a la llamada unión política se va perfilando con mucha vaguedad.

La crisis, que ha puesto en evidencia las limitaciones del marco actual de la UE y de la Unión Económica y Monetaria (UEM), ha forzado ya a realizar importantes avances no previstos en los ámbitos de la integración financiera o presupuestaria y en la coordinación de las reformas estructurales. Pero, frente a los otros tres pilares –o *building blocks*– que sí gozan de amplio contenido sustantivo (uniones bancaria, fiscal y, en menor medida, la económica), la unión política aparece desdibujada e incluso ha perdido ese nombre de forma oficial¹.

Incluso, como señalan algunos autores (Dullien y Torreblanca, 2012), se corre el riesgo de diseñar una supuesta unión política “apolítica” que, pese al nombre, esconda el agravamiento, paradójicamente, de la crisis de legitimidad del proyecto. Y ello porque en la definición de la unión política existe, para empezar, una tensión entre reglas y políticas. Esto es: ¿queremos solo una unión de reglas, que enfoque todo el juego institucional hacia la elaboración y el cumplimiento de reglas, sobre todo fiscales? Porque en este caso, estaríamos diseñando un sistema de superagencia independiente, encargada de vigilar, pero no de hacer política, y por tanto en absoluto sería un gobierno europeo. Al fin y al cabo, un gobierno tiene que tener capacidad de hacer políticas, de cambiarlas y de financiarlas vía impuestos. Una unión de reglas puede ser algo parecido a la visión que ciertos países (en particular, Alemania) e ideologías (la liberal) quieren imponer, mientras que una unión de políticas,

¹ Formalmente se habla solo de legitimidad democrática y rendición de cuentas en vez de unión política. Es verdad, no obstante, que las otras tres “uniones” también reciben nombres alternativos como son: marco financiero integrado (en vez de unión bancaria), marco presupuestario integrado (en vez de unión fiscal), y marco de política económica (en vez de unión económica). Tanto el primer informe borrador presentado en junio de 2012, como los sucesivos informes provisionales coincidiendo con la celebración de los siguientes Consejos Europeos se denominan *Towards a genuine Economic and Monetary Union*. Véase, por ejemplo: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

con más discrecionalidad, es lo que otros países e ideologías (seguramente la socialdemocracia) preferirían. En la unión de reglas, se cumplen objetivos como el 0,5 por ciento de déficit, lo que en teoría permite a cada Estado estar saneado y llevar a cabo las políticas que quiera. Pero en una unión de políticas a escala europea, el objetivo puede tener un contenido programático propio y colectivo. En el primer caso, estamos ante lo que he denominado “una unión apolítica”, en el segundo ante una unión politizada (Dullien y Torreblanca, 2012).

Pero es que, junto a ese dilema sobre el contenido más o menos ambicioso de la unión política, hay otra dimensión que es a la que este texto prestará especial atención y que se refiere a la manera político-institucional de legitimar esa unión política europea. ¿Indirectamente, es decir, reforzando el papel de los Estados miembros y, por tanto, de los parlamentos nacionales como vigilantes democráticos del proceso decisorio y puntos de veto potenciales de lo que sus gobiernos respectivos hacen en el Consejo Europeo? ¿O bien directamente, dando más poder al Parlamento y a la Comisión Europea para que se conviertan en un gobierno y un parlamento de verdad, cosa que hoy por hoy no son? En el momento actual, no hay una opción clara por reforzar la vía indirecta o la directa, y la idea dominante –genérica– parece limitarse a promover mayor participación y control del Parlamento Europeo (PE) y de los parlamentos nacionales en la nueva toma de decisiones que se perfila para “la UE postcrisis” a partir del principio general –razonable, aunque, como luego se verá, potencialmente peligroso si se malinterpreta– de que el fortalecimiento de la actividad democrática se lleve a cabo al nivel en que se toman las decisiones. Además, el acento se pone claramente sobre el proceso (*input-oriented democracy*), y apenas sobre el resultado (*output-oriented democracy*)². Desde luego, un proceso decisorial

² En clara conexión con la clásica definición de Abraham Lincoln sobre la democracia como *government of the people, by the people, for the people*, el célebre politólogo alemán Fritz Scharpf (1999) distingue dos dimensiones igualmente importantes de la legitimidad democrática: en el lado del *input* (el gobierno *por* el pueblo), la democracia requiere mecanismos o procedimientos para vincular las decisiones con las preferencias de los ciudadanos y eso se consigue a través de la representación, la rendición de cuentas y las elecciones. Pero también está el lado del *output* (el gobierno *para* el pueblo), ya que la democracia corre el riesgo de convertirse en un ritual vacío si el proceso anterior no es capaz de producir resultados efectivos para lograr las prioridades colectivas de los ciudadanos.

más transparente y controlado supone atender a dimensiones centrales de la legitimidad democrática, como son la participación estrecha de los ciudadanos y la rendición de cuentas ante estos (*accountability*). El problema viene cuando ese énfasis es tal que subordina a otras dimensiones igualmente centrales de la legitimidad democrática, como son la igualdad efectiva de los ciudadanos y la capacidad de obtener el resultado que responde a sus deseos mayoritarios (*responsiveness*).

La solución pasa entonces por avanzar con determinación hacia una mejora global de la gobernanza europea en un sentido federalizante, como la que ya se está abriendo camino en textos más o menos oficiales como el de la reflexión sobre el *Futuro de Europa* presentada en Varsovia en septiembre de 2012 por once ministros de Exteriores, incluyendo al español³. Se empieza, pues, a abrir un debate político y académico sobre los elementos político-institucionales de la futura gobernanza europea⁴.

Este texto se organiza en torno a seis reflexiones. Las dos primeras son más generales y desarrollan de manera relativamente amplia los peligros de un reforzamiento democrático que pueda suponer desigualdades políticas entre los europeos, o una complejidad en la toma de decisiones y su implementación que dificulte la consecución del resultado que realmente desea la mayoría de los ciudadanos. A partir de esas premisas, en las siguientes dos reflexiones se plantea de forma breve que el nuevo modelo de gober-

³ El informe final de los once ministros de Exteriores que componían el *Grupo sobre el Futuro de Europa* (grupo originalmente promovido por el ministro alemán Westerwelle) está disponible en: www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171842/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf

⁴ Además de los informes oficiales coordinados por Herman Van Rompuy y del antes mencionado informe de los once ministros de Exteriores, se han publicado, al menos, otros dos documentos relevantes sobre la futura gobernanza de la UE y de la UEM (Janning, 2012). En primer lugar, el tutelado por Jacques Delors y Helmut Schmidt, bautizado en honor de Tommaso Padoa-Schioppa, que fue presentado en junio pasado y titulado *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe*. Pese a las credenciales de sus impulsores, es un texto que más bien aboga por limitar la europeización: www.eng.notre-europe.eu/media/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012_01.pdf

En segundo lugar, y presentada también en junio pasado, ha de mencionarse la declaración marcadamente federalista *Only a European federal union can solve the crisis – Federal Union or disintegration*, promovida por el llamado *Grupo Spinelli*: www.spinelligroup.eu/wp-content/uploads/2012/06/SpinelliGroupConclusions28062012.pdf

nanza democrática europea solo puede ser integral (*input-output* y *accountability-responsiveness*), lo que obliga a desarrollarlo de forma mucho más preferente en el nivel de las instituciones comunes que en el de los parlamentos nacionales. Eso no significa ignorar las limitaciones actuales de la comunidad política europea –es decir, la evidente identificación primigenia de los ciudadanos con los Estados–, por lo que el modelo a construir debe combinar de modo audaz y realista el federalismo con el intergubernamentalismo: promover liderazgos, procesos legislativos y programas de gobierno europeos, pero reconociendo a la vez el papel protagonista que seguirán jugando los líderes, los gobiernos y los partidos a escala nacional. Una combinación que conduce necesariamente a un modelo democrático consensual basado en una doble mayoría: la territorial (tomando en consideración los diversos intereses estatales) e ideológica (sobre la base del consenso entre el centro-derecha y el centro-izquierda, aunque con lógicas inclinaciones hacia un lado u otro). La quinta reflexión consiste en una preocupación genérica sobre el alejamiento de los europeos respecto del proceso de integración y sobre cómo abordar este distanciamiento al margen del rediseño institucional. Y, finalmente, a modo de conclusión, se realizan unas reflexiones de recapitulación.

2. UNA ASIMETRÍA DE PODER INESPERADA E INADMISIBLE: DE CÓMO LA FRACTURA ENTRE ESTADOS ACREEDORES Y DEUDORES PODRÍA TRASLADARSE A LA POLÍTICA

Al margen de las discrepancias sobre la gestión de la crisis del euro, existe un amplio consenso en toda Europa de que la respuesta de la UE –la que hasta ahora se está dando o cualquier otra orientada a salvar la moneda común– lleva a un reforzamiento de los poderes de algunas instituciones europeas (singularmente el Consejo Europeo, el Eurogrupo, el Banco Central Europeo y, de forma parcial, la Comisión) que supera las previsiones originales de los Tratados. Ese fortalecimiento extraordinario y sobrevenido provoca lógicos interrogantes relativos a la legitimidad y la rendición de cuentas. Ya sabemos lo difícil que es construir una democracia supranacional por la complejidad inherente al diseño institucional de una organización como la UE y, sobre todo, por-

que no se beneficia de un *demos* que permita a los ciudadanos identificarse de forma directa con ella. La relación política entre los ciudadanos y la Unión está aún claramente mediada por los Estados miembros, y esa tendencia se refuerza si hay crisis, cuando no se percibe tanto la eficacia instrumental del nivel europeo e incluso se reacciona contra él con desconfianza e incluso hostilidad. Hasta ahí, problemático pero nada novedoso. Pero lo que la crisis de la deuda en la eurozona ha provocado es una nueva dimensión inesperada e inadmisibles de esa tendencia reactiva.

En efecto, los Estados miembros pueden decidir que esa expansión excepcional de las funciones ejercidas por Bruselas o Frankfurt debe ser controlada democráticamente. Y, en ausencia de un control efectivo a nivel europeo (ya sea por fallos de diseño en la rendición de cuentas de las instituciones europeas o porque la atribución competencial expresamente lo impide), pueden decidir reforzar los mecanismos nacionales en la línea defendida, por ejemplo, desde el Tribunal Constitucional alemán en Karlsruhe en los últimos años. Ciertamente, la UE no puede vaciar a las democracias nacionales, pero el problema es que solo unas pocas de ellas (las que están en posición acreedora y, singularmente, Alemania) están en condiciones de establecer esos controles nacionales y conseguir que sus parlamentos se conviertan en nuevos *policy-makers* que supervisan, condicionan o vetan los avances de la integración. En el caso de los deudores (sobre todo, si se trata de países rescatados), sus parlamentos deben aceptar sumisamente un poco digno papel de meros *policy-takers*.

Esta creciente asimetría de poder entre los Estados miembros –trasladado desde el ámbito económico al puramente político– es la gran trampa de las recetas que confían en más participación de los parlamentos nacionales como fórmula para ganar legitimidad. Muy al contrario, un protagonismo mayor del *Bundestag* alemán o del *Eduskunta* finlandés en decisiones que afectan muy directamente a las vidas de los italianos o los irlandeses solo puede generar mayor deslegitimación de la UE (incluso entre los países acreedores⁵) y una evidencia clara de la imposibi-

⁵ Esto es así porque, si la población considera que el sistema político nacional del país acreedor tiene poder para condicionar decisivamente e incluso vetar una decisión europea, se impide la dinámica del *blame shifting* (es decir, desviar hacia las instituciones comunes la responsabilidad de la gestión de los asuntos europeos), y se introducen tensiones en el debate interno, que, de otro modo, no se producirían, en claro beneficio de las corrientes antieuropeas y populistas.



lidad de que el ciudadano de los Estados periféricos pueda moldear decisiones o pedir cuentas a un poder que no controla ni elige. Aun cuando la argumentación del Informe Van Rompuy está muy matizada y, lógicamente, postula una visión europea, lo cierto es que presta tanta o incluso más atención a los parlamentos nacionales que a las instituciones comunes y solo alude de pasada a la inadecuación de los primeros para conformar la unión política (véase, más adelante, nota 7), sin mencionar el problema de la asimetría de poder aquí comentado. Pero es solo en las instituciones europeas donde todos los ciudadanos de la UE tienen a *priori* un poder similar o, al menos, no tan lastrado por la posición deudora del Estado al que pertenecen a la hora de tomar colectivamente las decisiones cruciales. Si el principio general propuesto por el presidente del Consejo Europeo consiste en que el control democrático y la rendición de cuentas se han de llevar a cabo al nivel en que se toman las decisiones, hay que advertir que unos Estados miembros tienen tal vez cierta capacidad efectiva de tomarlas en el nivel nacional, pero otros, con una soberanía muy limitada por su debilidad financiera, no.

3. EVITAR LOS VETOS: LA DEMOCRACIA NO ES SOLO UN SISTEMA DE *INPUTS* SINO TAMBIÉN, Y SOBRE TODO, UN SISTEMA PARA CONSEGUIR EL *OUTPUT* MAYORITARIO

Como se acaba de apuntar, el clásico debate sobre el déficit democrático europeo se agudiza en momentos de crisis, porque Bruselas o Frankfurt asumen más poder y toman decisiones críticas justo cuando el ciudadano se muestra más susceptible, cuando percibe menos la legitimidad de ejercicio (*effectiveness*) de la UE, que, como además sabemos, apenas disfruta de legitimidad de origen (*legitimacy*). Por eso, aumenta la tentación en el seno de los Estados miembros de compensar esa erosión con nuevos controles democráticos: parlamentos, jefes de Estado y tribunales constitucionales –animados por diversos partidos más o menos euroescépticos y por importantes corrientes de opinión pública– se creen en el deber de defender a escala nacional los intereses de los distintos *demos* originarios y propugnan la necesidad de vigilar más estre-

chamente el proceso. Se trata de una tendencia que alcanza también a los países deudores (singularmente, Grecia, donde ha sido muy viva la apelación a consultar a los griegos, incluso por medio de referéndum, para comprobar su grado de apoyo a la gestión de la crisis), pero que, sin duda, es más fuerte en los acreedores, en línea con la reflexión apuntada más arriba. Con relativa frecuencia en los últimos años, el resto de Europa ha visto cómo diversos avances en la integración fiscal, o el diseño del fondo de rescate o la activación de los mecanismos de emergencia quedaban en la práctica supeditados a pronunciamientos parlamentarios o judiciales que venían de Alemania, los Países Bajos, Finlandia, o incluso Eslovaquia.

Como ya se ha sugerido en el epígrafe anterior, tras esta pauta de reforzamiento del protagonismo de los parlamentos nacionales durante el proceso de toma de decisiones vinculadas a la gestión de la crisis hay una doble idea de fondo muy razonable. Por un lado, la soberanía reside en los pueblos de los Estados miembros, y la UE es una organización que actúa a partir de la atribución expresa de competencias. De ese modo, si los Estados han querido voluntariamente que, en unos ámbitos, no se otorgue poder a las instituciones europeas (por ejemplo, en la norma del *no bail-out* o en la política de pensiones), eso, en principio, significa que el poder sobre dichos ámbitos sigue residiendo en los Estados y que la decisión democrática debe llevarse a cabo en el nivel nacional. Por otro lado, incluso para aquellos ámbitos en los que la UE tiene atribuidos poderes, se argumenta que la participación de los parlamentos nacionales debe ser mayor para: (i) evitar una violación de la subsidiariedad o la proporcionalidad en el ejercicio de las competencias compartidas, (ii) instruir y supervisar mejor al gobierno nacional que representa los intereses del Estado a través del Eurogrupo, del Consejo y del Consejo Europeo, e incluso (iii) compensar las debilidades que aún tiene el PE para ejercer el control democrático de la UE.

Pero el problema es que ese *input* mayor de los parlamentos nacionales durante el proceso de adopción o de implementación de decisiones europeas puede suponer en la práctica la aparición de inesperados puntos de veto que dificulten o frustren la consecución de un *output* democráticamente deseado y que sí forma parte esencial de una política cuyo desarrollo corresponde al nivel europeo. Si las instituciones comu-

nes con sede en Bruselas o Frankfurt determinan que la supervivencia del euro (ámbito sobre el que obviamente tienen competencia) exige acciones extraordinarias que a *priori* no estaban contempladas, resulta muy problemático que su adopción o implementación se condicione al visto bueno de instancias puramente nacionales como son el parlamento, el tribunal constitucional o directamente el cuerpo electoral. Es decir, es muy discutible que un Estado miembro pueda apelar a la democracia nacional y al reparto competencial del Tratado para vetar una medida que, ya sea en términos de solidaridad (por ejemplo, crear un mecanismo de rescate o un fondo de garantía de depósitos no previstos) o en términos de responsabilidad (una política fiscal que puede suponer aumentos de impuestos o recortes del gasto social tampoco previstos), se considere imprescindible para salvar la UEM. Y es muy discutible desde el punto de vista democrático porque esa misma democracia nacional decidió en su día crear una moneda común y, mientras no opte por abandonarla, cabe suponer que desea que sobreviva.

Un Estado miembro puede abandonar el euro (en principio, dejando la UE), pero no puede condicionar mientras tanto de forma individual, y en cierto modo ventajista, la gestión colectiva de la UEM, apelando a la democracia nacional. De hecho, esta es la idea que subyacía en la fuerte crítica realizada por los demás Estados miembros, y señaladamente Alemania, a la pretensión de Yorgos Papandreu de someter a referéndum la austeridad fiscal negociada con sus socios a cambio del rescate en 2011. Y, de forma paralela, explica la marginación del Reino Unido –también promovida por Alemania– en la elaboración del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), que por vez primera rompe con la idea de unanimidad para la reforma de los Tratados. En consecuencia, si un Estado en posición deudora no puede frustrar la gestión del euro acordada por el conjunto de los miembros y las instituciones comunes, y si un Estado con *output* sobre la moneda no puede bloquear los avances que se estimen necesarios para que sobreviva, de igual modo debe concluirse que un Estado acreedor –que, además, desea preservar la eurozona– no puede apelar a ningún *veto point* democrático particular. De lo contrario, no solo estaría también subordinando de modo peligroso la *responsiveness* a una *accountability* fragmentada, sino que además –en la medida en que no toleraría esa actitud en el país deudor– estaría aprove-

chándose de la antes comentada asimetría de poder que no casa precisamente bien con la idea de democracia.

Por supuesto, que ni los países deudores ni los acreedores puedan ignorar el *output* mayoritariamente deseado cuando formulan su *input* particular no significa despolitizar y desdemocratizar la gestión de la crisis del euro a partir de la retórica TINA (*there is no alternative*). No hay ninguna predeterminación que suponga que la supervivencia de la moneda única deba llevar a que, por ejemplo, la periferia recorte acelerada o irracionalmente en sanidad o en inversión en capital humano, y que el centro tenga que impulsar insensatas medidas que mutualicen todas las deudas o fomenten riesgos morales. Pero sí significa que esa gestión más democrática de la crisis difícilmente se puede hacer en el nivel fragmentado nacional pues, de hecho, eso supone un proceso menos democrático y, además, menos eficaz⁶. Y así, del mismo modo que los parlamentos nacionales aplican el test de subsidiariedad para que la UE no expanda abusivamente su poder y solo se ocupe de aquellas cuestiones en las que aporte valor añadido, debe operar una suerte de principio inverso que impida a esos parlamentos nacionales usar abusivamente sus competencias para frustrar el curso de una política que solo puede elaborarse de modo común⁷.

De ese modo, y volviendo al principio general propuesto por Van Rompuy, si el control democrático y la rendición de cuentas se han de llevar a cabo al nivel en que se toman efectivamente las decisiones, entonces la solución en el caso de la UEM –y todas sus acciones conexas en las llamadas uniones fiscal, bancaria o económica– debe pasar prioritariamente por reforzar las instituciones comunes (y, en especial, el PE), porque es efectivamente en el nivel europeo donde esas decisiones se toman y deben tomarse. Por su parte, las democracias nacionales seguirán realizando importantes funciones euro-

⁶ La rápida consolidación fiscal de los Estados deudores es contraproducente desde la lógica de la UEM (pues complica aún más los desequilibrios fiscales de esos países), pero parece constituir una exigencia de la opinión pública alemana para avanzar democráticamente en la aprobación de mecanismos de solidaridad.

⁷ De hecho, esta idea se contiene en el Informe Van Rompuy del 5 de diciembre, cuando se señala que “las provisiones de legitimidad democrática y rendición de cuentas deberían asegurar que el interés común de la Unión se tenga debidamente en cuenta; sin embargo, los parlamentos nacionales no se encuentran en la mejor posición para tomarlas plenamente en cuenta.

peas que vehicularán normalmente a través de los respectivos parlamentos, entre ellas: (i) elegir y controlar a los líderes que representan a los Estados en el Consejo Europeo (o cumbres del euro); (ii) orientar y controlar la conducta de sus gobiernos nacionales en el Consejo (o Eurogrupo); (iii) conectarse con la actividad del PE –ascendente y descendente– a través del vínculo de los partidos políticos o de órganos interparlamentarios en red; (iv) recibir más información de la actividad de la Comisión o del Banco Central Europeo, e (v) incluso supervisar que la UE no legisle si no está justificado hacerlo. En ese sentido, son bienvenidas las iniciativas encaminadas a conectar a los parlamentos nacionales –y regionales– entre sí y con el PE: fortalecer la cooperación interparlamentaria en la Conferencia de las comisiones parlamentarias de Asuntos Europeos o Comunitarios de los Estados miembros (COSAC) (donde abunda una orientación europeísta que puede ayudar a socializar a los diputados nacionales en los asuntos y valores de la UE), o la prevista en el art. 13 del TCEG para asuntos de gobernanza económica, impulsar otros foros de encuentro sin carácter decisorio, y promover intercambios de miembros en los grandes debates respectivos. Por el contrario, deben rechazarse las que supongan mayor protagonismo individual de los parlamentos nacionales en decisiones cruciales que afectan a toda la UE. No es admisible democráticamente que pueda obstaculizarse desde posiciones nacionales una gobernanza propiamente europea.

Por supuesto, esa gobernanza europea debe ser mejor y más democrática. Solo la UE como tal puede gestionar la UEM, aunque, eso sí, forjando amplios equilibrios interterritoriales (y no imposiciones desde el centro o meros arreglos franco-alemanes como los contemplados hasta primavera de 2012) y amplios equilibrios ideológicos (y no la aplicación sesgada de unas determinadas recetas ordoliberalas). Un doble consenso que, por un lado, determine un esfuerzo solidario por los países acreedores que no suponga transferencias injustas, ni provoque inflación excesiva, ni desincentive reformas estructurales; y, por el otro lado, que conlleve un esfuerzo responsable por los países deudores que no rompa su cohesión social, ni erosione su capacidad de innovar o ahogue la financiación. Un equilibrio así no se puede conseguir sumando diecisiete o veintiocho procesos; antes bien, solo se puede alcanzar con un procedimiento a escala europea, con mayor implicación del PE y un sistema institu-

cional más eficaz en su conjunto que asegure el doble *input* mayoritario (territorial e ideológico) realmente necesario para no poner en peligro el *output* también mayoritario del euro.

4. UN MODELO DE UNIÓN POLÍTICA EUROPEA INTEGRAL Y COHERENTE: EL FEDERALISMO INTERGUBERNAMENTAL

Las anteriores premisas suponen que el mayor control democrático del proceso debe vehicularse, en primer lugar, a través de un PE más fuerte (una institución que canaliza predominantemente el *input* ideológico, aunque de forma secundaria incorpora cierta dimensión territorial por la extracción de sus miembros), a través de mayores funciones legislativas, presupuestarias y de control político que requerirían reformas de los Tratados aunque estas no fueran especialmente revolucionarias. El actual procedimiento legislativo ordinario no debería cambiar en lo sustancial, pero tal vez habría que determinar en qué ámbitos los grupos parlamentarios podrían realizar proposiciones de ley. El PE debería tener más capacidad fiscal y poder gestionar, junto al Consejo, tributos europeos propios, como, por ejemplo, el impuesto sobre transacciones financieras. Entre sus funciones de control, debería tener una relación de investidura y rendición de cuentas sobre el presidente de la Comisión y el Colegio de Comisarios homologable a la de cualquier cámara baja de un federalismo parlamentario y cuyos equilibrios ideológicos o territoriales los marcasen los grandes grupos parlamentarios surgidos de las elecciones, no los Estados. Esta evolución se podría acelerar con la introducción de listas paneuropeas o con la convergencia hacia un sistema electoral uniforme.

La Comisión, por su parte, debe ser un auténtico poder ejecutivo, más operativo y con muchas menos carteras que las veintisiete actuales⁸. Seguiría con sus funciones clásicas de implementación y de iniciativa legislativa (si bien no necesariamente en monopolio; es decir, diseñaría los proyectos de ley pero el Parlamento podría

⁸ Lo que puede hacerse vía reforma de los Tratados, para rectificar el compromiso alcanzado con Irlanda en 2009, o a través de fórmulas imaginativas que simplemente distingan a diez o doce comisarios *senior* de una quincena de comisarios *junior*.

realizar proposiciones). Preservaría sus funciones de representación exterior, aunque canalizadas muy preferentemente a través del servicio diplomático del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Y, como se señala en el epígrafe siguiente, reforzaría su carácter democrático porque su composición dependería más de los resultados en las elecciones al PE sin perjuicio de que seguiría siendo una Comisión de consenso con miembros de las familias políticas más importantes y de todas las sensibilidades territoriales.

Además de esos cambios democratizantes en el PE y la Comisión, y de forma coherente con la necesidad de alcanzar dobles consensos (el *input* al servicio del *output*), el nuevo modelo de gobernanza europea debería seguir descansando en paralelo sobre el Consejo –o en su caso el Eurogrupo– que canaliza el interés territorial en la toma de decisiones, incorporando también cierta dimensión ideológica por el color político de sus componentes. Su composición no requiere reforma de los Tratados, pues es más conveniente a la gobernanza europea que sus integrantes sigan siendo, como hasta ahora, miembros de los gobiernos nacionales, y no representantes directamente elegidos por los electorados o los parlamentos nacionales para esta función. El Consejo (de Ministros) debe consolidarse y perfeccionarse como órgano de representación democrática territorial⁹. Debe hacerlo en primer lugar en sus funciones colegisladoras –con sesiones públicas– a modo de cámara alta de un modelo federal (quizá con una posición de equilibrio o de ligera preponderancia sobre la cámara baja, tal y como ocurre por ejemplo con el Senado de EE.UU. en relación con la Cámara de Representantes). Ade-

⁹ Este Consejo perfeccionado haría innecesaria (por disfuncional e indeseable) la creación de una segunda cámara del PE compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, así como también órganos decisorios mixtos que reúnan a miembros del PE y de los parlamentos nacionales. No obstante, mientras no se redefina bien la atribución de competencias y mientras no coincidan los miembros de la UE y de la UEM, la solución de democratizar el proceso por la vía exclusiva de un modelo federal bicameral Parlamento Europeo-Consejo presenta limitaciones. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de legitimar el mecanismo del Semestre Europeo o una posible capacidad fiscal solo para la UEM. Por eso, se pueden admitir conferencias mixtas que incluyan a miembros del PE y de los parlamentos nacionales de la UEM, como la que prevé el art. 13 TCEG. Mucho más discutible resulta que esos nuevos órganos interparlamentarios supongan la preeminencia de los parlamentos nacionales sobre el PE, pues eso llevaría a la antes comentada asimetría entre Estados, y más bien limitaría nuevas transferencias de soberanía, tal y como sugiere el Informe Padoa-Schioppa (citado arriba en la nota 4) para la emisión de deuda pública europea.

más de sus funciones legislativas, el Consejo debe seguir cumpliendo tareas más puramente políticas, interinstitucionales y de coordinación, a través, sobre todo, del Consejo de Asuntos Generales (CAG), el Ecofin¹⁰ y el Consejo de Asuntos Exteriores. Una mayor capacidad coordinadora del conjunto de formaciones del Consejo y una mejor conexión con el Consejo Europeo ayudaría a reducir el problema consistente en la brecha o la tardanza excesiva entre la toma de decisiones y su ejecución¹¹. Este es un grave problema que también provoca erosión democrática (mala *responsiveness*), aun cuando a veces se revista de fortalecimiento democrático (una supuesta mejor *accountability* realizada por parlamentos o tribunales nacionales).

Pero el Consejo no es la única institución intergubernamental en el modelo de gobernanza europea más democrática que aquí se postula. Seguirá resultando imprescindible el Consejo Europeo –o, en su caso, la celebración periódica de cumbres del euro– para ejercer el liderazgo político colegial, sin perjuicio de que pueda estar encabezado por un presidente de la Comisión con dos sombreros. En cualquier caso, la función del Consejo Europeo es fundamental en la medida en que no existe un *demos* europeo, sino veintisiete *demoi* y, por tanto, es imposible que el liderazgo democrático recaiga en alguien sustancialmente distinto del que ostentan de forma compartida los diferentes jefes de Estado o de gobierno que sí disfrutan de esa vinculación política primigenia con sus ciudadanos. No es una institución legislativa y, a diferencia del Consejo, no existe tanta necesidad de que sus sesiones sean públicas. No obstante, debe hacer un esfuerzo por la transparencia o la comunicación y evitar la sensación de que sus decisiones vienen prefiguradas por ejes privilegiados.

Es interesante señalar que este modelo de gobernanza europea aquí apuntado –que sustancialmente ya es el que existe– responde, en gran medida, al del federalismo alemán por lo que se refiere al proceso legislativo y presupuestario

¹⁰ En el seno del Ecofin o del CAG (pero conectado a la Comisión y al PE o los parlamentos nacionales) debería insertarse el desarrollo del artículo 11 del TCEG sobre coordinación de las reformas estructurales para la mejora de la competitividad de la UE en su conjunto, una vez demostradas las limitaciones del método abierto de coordinación.

¹¹ De hecho, el Informe Van Rompuy reconoce que “la crisis ha mostrado la necesidad de reforzar no solo el marco de supervisión de la UEM, sino también su capacidad de adoptar decisiones ejecutivas rápidas”.

(el PE sería el *Bundestag* o cámara baja, el Consejo sería el *Bundesrat* o cámara territorial, y la Comisión sería la *Bundesregierung* o gobierno federal, que se ocupa de iniciar las políticas públicas, así como de vigilar su correcta implementación¹²). Sin embargo, por lo que se refiere al liderazgo, este modelo no se asemeja al alemán, sino mucho más al francés, toda vez que el Consejo Europeo actuaría a modo de *President* (una suerte de jefe de Estado con gran capacidad política) y el presidente de la Comisión como *Premier Ministre* (coordinador de un órgano colegiado que ejerce el poder ejecutivo y se relaciona con el legislativo, pero que comparte con el Consejo Europeo el *indirizzo* político). Es una buena combinación institucional para Europa, no tanto o no solo por que suponga una síntesis franco-alemana¹³, sino

¹² Merece la pena señalar que, pese a ese parecido entre la UE y el federalismo alemán, el sistema de votación en las cámaras baja y alta de cada modelo es muy diferente:

a) Por lo que respecta a las cámaras bajas (elegidas directamente por la totalidad de los ciudadanos de la comunidad política), el *Bundestag* representa a todos los alemanes por igual (a partir de una distribución en distritos y de una fórmula electoral que se acerca a la proporcionalidad pura), mientras que el reparto de escaños en el PE entre los veintisiete Estados miembros aplica una “proporcionalidad regresiva” que otorga mucha más influencia a los ciudadanos de los Estados pequeños que de los grandes (a Malta le corresponde un eurodiputado por cada 70.000 habitantes, mientras a Alemania le corresponde uno por cada 900.000).

b) En cambio, por lo que respecta a las cámaras altas (territoriales), el *Bundesrat* representa a los *Laender* a partir de una “proporcionalidad regresiva”, que otorga mucho más poder al territorio que a la población (Bremen tiene solo 220.000 habitantes por cada voto, mientras Renania del Norte-Westfalia tiene tres millones de habitantes) y, en cambio, el Consejo ha introducido en el Tratado de Lisboa un sistema de doble votación con mayoría cualificada que, si bien atiende también a los equilibrios territoriales, en el fondo le acerca mucho al principio democrático por excelencia (un hombre = un voto).

Es decir, mientras el sistema de voto alemán es puramente democrático en la cámara baja (*Bundestag*) y netamente territorial en la cámara alta (*Bundesrat*), el modelo europeo es mixto en ambos casos, aunque curiosamente más bien territorial en el PE y más bien democrático en el Consejo. En la medida en que el bicameralismo de la UE seguirá otorgando cierta preeminencia al Consejo sobre el PE, el sistema actual parece adecuado desde la lógica de la legitimidad democrática y no requeriría cambios.

¹³ Se suele mencionar frecuentemente en el debate de la gobernanza económica de la UE que Alemania defiende la independencia del BCE como un trasunto de su *Bundesbank*, pero no se repara tanto en que Berlín es igualmente propensa a fortalecer el Parlamento, el Consejo y la Comisión (así como el Tribunal de Justicia de Luxemburgo). Lo hace efectivamente porque son afines al modelo de la Ley Fundamental de 1949, aunque también, claro está, porque, en los dos primeros, su posición está reconocida en el peso de sus votos, en tanto que los dos últimos sirven para reforzar la vigilancia centralizada que reclama Alemania para el resto de miembros si estos quieren aspirar a más solidaridad. Por

por contener sólidos elementos supranacionales propios del método comunitario, y, a la vez, contempla las limitaciones de la UE en el terreno de la legitimidad democrática, que necesita ser complementada con un liderazgo compartidos, entre los líderes de las veintisiete comunidades políticas o *demoi* que la conforman. Este modelo puede denominarse como “federalismo intergubernamental”¹⁴.

5. EL LIDERAZGO: LOS PRESIDENTES DE LA COMISIÓN/CONSEJO/ CONSEJO EUROPEO

Ya se ha dicho antes que la elección de la Comisión, como poder ejecutivo, se debería democratizar. El presidente de la Comisión sería elegido a partir de los resultados en las elecciones al PE y una vez los grandes partidos paneuropeos (en principio, el Partido Popular Europeo [PPE] o el Partido Socialista Europeo [PSE]) hubieran identificado candidatos al puesto. Sin embargo, con independencia de que la presidencia recaiga efectivamente en un político de centro-derecha o de centro-izquierda que haya obtenido el respaldo popular mayoritario, y con independencia de la libertad que este tenga para conformar su equipo sin más limitaciones que las que le imponga el propio PE¹⁵, la composición del Colegio de Comisarios debería reflejar el pluralismo ideológico y territorial propio de la UE. Del mismo modo que Suiza o Bélgica no admiten gobiernos monocolors en lo ideológico o lo territorial, y tienen incluso fórmulas fijas para asegurar esa composición plural, la UE solo puede sobrevivir

su parte, Francia postula un Consejo Europeo (o eurocumbres) fuerte y lo hace, efectivamente, porque es acorde con el modelo semipresidencial de la V República de 1958, aunque también, claro está, porque en su seno el presidente francés se equipara al canciller federal alemán, y porque las decisiones se toman por consenso, siendo más fácil evitar un control supranacional de su política económica. Además, un Consejo Europeo fuerte (o cumbre de la eurozona) puede servir de contrapoder político al BCE independiente y ayudar a alcanzar ese *gouvernement économique* que tanto gusta a Francia.

¹⁴ Término acuñado hace quince años por los franceses Croizat y Quermonne (1996).

¹⁵ Limitar la capacidad de los Estados miembros para condicionar la composición del Colegio de Comisarios con nombres concretos supondría una reforma de los Tratados o, algo que es poco plausible, la aceptación política por parte de los Estados de confiar más en el presidente electo de la Comisión y respaldar la selección de personas que este hiciera.

con un ejercicio consensual del poder legislativo y del ejecutivo¹⁶.

Por eso mismo, no es conveniente plantear la elección por sufragio universal directo del presidente de la Comisión. No solo por resultar ajeno a la cultura política europea (incluso a la francesa, que elige directamente a su presidente, pero no a su jefe de gobierno), sino por inapropiado para el funcionamiento institucional equilibrado que aquí se defiende. Un presidente de la Comisión que resultara de una elección directa podría verse tentado de desatender los necesarios equilibrios de moderación ideológica y territorial que requiere Europa. Solo uno elegido a partir de un proceso parlamentario conformado por los grandes partidos políticos europeos podría compaginar la rendición de cuentas y la necesidad de alternativas de poder teniendo en cuenta las preferencias ciudadanas, con la garantía de una Comisión consensual. Solo así, además, podría ser aceptado sin apenas problemas por el Consejo Europeo –cuyos miembros son también altos responsables del PPE o del PSE– haciendo posible que el presidente de la Comisión también lo presidiera¹⁷. De lo contrario, y por seguir con el símil francés, una elección directa del Presidente de la Comisión podría provocar una complejísima cohabitación entre liderazgos: el personal desde la Comisión y el colectivo desde el Consejo Europeo, ambos apelando a legitimidades democráticas distintas: el primero a la del *demos* europeo (general, aunque frágil), y el segundo a la de los *demos* europeos (fragmentados, aunque sólidos). Por supuesto, a partir de esa fusión de los dos sombreros en una misma persona y actuando el presidente en el Consejo Europeo más como *chair* que como *leader* –es decir, al modo de Van Rompuy–, su liderazgo y visibilidad podrían ir creciendo de modo natural.

En relación con el resto de liderazgos, la estabilización en Bruselas de la presidencia del Eurogrupo y, si se reforman los Tratados, la fusión de esa figura con el Comisario de Asuntos Económicos y Financieros, parece tener sentido. Sería una fórmula natural cuando la práctica totali-

¹⁶ Véase la caracterización que hace el politólogo holandés Lijphart (1999) de la UE como sistema claramente consensual o consociativo.

¹⁷ Una posibilidad que, además, ayudaría a mejorar la rápida implementación de las grandes decisiones adoptadas. Hay que añadir que ese doble presidente debería ser preferentemente de un Estado miembro con moneda común para que pudiera presidir las cumbres del euro, en tanto no coincidan los Estados que conforman la UE y la UEM.

dad de los Estados miembros adopte el euro como moneda¹⁸. Esta especie de ministro europeo de asuntos económicos y monetarios (vicepresidente de la Comisión y representante estable del Ecofin) sería, además, el representante exterior del euro en las reuniones internacionales de alto nivel. Como se acaba de sugerir, la fórmula institucional a adoptar sería la misma que la ya aplicada en la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y la Vicepresidencia de la Comisión con responsabilidades para asuntos exteriores que ejerce desde 2009 Catherine Ashton. De este modo, las presidencias rotatorias semestrales del Consejo irían reduciendo sus funciones aún más.

6. REENGANCHAR A LOS EUROPEOS CON EL PROYECTO

Al margen del debate puramente institucional, la unión política debería también considerar iniciativas para acercar a los ciudadanos y a la sociedad civil europea al proceso de integración. Es claro que la *austeridad autoritaria* es percibida como una imposición por gran parte de la ciudadanía de los países periféricos, y también que las tímidas respuestas en forma de solidaridad son percibidas como una injusticia moral por gran parte de la ciudadanía de los países centrales. No se entienden como unas políticas necesarias para la estabilidad y supervivencia de la Unión y, en este sentido, la UE ha fracasado en su comunicación.

En ese contexto, es muy importante atender a tres fenómenos políticos preocupantes, que en general son una amenaza para la conformación de un *demos* supranacional:

- a) La desafección de los sindicatos, que debe llevar a un marco de gobernanza en el cual, como señala Van Rompuy,

¹⁸ Estas reflexiones tienen en cuenta la no coincidencia actual entre los veintiocho miembros de la UE y los diecisiete de la UEM, pero presumen que esos números irán convergiendo. No parece plausible, sin embargo, que esa convergencia incluya al Reino Unido. Su encaje en la futura UE resulta un gran desafío que, además, por otra parte, afecta de lleno a la aquí comentada reconfiguración de las instituciones europeas que deben canalizar el fortalecimiento democrático. En este sentido, el Eurogrupo es una solución provisional en el caso del Consejo, pero es imposible fragmentar el PE (lo que evoca la *West Lothian Question*, bien conocida por los británicos) y, además, es poco deseable, como ya se ha dicho, crear nuevos foros decisorios de legitimación parlamentaria.

se dé un diálogo social abierto y activo, que convierta la cohesión social en un objetivo económico tan prioritario como la competitividad o la estabilidad.

- b) El crecimiento del populismo y la erosión de los grandes partidos europeístas (los vinculados al PPE democristiano, PSE socialdemócrata o, en menor medida, el PELDR liberal), que constituye una amenaza especialmente grave.
- c) La aparición de movimientos independentistas en algunos Estados miembros, que emplean discursos particularistas y apelan a las supuestas ventajas económicas de una secesión de la UE¹⁹.

Como subraya el Informe Van Rompuy, hay que trabajar más para conseguir “entre los Estados miembros un sentido de propósito compartido” (*shared sense of purpose amongst Member States*). Incluso es posible animar la aparición de una identidad política supranacional. La experiencia de la transformación de la identidad nacional alemana en el siglo XIX, desde una unión aduanera a un Estado-nación puede ofrecer algunas lecciones²⁰. Sin embargo, también son conocidas las limitaciones que en este sentido tiene la UE, con veincuatro idiomas oficiales y en el contexto postmoderno del siglo XXI que tan difícil lo pone a un proceso de *nation-building* que, además, no

¹⁹ La futura unión política también puede ayudar a acomodar la singularidad política de algunos territorios donde existe un fuerte sentimiento nacional propio. Aunque ese encaje recae, sobre todo, en los arreglos institucionales y simbólicos que se alcancen en el seno de los propios Estados miembros con identidades plurales, la UE puede ser flexible al repensar el papel del Comité de las Regiones, incluir a determinados parlamentos regionales en los foros interparlamentarios arriba mencionados o incorporar nuevas lenguas oficiales como, por ejemplo, el catalán.

²⁰ Hay, por cierto, otro símil histórico relativo a la unificación alemana de 1864-1871, consistente en que la RFA o los demás países “AAA” vendrían a actuar como el robusto actor luterano (es decir, Prusia), mientras la actual Francia o los países deudores se asemejarían al decadente contrapeso católico (Baviera). Por su crudeza resulta una analogía poco presentable en público, pero también se escucha en el debate de Bruselas, aludiendo a un supuesto dominio alemán a partir de la convergencia de todos los miembros de la eurozona en torno a los valores económicos, culturales y políticos conectados a la estabilidad monetaria y al control fiscal (y, en ese relato, el actual Reino Unido sería la Austria de los Habsburgo, tan incompatible con Berlín que quedaría excluida del Reich con la esperanza –más tarde demostrada errónea– de seguir siendo una potencia por sí misma).

puede hacerse en contra de los Estados-nación que la componen y controlan (Beck, 2012).

7. CONCLUSIONES

Los anteriores epígrafes llevan a concluir que el modelo de unión política que más conviene a Europa –porque consigue el mejor equilibrio entre *inputs* y *outputs* democráticos– es el de un federalismo intergubernamental con los siguientes elementos:

- a) Dos cámaras: un Consejo que represente a los Estados, mientras el PE representa a los ciudadanos, junto con una Comisión Europea que sea el auténtico poder ejecutivo de la Unión.
- b) Un Consejo Europeo fuerte que siga representando el liderazgo político y que vea sus decisiones rápidamente implementadas por una Comisión más operativa y un CAG fortalecido.
- c) Una dirección más clara y visible por parte del presidente de la Comisión, elegido por los grandes partidos políticos europeos en el PE, y bien conectado con el Consejo Europeo, que podría incluso presidir.
- d) Un fortalecimiento de la dirección política de los asuntos económicos y monetarios, en concordancia con la anterior propuesta; esto es, con la fusión de la presidencia del Eurogrupo (o Ecofin en su caso) y el Comisario de Asuntos Económicos.
- e) Unos parlamentos nacionales informados y activos (que cooperen entre ellos en red o que debatan con el PE en puntos de encuentro), pero no protagonistas ni con capacidad de vetar las decisiones tomadas por la estructura institucional antes expuesta.

Se trata de un escenario de futuro sin duda ambicioso y muy difícil de conseguir, pese a que probablemente semejante paso politizador de la integración es inaplazable. Porque, lo que admite escasa discusión es que, en el contexto de la crisis actual en la eurozona, el *statu quo* de la legiti-

dad democrática de la UE resulta insostenible. Al mismo tiempo, pensar en una reforma de los Tratados para abordar ese problema (reforma que debería hacerse por unanimidad, en un clima contrario a ceder más competencias a las instituciones comunes y cuando la credibilidad del proceso de integración se sitúa en sus cotas más bajas entre los ciudadanos) parece en estos momentos imposible. Así, es difícil que se defina ahora el proyecto final de la UE con una integración política genuina y con total rendición de cuentas en las instituciones europeas. La incrementalidad resulta una perspectiva más probable. El intento de refuerzo de la legitimidad de la toma de decisiones europeas (denominado de forma ciertamente exagerada como unión política) se librará en un juego tenso entre instituciones europeas y nacionales, donde los parlamentos nacionales intentarán reivindicarse. Una dosis excesiva en el refuerzo de estos últimos podría añadir peligrosas desigualdades políticas entre unos Estados miembros y otros. Los parlamentos del sur en general, y las Cortes españolas, en particular, adolecen de debilidades estructurales (tanto en el nivel interno como en el externo) que hacen muy difícil su influencia efectiva en la UE. La única manera de conseguir conectar mejor a los ciudadanos del sur con la toma de decisiones europea pasa por un refuerzo efectivo de las instituciones comunes: la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Un refuerzo que, en estos momentos, resulta, en el mejor de los casos, bastante incierto.

DULLIEN, S. y J. I. TORREBLANCA (2012), *What is Political Union?*, European Council on Foreign Relations (http://ecfr.eu/page/-/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf).

JANNING, J. (2012), *Political Union: Europe's defining moment*, European Policy Centre (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2838_political_union.pdf).

LJPHART, A. (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press.

LÓPEZ, J. F. (2013), *La UE: suicidio o rescate*, Valencia, Tirant lo Blanch.

RAUNIO, T. (2010), "Destined for irrelevance? subsidiarity control by national parliaments", *Real Instituto Elcano, Working Paper* 36.

SCHARPF, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.

TORREBLANCA, J. I. (2013), "Unión Europea: del 'superávit democrático' al 'déficit democrático'", en: ESTEFANÍA, J., *Informe sobre la democracia en España 2013*, Madrid, Fundación Alternativas.

BIBLIOGRAFÍA

BECK, U. (2012), *German Europe*, Cambridge, Polity Press.

CLOSA, C. (2013), "El intergubernamentalismo como paso previo al método comunitario", en: LÓPEZ GARRIDO, D. (dir.), *El estado de la Unión Europea: El fracaso de la austeridad*, Madrid, Fundación Alternativas.

CROIZAT, M. y J. QUERMONNE (1996), *L'Europe et le fédéralisme. Contributions à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, París, Montchrestien.

DIRKSEN, U.; HACKER, B.; RODRIGUES, M. J. y W. VEIT (Scenario Team Eurozone 2020), (2013), "Future Scenarios for the Eurozone. 15 Perspectives on the Euro Crisis", *International Policy Analysis*, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Los ciudadanos ante las elecciones europeas. Retos actuales y propuestas de reforma

SONIA PIEDRAFITA*

RESUMEN

El principal derecho político que ejercen directamente los ciudadanos de la Unión Europea consiste en votar a los miembros del Parlamento Europeo, en elecciones convocadas en todos los Estados miembros cada cinco años. Sin embargo, la participación electoral ha descendido de manera constante desde que en 1979 se convocaran por primera vez las elecciones al Parlamento Europeo en los nueve Estados que entonces formaban la Comunidad Económica Europea. En este artículo se exponen las razones plausibles de este fenómeno preocupante desde la perspectiva de la legitimidad de las instituciones europeas, y se apuntan las dificultades estructurales que afrontan los defensores de un mayor compromiso ciudadano con el Parlamento Europeo y un mayor interés por su funcionamiento. También se muestra el limitado alcance de algunas reformas recientes orientadas a mejorar la representación de los ciudadanos de los Estados miembros en el Parlamento Europeo.

Con vistas a las próximas elecciones al Parlamento Europeo (PE), que tendrán lugar entre el jueves 22 y el domingo 25 de mayo de 2014, preocupa la participación de los ciudadanos, cuya trayectoria descendente desde la primera convocatoria en 1979 puede agravarse con la dura crisis económica y financiera que ha sufrido Europa durante el último quinquenio. La previsión es inquietante, en tanto en cuanto afecta negativamente a la legitimidad democrática de la Unión Europea (UE). El PE es la única institución elegida por sufragio directo y uno de los pocos instrumentos con los que cuentan los ciudada-

* Investigadora García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (spiedrafita@cepc.es).

nos para hacerse oír en la Unión. Resulta, por lo tanto, acuciante analizar los motivos que influyen en el escaso interés de esta convocatoria electoral y examinar la voluntad política existente para hacerle frente.

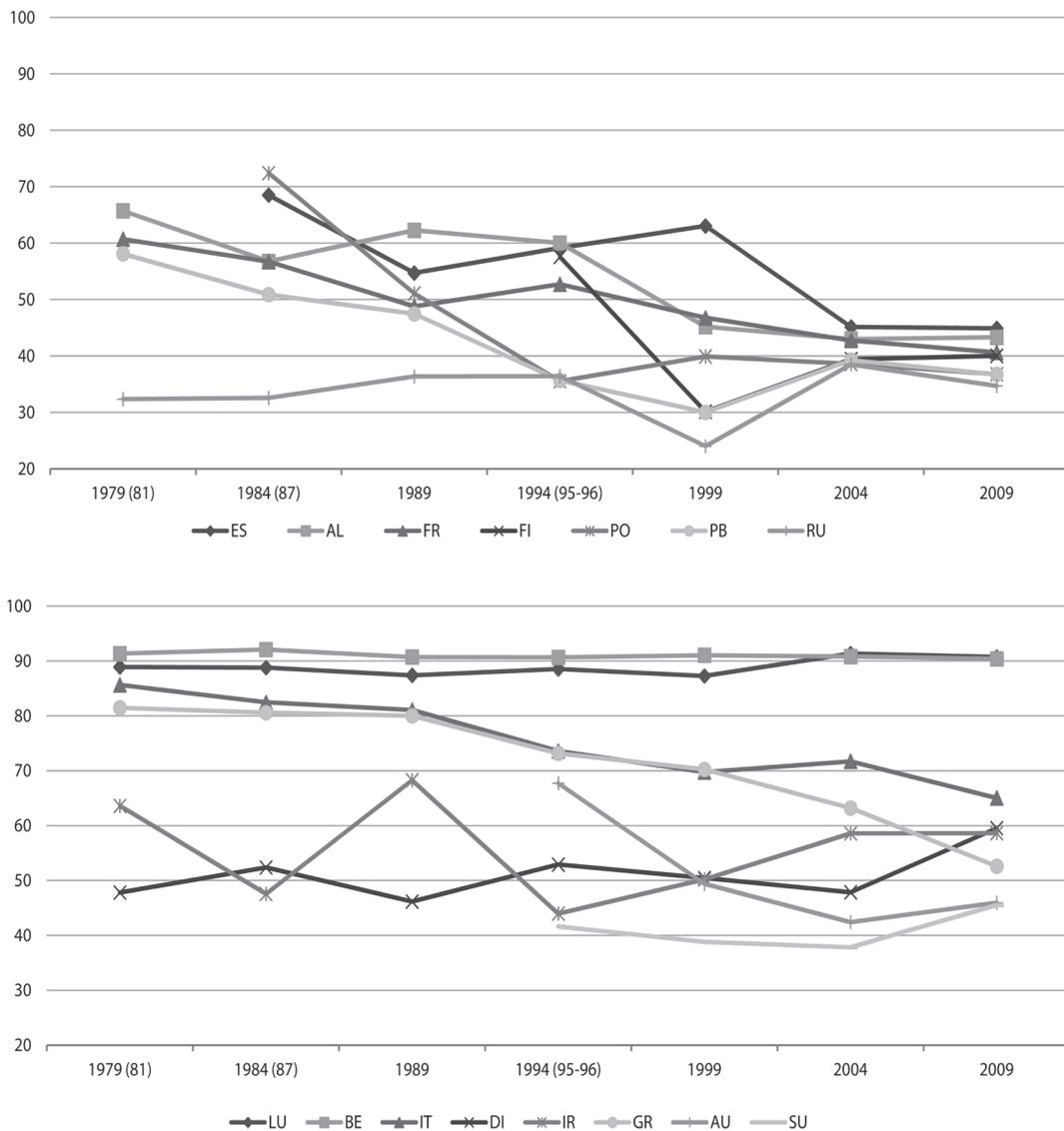
Este artículo analiza, en primer lugar, la actitud de los ciudadanos ante la UE en general, y más concretamente ante el PE y las elecciones europeas. El apartado segundo examina las características particulares de la naturaleza y el funcionamiento de los partidos políticos europeos, de la Eurocámara y del sistema político de la UE, en general, que pueden influir negativamente en el interés ciudadano por la convocatoria electoral. El apartado tercero revisa la normativa electoral y las propuestas de reforma que se barajan recientemente.

1. LOS CIUDADANOS ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS

La participación ciudadana en las elecciones europeas ha descendido desde el 63 por ciento registrado en la primera cita electoral en 1979 hasta el 43 por ciento en las últimas elecciones de 2009. Este último dato no solo se debe a la escasa participación registrada en los diez nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental, donde la media de participación fue del 30 por ciento – solo superada en Estonia, Hungría y Letonia (Condomines, 2009). La participación electoral también ha descendido con carácter general en los antiguos Estados miembros, como puede observarse en el gráfico 1. En seis de ellos

GRÁFICO 1

PARTICIPACIÓN ELECTORAL UE-15



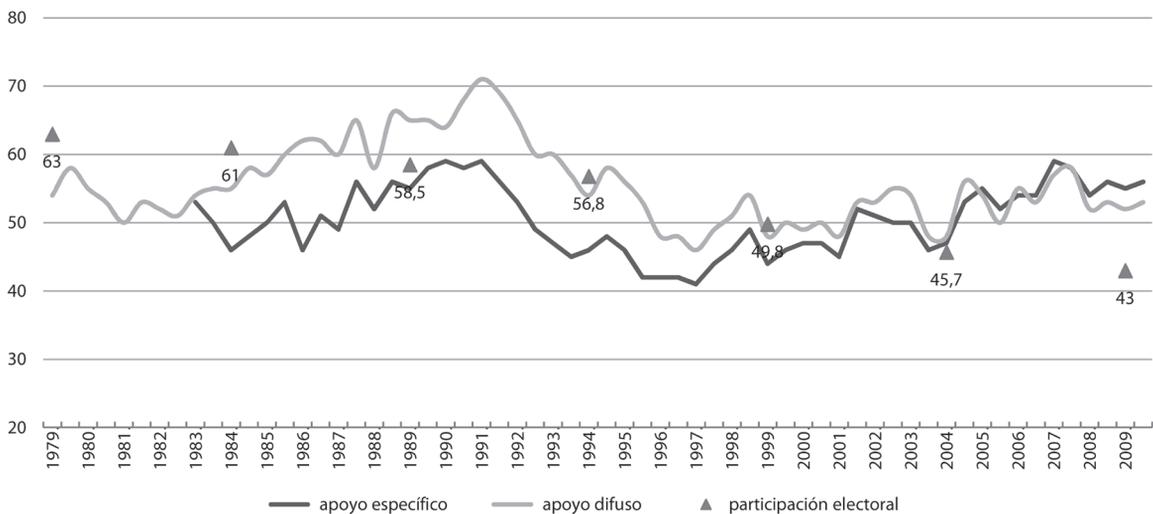
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo.
http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/en/turnout_en.html

incluso se registró un mínimo histórico en la última convocatoria electoral. La participación en Reino Unido continúa siendo estable, pero siempre en niveles muy bajos, y solo mejora recientemente en Dinamarca, Suecia e Irlanda. Los casos de Bélgica y Luxemburgo son excepcionales, puesto que en estos países es obligatorio votar.

A pesar de la baja participación ciudadana en las elecciones europeas, resulta significativo el apoyo que los ciudadanos han prestado, desde las primeras a las últimas elecciones al PE, al proceso de integración europea, así como su confianza en las instituciones de la UE, y muy especialmente en el PE. Según se observa en el gráfico 2, mien-

GRÁFICO 2

APOYO A LA UE Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES EUROPEAS



Nota: El apoyo utilitario o específico de los ciudadanos al proceso de integración europea se ha medido a través de las respuestas a la pregunta: "En general, ¿cree usted que su país se ha beneficiado o no de su pertenencia a la UE?". El apoyo afectivo o difuso se ha medido a través de las respuestas a la pregunta: "En general, ¿cree usted que la pertenencia de su país a la UE (Mercado Común) es algo positivo, ni bueno ni malo o negativo?".

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie de *Eurobarómetros* 11 a 72 (1979-2009).

http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm

tras la participación electoral ha descendido de manera constante desde la celebración de las primeras elecciones en 1979, el apoyo ciudadano al proceso de integración europea se ha recuperado de la caída sufrida en la primera mitad de la década de los noventa. La mayoría de los ciudadanos creen que la pertenencia de su país a la UE es algo bueno, en general (apoyo difuso o afectivo), y beneficioso, en particular (apoyo específico o utilitario)¹.

Resulta, pues, paradójico que, a pesar de que los ciudadanos valoran de manera positiva la pertenencia de su país a la UE, su participación

¹ El apoyo ciudadano a la UE puede analizarse atendiendo a la diferenciación de Easton (1965 y 1975) entre apoyo difuso y apoyo específico. El apoyo específico mide la valoración de los resultados obtenidos por un determinado gobierno/sistema político, mientras que el apoyo difuso muestra el respaldo, no a decisiones y resultados concretos, sino a los valores y principios que representan. Aplicado al caso de la UE, Lindberg y Scheingold (1970) distinguieron entre apoyo afectivo y utilitario a la integración europea. El apoyo afectivo refleja la valoración general que los ciudadanos hacen de la UE, mientras que el apoyo utilitario hace referencia a su percepción de los beneficios del proceso de integración.

en las elecciones europeas siga disminuyendo. De hecho, algunos Estados miembros presentan índices de apoyo muy elevados, mientras que su capacidad de movilizar a los ciudadanos para las elecciones al PE sigue siendo escasa. Por ejemplo, España contaba en 2009 con uno de los índices de apoyo al proceso de integración europea más elevados (71 por ciento según datos del *Eurobarómetro* [EB] 71), pero ha registrado una media de participación en torno al 45 por ciento (Comisión Europea, 2009a). Además, la mayoría de los ciudadanos mantiene una imagen positiva de la UE y una mayor confianza en las instituciones europeas que en sus respectivos gobiernos nacionales, aun cuando la abstención en las elecciones europeas supera largamente la abstención en elecciones nacionales (Comisión Europea, 2009b). Y es precisamente el PE la institución que ha gozado de mayor confianza ciudadana desde 1999 hasta 2009. Durante ese período, el número de aquellos que confían en esta institución ha sido consistentemente superior al de quienes desconfían y, salvo en las mediciones de 2009, el porcentaje de los simpatizantes se ha situado siempre por encima del 50 por ciento.

Cabe también añadir que el PE es una de las instituciones europeas más conocidas por los ciudadanos de los Estados miembros. En 2009, un 89 por ciento de los ciudadanos admitían haber oído hablar del PE, un 54 por ciento conocía sus poderes legislativos y un 42 por ciento sabía que estos últimos se habían incrementado (Comisión Europea, 2009a). Sin embargo, a los ciudadanos les resulta difícil distinguir cuáles son sus funciones y qué impacto tiene en sus vidas diarias, lo cual parece afectar a su interés por las elecciones europeas. Las razones más señaladas por los ciudadanos para no acudir a las urnas tienen que ver con su falta de información, de interés y de convicción sobre la utilidad de su voto.

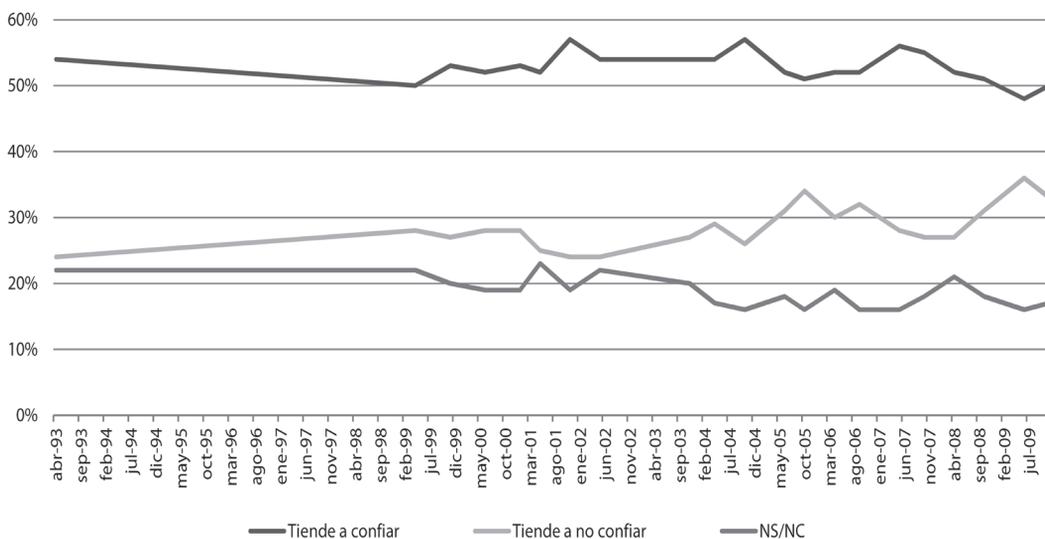
La falta de información y el desconocimiento pueden, en efecto, constituir un factor decisivo a la hora de acudir a las urnas. El 60 por ciento de los ciudadanos entrevistados para el *Eurobarómetro Especial* (EBE) 299 identificó el escaso conocimiento del PE como una de las razones explicativas de la no participación en la convocatoria electoral (Comisión Europea, 2008b). De hecho, los ciudadanos con un nivel educativo más elevado y más información mos-

traron mayor interés por la cita electoral. En 2009, poco más de la mitad (53 por ciento) de los ciudadanos europeos sabía que el PE se elige por sufragio directo, y solo un 35 por ciento que los eurodiputados se agrupan por afinidades políticas en la Eurocámara (Comisión Europea, 2009b); en 2012, ambos porcentajes habían ascendido, pero mantenían valores bastante modestos (58 por ciento y 44 por ciento respectivamente) (Parlamento Europeo, 2012b). En 2008, a la hora de autovalorar su conocimiento sobre el PE y los eurodiputados, los encuestados solo se daban a sí mismos de media una puntuación de 3,7 y de 3,3 respectivamente, en una escala del 1 al 10 (Comisión Europea, 2008a). Y en 2012, el 44 por ciento todavía desconocía el hecho de que no todos los Estados miembros están igualmente representados en el PE (Parlamento Europeo, 2012a).

Casi seis de cada diez encuestados en 2008 (59 por ciento) también señalaron su falta de interés por las elecciones europeas como una razón para no acudir a votar, y algo menos de la mitad (46 por ciento) su escaso interés por los asuntos europeos (Comisión Europea, 2008b). De hecho, en ese mismo año, el 51 por ciento de

GRÁFICO 3

CONFIANZA EN EL PARLAMENTO EUROPEO



Fuente: Eurobarómetro Standard (EB) 71: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_en.htm



los ciudadanos manifestaba carecer de interés en las elecciones europeas, aunque con importantes diferencias internacionales. Entre los Estados miembros con un mayor número de ciudadanos escasamente interesados destacaban Letonia (79 por ciento), la República Checa (71 por ciento), Eslovaquia (68 por ciento) y Reino Unido (62 por ciento), mientras que en otros, como Chipre, Malta, Irlanda y Rumanía, más del 60 por ciento declaraba al menos cierto interés en las elecciones europeas (Comisión Europea, 2008b). En 2012, la proporción de quienes reconocían no estar interesados en los asuntos europeos alcanzaba prácticamente la mitad de los entrevistados (48 por ciento) (Parlamento Europeo, 2012b).

La falta de información sobre las elecciones fue asimismo citada por cerca de seis de cada diez entrevistados en las vísperas de las últimas elecciones europeas. Es significativo en este sentido que, en 2008, el 84 por ciento de los ciudadanos entrevistados desconociese la convocatoria electoral para el año siguiente (Comisión Europea, 2008b). En 2012, solo una cuarta parte de los encuestados sabía que las próximas elecciones se celebrarían en la primavera de 2014 (Parlamento Europeo, 2012a). Es claro que la falta de información y de interés son factores interrelacionados. Pero también parece que la cobertura mediática de las elecciones europeas no es muy buena. En 2008, un año antes de la cita electoral, el 54 por ciento de los ciudadanos europeos no recordaba haber oído nada en la prensa, radio o televisión sobre el PE (Comisión Europea, 2008a). En general, los periodistas encuentran bastantes dificultades a la hora de “vender” las noticias sobre las elecciones europeas a sus editores, entre otras cosas, por el escaso interés que estas despiertan en el público. Bien es cierto que, probablemente debido al impacto de la crisis económica, en 2012 el 64 por ciento de los encuestados afirmaba haber oído algo sobre el PE en los medios (Parlamento Europeo, 2012b).

El desinterés por las elecciones al PE parece estar vinculado también con la dificultad que tienen los ciudadanos para percibir el impacto de las decisiones europeas en sus vidas, considerándolas “elecciones de segundo orden” (Reif y Schmitt, 1980 y 1984). En 2009, el 80 por ciento de los ciudadanos atribuía a las autoridades nacionales, regionales o locales un mayor impacto en su vida diaria; en cambio, no más del 13 por ciento señalaba a la UE (Comisión Europea, 2009c). Asimismo, a la mayoría de los ciudadanos les resul-

ta difícil identificar la utilidad de su voto o del resultado de las elecciones al PE. Aproximadamente dos terceras partes (68 por ciento) de los ciudadanos europeos no creía que su voto fuera a cambiar nada, mientras que el 57 por ciento no percibía al PE como una institución que se ocupa de los problemas que realmente a ellos les preocupaban, y algo más de la mitad (53 por ciento) declaraba no sentirse convenientemente representada por los miembros del PE (Comisión Europea, 2008b). Todo ello es consistente con que, para la mayoría de los ciudadanos europeos (54 por ciento), su voz no es tenida en cuenta en la UE (Parlamento Europeo, 2012a).

Así pues, a pesar de la baja participación ciudadana en las elecciones europeas, el nivel de apoyo afectivo y utilitario a la UE, así como de confianza en sus instituciones, especialmente en el PE, no parece verse negativamente afectado. Sin embargo, muchos ciudadanos han perdido su interés por las elecciones europeas, entre otros motivos por la falta de información y por la dificultad para apreciar el impacto de las decisiones a nivel europeo en su vida diaria y para valorar la relevancia del resultado de estos comicios a los que se les convoca cada cinco años. Lo cierto es que estos resultados electorales no sirven, en igual medida que los de otras citas electorales de carácter nacional, para determinar la dirección político-ideológica del ejecutivo europeo y de las políticas europeas, ni para sancionar el cumplimiento de promesas electorales previas y la labor parlamentaria de los eurodiputados, tal y como se muestra en el siguiente apartado.

2. RETOS ACTUALES

2.1. La escasa capacidad programática de los europartidos

Cuando se celebraron las primeras elecciones directas al PE, existían expectativas fundadas de que los partidos europeos o federaciones de partidos se convirtieran en los verdaderos elementos de agregación programática a escala europea. El balance, treinta años después, es que los europartidos continúan sin disponer de capacidad organizativa y programática, lo que contribuye a que las elecciones europeas resulten poco atractivas para los ciudadanos. Este apartado examinará, en primer lugar, la limitada capacidad

de los europartidos para presentar propuestas electorales sugerentes y fácilmente reconocibles para los ciudadanos. En segundo lugar, analizará los escasos mecanismos en manos de los grupos parlamentarios en la Eurocámara para garantizar la cohesión interna, así como la elevada importancia de los partidos nacionales en su funcionamiento.

A pesar del esfuerzo de los europartidos por aprobar un manifiesto (los sucedáneos europeos de los programas electorales a nivel nacional), estos suelen caracterizarse por su brevedad, generalidad y falta de compromisos específicos, dada la dificultad de lograr acuerdos que satisfagan los diferentes intereses e identidades que suelen agregar. Además, las campañas electorales se llevan a cabo con total libertad bajo el liderazgo y la organización de los partidos nacionales en cada Estado miembro.

Para las elecciones europeas de 2009, el Partido Popular Europeo adoptó su manifiesto en el congreso del partido celebrado en Varsovia el 29-30 abril de 2009, resultándole muy difícil conseguir la unanimidad de los 74 partidos (más de 3.000 representantes) que lo integraban, con intereses muy diversos, y alguno de ellos incluso euroescéptico. Esto se vio reflejado en la escasa longitud y concreción de su manifiesto *Fuertes para los Ciudadanos*. El documento, de cuatro páginas, esbozaba propuestas muy generales bajo el eslogan de “un futuro basado en valores reales, en un compromiso de responsabilidad y buena gestión, y en una acción coordinada”, y agrupadas en cuatro secciones: 1. Prosperidad para todos; 2. Europa, un lugar más seguro; 3. La lucha contra el cambio climático; 4. Hacer frente al desafío demográfico; y 5. Una Europa unida en la escena internacional (Partido Popular Europeo, PPE, 2009).

De manera similar, el Partido Liberal, Demócrata y Reformista Europeo adoptó su manifiesto *15 puntos de los Liberales para las elecciones al Parlamento Europeo* en el congreso celebrado en Estocolmo el 31 de octubre de 2008. Las quince propuestas se presentaron en un desplegable de una única página, agrupadas en cuatro secciones: 1. Libertades civiles; 2. Mercado único de la UE, crecimiento y empleo; 3. Política medioambiental y energética; y 4. Política de ampliación, exterior, seguridad y defensa (Partido Liberal, Demócrata y Reformista Europeo, PLDRE, 2009).

Por su parte, el Partido Socialista Europeo, con el objetivo de fomentar el interés ciudadano en las elecciones, optó por polarizar el debate en torno a la dialéctica derecha/izquierda, y someter las propuestas a una consulta ciudadana previa. El manifiesto *Un nuevo rumbo para Europa: Las personas primero* se publicó finalmente el 1 de diciembre de 2008. El documento, de 30 páginas, recogía respuestas más desarrolladas que en los casos anteriores, agrupadas en seis áreas: 1. Relanzar la economía y prevenir nuevas crisis financieras; 2. Una nueva Europa social – mejorar las condiciones de vida de las personas; 3. Transformar a Europa en la fuerza global protagonista de la lucha contra el cambio climático; 4. Defender la igualdad de género en Europa; 5. Desarrollar una política migratoria europea eficaz, y 6. Impulsar el papel de Europa como socio para la paz, la seguridad y el desarrollo. El presidente, Poul Nyrup Rasmussen, participó en una gira por las capitales europeas para presentar el manifiesto, y se organizaron “días de acción europeos” por toda la UE para hacer campañas sobre determinadas propuestas, bajo el lema del “cambio” (Partido Socialista Europeo, PSE, 2009).

Aunque el Grupo de Los Verdes–Alianza Libre Europea –llamado así porque también integra a partidos regionalistas de izquierda– intentó realizar una verdadera campaña paneuropea, en algunos países las acciones comunes solo supusieron el 15 por ciento de la campaña desplegada (Euractiv, 2008). En ciertas regiones de España, la candidatura incluso se presentó con un nombre diferente: “Europa de los Pueblos–Verdes”. La amplia diversidad de los partidos adheridos (desde los partidos verdes más moderados, pasando por el sueco y británico –cuyas posiciones se oponen al proyecto europeo–, hasta partidos como Aralar y Esquerra Republicana) explica tanto la falta de concreción de las propuestas incluidas en el manifiesto, como la escasa radicalidad que cabría esperar dada la naturaleza de algunas formaciones integrantes. El documento de nueve páginas *Un nuevo Pacto Verde para Europa*, publicado el 1 de enero de 2009, se dividía solo en tres secciones: 1. Medioambiente y energía; 2. Política social y globalización; y 3. Democracia y derechos humanos, y marcaba como *leitmotiv* la priorización de la prosperidad a largo plazo sobre la lógica de beneficios destructivos a corto plazo (GVALE, 2009).

En general, en todos los manifiestos podían encontrarse posiciones similares a favor de una mayor inversión en educación, formación

continua, investigación y desarrollo. También existía un amplio consenso a favor del desarrollo de una política europea más ambiciosa para la energía y el cambio climático, compartiendo algunos objetivos generales como el control de las emisiones de gases de efecto invernadero, el fomento de las inversiones en tecnologías verdes y energías renovables, la reducción de la dependencia energética y la mejora de la eficiencia energética. Solo el partido de Los Verdes establecía el objetivo más específico de reducir en un 40 por ciento las emisiones antes del año 2010, y en un 80-95 por ciento en el 2050. Salvo en contadas excepciones -como la propuesta del Partido Popular de crear un sistema de comercio de derechos de emisiones, y la del Partido Socialista de elaborar una directiva europea sobre el cambio climático que regulara la emisión de gases en todos los sectores económicos- ninguno de los manifiestos especificaba mecanismos o instrumentos concretos para conseguir esos objetivos generales. Dada la generalidad de los programas, el nivel de discrepancia o conflicto era escaso. La cuestión de la energía nuclear fue uno de los únicos puntos de controversia entre todos los grupos. El Partido Popular defendía que la energía nuclear fuera una opción discrecional de los Estados miembros; el Partido Socialista compartía esta posición, pero haciendo hincapié en la supervisión necesaria a nivel europeo, mientras que Los Verdes mostraban su total oposición a esta fuente energética.

La política agrícola común también aparecía en todos los manifiestos, pero de manera muy general. Los cuatro documentos mostraban de manera genérica su apoyo a la reforma de la misma, con el objetivo de garantizar la cantidad, calidad, y seguridad de los alimentos, existiendo matices muy pequeños entre los distintos partidos. Por ejemplo, el Partido Popular insistía en la importancia de controlar los precios y evitar la volatilidad de los mercados; el Partido Liberal, en cambio, demandaba mayor liberalización en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y el Partido Socialista y Los Verdes insistían en el desarrollo rural y la protección del medio ambiente y los animales. El único punto de controversia lo constituyó en este caso la cuestión de los biocombustibles, apoyados por los liberales, y por los socialistas con ciertas reticencias, y rechazados con rotundidad por Los Verdes -que también se mostraban en contra de los organismos genéticamente modificados².

² El resto de los partidos no se pronunciaban al respecto.

Del mismo modo, en asuntos internacionales, se observaba un amplio consenso sobre la necesidad de reforzar la política de defensa y la capacidad de la UE para gestionar crisis civiles, luchar contra el terrorismo y participar en misiones internacionales de paz. Tampoco en este caso estos objetivos generales aparecían desagregados en objetivos más específicos o instrumentos concretos para conseguirlos, con la salvedad de la propuesta del Partido Socialista de fomentar el desarme y elaborar un Código de Conducta Europeo para la Exportación de Armas. Con respecto a la política de ampliación y vecindad, el Partido Liberal mostraba vagamente su apoyo al cumplimiento de los compromisos adquiridos con los países candidatos y potenciales; en cambio, el Partido Popular no logró consensuar una posición común al respecto y únicamente propugnaba la diferenciación de la política europea de vecindad (PEV) en sus dimensiones este y sur, mientras que el Partido Socialista mostraba de manera genérica su posición a favor de la ampliación y de la diferenciación de la PEV.

Respecto a los asuntos que más preocupaban a los ciudadanos un año antes de las elecciones según datos del EBE 299, es decir, el paro, el crecimiento económico y el poder de compra, las propuestas presentadas en los manifiestos para hacer frente a la crisis económica eran también de carácter muy general, aunque en esta ocasión sí que podían apreciarse ciertas diferencias entre la derecha y la izquierda. Por ejemplo, en el caso de los mercados financieros, tanto el Partido Popular como el Partido Liberal Demócrata y Reformista simplemente manifestaban, por un lado, su buena disposición a incrementar la transparencia y la vigilancia a nivel global y, por otro, sus reservas a un incremento de la regulación. De nuevo, en ninguno de estos manifiestos aparecían objetivos específicos o mecanismos concretos que desarrollaran más concretamente estas líneas tan generales. El Partido Socialista y Los Verdes desagregaron un poco más sus posiciones proponiendo medidas como el incremento de la regulación y la vigilancia financiera (especialmente de los fondos de inversión libre), el aumento de los requerimientos de capital, la limitación de las primas, la eliminación de paraísos fiscales y la lucha contra la evasión de impuestos. De manera similar, los manifiestos recogían fines generales para hacer frente a la crisis económica y al desempleo, pero no objetivos específicos ni medidas concretas. El Partido Popular defendía el propósito fundamental de crear empleo, y

mostraba su apoyo a la reforma de los sistemas de pensiones, así como su preocupación por el resurgimiento del proteccionismo. En la misma línea, el Partido Liberal reiteraba su posición a favor de una mayor liberalización y de una política fiscal restrictiva, demandando el cumplimiento estricto de los criterios de Maastricht por parte de los Estados miembros. El manifiesto de Los Verdes no profundizaba en objetivos específicos ni instrumentos concretos para hacer frente a la crisis, mientras que el del Partido Socialista se limitaba a defender un Pacto Europeo por el Futuro del Empleo, la culminación del mercado interior, la elaboración de un Estatuto para las Empresas Privadas Europeas³, así como la necesidad de que el Banco Central Europeo apoyara no solo la estabilidad de los precios, sino también el crecimiento y el empleo.

La escasa concreción de los objetivos y la ausencia de instrumentos y mecanismos específicos para conseguirlos marcan también la tendencia predominante en otro de los grandes temas que más preocupaban a los ciudadanos en vísperas de las elecciones europeas: la inmigración. Los cuatro manifiestos recogían fines generales bastante similares, como el incremento de los recursos para controlar las fronteras, la mejora de las relaciones con los países de origen, o la armonización de las políticas de asilo. Tan solo podían observarse pequeñas divergencias en cuestiones puntuales. Por ejemplo, el Partido Popular y el Partido Liberal Democrático y Reformista mostraban su apoyo a la Carta Azul para la inmigración ilegal, mientras que el Partido Socialista demandaba una Carta Europea para la Integración de los Inmigrantes, en tanto que Los Verdes manifestaban su oposición a la repatriación de inmigrantes ilegales.

2.2. Los grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo

La escasa capacidad de los europartidos de proponer programas electorales sugerentes e identificables en términos ideológicos es un reflejo de su falta de cohesión interna y de la dificultad que encuentran a la hora de plasmar acuerdos. En la misma organización conviven partidos políticos con intereses y objetivos diferentes, incluso con divergencias ideológicas. Este problema se hace más patente en el fun-

³ Con el fin de facilitarles el acceso a los mercados, al crédito y a las innovaciones tecnológicas.

cionamiento de los grupos parlamentarios en la Eurocámara. A diferencia de lo que ocurre en los parlamentos nacionales, los partidos políticos en el PE no pertenecen a una organización superior que genere expectativas de cooperación y unidad de acción ni de rendición de cuentas. Al contrario, los grupos políticos europeos son más bien un organismo de corte federal funcionando en un contexto multicultural. Apenas existen incentivos o penalizaciones para garantizar la disciplina dentro del grupo, y en su seno conviven a su vez los grupos nacionales, que mantienen sus reuniones independientes, sus propios líderes, prioridades y lealtades (Nugent, 2006: 266).

En los sistemas políticos nacionales, el éxito electoral y la reelección de los diputados dependen de factores tales como el grado de cohesión interna y unidad de acción de sus respectivas formaciones y la ejecutoria del gobierno (en función de la cual, el partido o los partidos que lo forman recibirán más o menos votos). A nivel europeo, la victoria de los europartidos en las elecciones no depende de la actuación del poder ejecutivo –es decir, de la Comisión– en la legislatura anterior, ya que esta es una institución independiente del PE, como se explica en el siguiente apartado. Así pues, los eurodiputados carecen del incentivo existente a nivel nacional de actuar de manera disciplinada o cohesionada con el objetivo de mejorar la actuación del Gobierno y la probabilidad de éxito electoral en el futuro. Asimismo, las carreras políticas de los eurodiputados dependen en mayor medida de sus relaciones con los partidos nacionales, que son los que deciden las listas electorales en último término, que del cumplimiento de las promesas electorales o de su disciplina dentro del grupo parlamentario europeo. Los escasos incentivos a disposición de los grupos en el PE para garantizar la disciplina interna, como pueden ser la distribución de cargos y ponencias, también tienen lugar en estrecha coordinación y dependencia de las delegaciones nacionales. Salvo en el caso del Grupo Liberal, tampoco existen mecanismos de afiliación directa. Así pues, los grupos políticos europeos constituyen estructuras organizativas laxas en las que los elementos nacionales siguen siendo predominantes, y donde el uso de las candidaturas como mecanismo para “premiar”, “alejar” o “potenciar” a figuras nacionales es la pauta habitual (Verge y Roig, 2012).

Algunos autores han observado que la cohesión y la formación de coaliciones sobre líneas

ideológicas son cada vez más habituales (Schmitt y Thomassen, 2005; Hix y Noury, 2008; De Clerk-Sachsse y Kaczynski, 2009). Sin embargo, este grado de cohesión interna se consigue precisamente a través de los partidos nacionales, que estratégicamente prefieren votar unitariamente y que sí disponen de los mecanismos necesarios para imponer la disciplina a sus eurodiputados. Los conflictos entre los partidos nacionales y los grupos políticos europeos no son habituales, y, cuando se dan, el partido nacional suele renunciar a su opinión y elegir voluntariamente votar con el grupo al que pertenece (Hix, Noury y Roland, 2006). Además, los grandes grupos políticos europeos suelen votar todos en la misma línea por razones institucionales. El procedimiento legislativo ordinario requiere la mayoría del número total de los eurodiputados para enmendar o rechazar una propuesta legislativa. Que ningún grupo haya tenido nunca la mayoría absoluta de la Cámara obliga a la formación de grandes coaliciones en torno al Partido Popular Europeo (PPE) o al Partido Socialista Europeo (PSE) pero, más frecuentemente, entre ambos grupos (que son también los que se reparten la presidencia de la cámara cada dos años y medio). Los resultados de las votaciones no reflejan las típicas divisiones partidistas existentes a nivel nacional, sino una "gran coalición" de los principales grupos políticos tras un arduo y complejo proceso de negociaciones y acuerdos globales. Con todo, en las votaciones con importantes intereses nacionales en juego, los partidos nacionales pueden presionar para que sus eurodiputados voten al margen del grupo político correspondiente (Hix, 2002).

En resumen, los europartidos disponen de escasa autoridad jerárquica para garantizar la cohesión y disciplina internas, y se enfrentan a muchas dificultades para presentar programas electorales reconocibles y atractivos para los ciudadanos. Los manifiestos electorales son escuetos, demasiados generales, y poco diferenciadores. Las campañas electorales se diseñan y despliegan por los partidos nacionales, en clave nacional. Son también los partidos nacionales los que eligen los componentes de las listas electorales y los que controlan los escasos instrumentos existentes para garantizar la disciplina dentro de los grupos parlamentarios en la Eurocámara. Las elecciones europeas no sirven para sancionar o gratificar a un grupo político europeo por la actividad realizada o las decisiones tomadas con anterioridad. Asimismo, dada la dificultad de conseguir las mayorías necesarias para que la voz

del PE pueda oírse frente a las propuestas de la Comisión o las posiciones del Consejo, los grandes grupos políticos europeos tienden a votar juntos, por lo que las votaciones no reflejan las típicas líneas partidistas que se observan a nivel nacional. Todo ello diluye la lucha de poder entre partidos que típicamente existe a nivel nacional y que, de algún modo, contribuye a despertar el interés de los ciudadanos en épocas electorales. Además, dificulta la capacidad del ciudadano para apreciar la finalidad de su voto y no fomenta la sensación de sentirse convenientemente representado, reduciendo así el interés por acudir a las urnas. Por último, las elecciones tampoco sirven para determinar el color político del ejecutivo ni el programa de gobierno, como se analiza en el siguiente apartado.

2.3. El color político del ejecutivo en la UE

El PE carece de las competencias tradicionales de los sistemas parlamentarios a la hora de designar y destituir al poder ejecutivo, que en la UE reside primordialmente en el Colegio de Comisarios y, excepcionalmente, en el Consejo⁴. El PE solo tiene autoridad para otorgar o denegar su consentimiento a la nominación del presidente de la Comisión, que es elegido por el Consejo, y a la composición final del Colegio de Comisarios, cuyos representantes son elegidos por los Estados miembros en colaboración con el presidente de la Comisión. Aunque el Tratado de Lisboa establece que el Consejo debe tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas y consultar al PE a la hora de designar a su candidato para la presidencia, al tiempo que aumenta la mayoría necesaria para conseguir la aprobación parlamentaria (de simple a absoluta), la capacidad del PE de influir en la nominación y el programa político del ejecutivo europeo es limitada. También es muy pequeña su capacidad de destituirlo, necesitando una mayoría de dos tercios de los votos que represente una mayoría absoluta del total de escaños, y contando únicamente con la posibilidad de destituir al Colegio completo. Aunque el PE presentó en 1999 una amenaza factible de destituir a la Comisión Santer, en general es muy difícil que la gran mayoría de los eurodiputados acceda a despedir a todos los comisarios a la vez, incluido el representante de su país.

⁴ En materia de política exterior, de seguridad, justicia e interior, y política económica. En el caso de la UEM, el BCE ejerce también amplias prerrogativas ejecutivas y legislativas.

Hay que decir, sin embargo, que tanto en la elección como en la destitución de la Comisión, el PE ha mejorado su influencia real con la práctica. En sucesivas ocasiones, el PE ha forzado o bien la reasignación de responsabilidades o bien la propuesta de un nuevo candidato a comisario. Así, en 2004, el PE forzó al Gobierno italiano a modificar su propuesta inicial de Comisario (Rocco Buttiglione) después de que, tras comparecer ante la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, esta no le otorgara su confianza. Igualmente, el Comité de Energía votó contra el comisario propuesto por Hungría, László Kovács, que tuvo que ser asignado a otra cartera. Y en 2009, Rumiana Jeleva, propuesta por el Gobierno de Bulgaria para la Comisaría de Ayuda Humanitaria, se vio forzada a retirarse del proceso tras las acusaciones de falta de transparencia en su declaración de intereses y de falta de preparación para el cargo. En esta situación tan delicada para el nombramiento de la segunda Comisión Barroso, se negoció el acuerdo interinstitucional vigente entre la Comisión y el PE, consiguiendo este último el compromiso de la Comisión de considerar la destitución individual de uno de sus comisarios si así lo solicitaba justificadamente el Parlamento.

A pesar de ello, la dirección y el color político de la Comisión Europea no dependen en última instancia de los resultados de las elecciones al PE. Aunque uno de los grandes grupos políticos consiga una mayoría amplia en el PE y esto quede reflejado en la elección del Presidente, es muy difícil que tenga su reflejo correspondiente en el resto del Colegio de Comisarios –a diferencia de lo que ocurre en el caso de los ejecutivos nacionales–, ya que son los gobiernos de los Estados miembros los que proponen candidatos y suelen hacerlo guiándose por su propio color político (y no por el predominante en el PE). Ni que decir tiene que, en el caso del Consejo, es utópico que pueda darse una configuración con ministros pertenecientes a un único grupo político en una Unión de 27 Estados miembros con elecciones nacionales teniendo lugar cada año. El Tratado de Lisboa ha introducido dos puestos adicionales de dimensión ejecutiva: el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y el Presidente Permanente del Consejo Europeo. La intervención del PE en el nombramiento de ambos es marginal, con un protagonismo absoluto del Consejo⁵, y, por

⁵ El PE no participa en absoluto en el caso del Presidente; vota al Alto Representante, en calidad de Vicepresidente de la Comisión, conjuntamente con el resto del Colegio de Comisarios.

el momento, parece que los dos puestos se repartirán entre las dos grandes familias ideológicas europeas (democristianos y socialistas), independientemente del resultado de las elecciones al PE.

En conclusión, a pesar de las competencias que el PE ha ido ganando progresivamente en el proceso de nombramiento y destitución de la Comisión Europea, estas son todavía limitadas y el resultado de las elecciones no determina la ideología ni la composición de las diferentes instituciones de la UE que comparten autoridad ejecutiva (Comisión, Consejo, Alto Representante, Presidente del Consejo Europeo). Todo ello dificulta que los ciudadanos aprecien la utilidad de su voto y desincentiva el sufragio. De hecho, según datos del EB/EP (*Europarlament Eurobarometer*) 77.4, más del 50 por ciento de los encuestados creen que si, en las próximas elecciones al PE, los partidos políticos europeos presentaran un candidato a la presidencia de la Comisión respaldando un programa conjunto, se sentirían más incentivados a acudir a las urnas.

3. PROPUESTAS DE REFORMA

Las elecciones al PE se rigen por una serie de normas que establecen la elección de los diputados por sufragio universal directo, libre y secreto. Los Estados miembros pueden optar por votación de listas o de voto único transferible, e igualmente elegir la fórmula electoral, siempre que esta tenga carácter proporcional⁶. También están facultados para constituir circunscripciones electorales, bajo la condición de que no desvirtúen esta proporcionalidad, así como para establecer un umbral mínimo para la atribución de escaños, que no puede ser superior al 5 por ciento de los votos emitidos. Las elecciones se celebran cada cinco años, en la fecha fijada por cada Estado miembro, que en cualquier caso tiene que estar comprendida dentro de un mismo período empezando el jueves por la mañana y terminando el primer domingo siguiente.

⁶ Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consejo, de 20 de septiembre de 1976, y Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, aneja a la decisión 76/787/CECA; modificaciones introducidas por la 2002/772/CE, Euratom: Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acta relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom.

CUADRO 1

NORMATIVA SOBRE COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO (I)**TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (1992)- ARTÍCULO 14 (2)**

El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.

El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero.

PROTOCOLO 36 [TRATADO DE LISBOA (2007)]- SOBRE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TÍTULO I.- Disposiciones relativas al Parlamento Europeo- ARTÍCULO 2.

Con tiempo suficiente antes de las elecciones parlamentarias europeas de 2009, el Consejo Europeo adoptará, de conformidad con el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 14 del Tratado de la Unión Europea, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo.

Hasta que finalice la legislatura 2004-2009, la composición y el número de miembros del Parlamento Europeo seguirán siendo los existentes en el momento de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El artículo 2 del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo fijaba, además, el número de escaños a repartir entre los Estados miembros. La solución de compromiso consistió en aceptar una sobrerrepresentación de los Estados pequeños, para lo cual se partía de la cifra de seis escaños atribuidos a Luxemburgo. El número de escaños se modificó con las sucesivas ampliaciones, y también en 1994 para dar representación a los ciudadanos de la antigua República Democrática Alemana. El Tratado de Niza propuso una nueva distribución de escaños y elevó el número máximo de eurodiputados a 732. El número de escaños asignados a los quince antiguos Estados miembros se redujo de 626 a 535 (solo Alemania conservó sus 99 escaños y Luxemburgo sus seis), y los 197 restantes se distribuyeron entre los Estados miembros antiguos y nuevos por prorrateo. En las elecciones de 2004, la distribución de estos 197 escaños se realizó de nuevo excluyendo del cálculo a Rumanía y Bulgaria. Cuando estos dos países entraron en la UE en 2007, sus eurodiputados fueron simplemente añadidos al PE, elevando el total de escaños provisionalmente a 785, para reducirse a 736 en las elecciones de 2009.

El Tratado de Lisboa ha otorgado 18 escaños adicionales a doce Estados miembros (entre

ellos, España), elevando la cifra total de eurodiputados a 751. Alemania ha perdido tres escaños según la nueva distribución, pasando a tener 96, pero los tres eurodiputados de más elegidos en junio de 2009 conservan su acta hasta las próximas elecciones europeas. De este modo, como la llegada de 18 eurodiputados adicionales incrementaría el número de escaños provisionalmente a 754, exigía una reforma del Tratado de la Unión Europea (cuadro 1).

El Consejo Europeo convocó el 17 de junio de 2010 una "mini" Conferencia Intergubernamental para realizar esta reforma; la Conferencia adoptó la forma de una reunión del Comité de Representantes Permanentes (Coreper II) en Bruselas el 23 de junio de 2010, aprobándose la propuesta presentada por la Presidencia española⁷. La nueva redacción del Protocolo 36 establecía que, no obstante el número de escaños previsto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 14 del Tratado de la Unión Europea, se añadirían provisionalmente 18 escaños más a los 736 existentes, así como su distribución (Diario Oficial de la Unión Europea, 2012). El apartado tercero

⁷ Con la aprobación del Parlamento Europeo, el Consejo decidió seguir el procedimiento ordinario de reforma de los tratados sin la convocatoria previa de una Convención.

CUADRO 2

NORMATIVA SOBRE COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO (II)

PROTOCOLO 36- SOBRE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS (nueva redacción), vigente desde el 1 de diciembre de 2011.

TÍTULO I.- Disposiciones relativas al Parlamento Europeo- ARTÍCULO 2.

1. Para el período de la legislatura 2009-2014 que quede por transcurrir a partir de la fecha de entrada en vigor del presente artículo, y no obstante lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 189 y en el apartado 2 del artículo 190 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en el párrafo segundo del artículo 107 y en el apartado 2 del artículo 108 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que estaban en vigor en el momento de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009, y **no obstante el número de escaños previsto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 14 del Tratado de la Unión Europea, los 18 escaños siguientes se añaden a los 736 existentes, elevando así, provisionalmente, el número total de diputados al Parlamento Europeo a 754 hasta el final de la legislatura 2009-2014:** Bulgaria, 1; Países Bajos, 1; España, 4; Austria, 2; Francia, 2; Polonia, 1; Italia, 1; Eslovenia, 1; Letonia, 1; Suecia, 2; Malta, 1; Reino Unido, 1.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 14 del Tratado de la Unión Europea, los Estados miembros de que se trate designarán a las personas que deban ocupar los escaños adicionales contemplados en el apartado 1, de conformidad con la legislación de los Estados miembros de que se trate y siempre que las personas en cuestión hayan sido elegidas mediante sufragio universal directo:

- por elección por sufragio universal directo *ad hoc* en el Estado miembro de que se trate, de conformidad con las disposiciones aplicables a las elecciones al PE.
- por referencia a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo del 4 al 7 de junio de 2009.
- por designación por el parlamento nacional del Estado miembro de que se trate, de entre sus componentes, del número requerido de diputados, según el procedimiento establecido por cada uno de esos Estados miembros.

3. Con tiempo suficiente antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, el Consejo Europeo adoptará, de conformidad con el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 14 del Tratado de la Unión Europea, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo.

establecía también que, con el tiempo suficiente antes de las elecciones al PE de 2014, el Consejo Europeo adoptaría, de conformidad con el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (es decir, a iniciativa del PE y con su aprobación), una decisión por la que se fijara la composición del PE. La reforma fue ratificada por todos los Estados miembros, y los 18 nuevos eurodiputados empezaron a ocupar sus escaños a partir de diciembre de 2011. El Tratado de Adhesión de Croacia (firmado en septiembre de 2011 y que está previsto que entre en vigor el 1 de julio de 2013), en sus Disposiciones Transitorias - artículo 19- establece asimismo que este país contará con doce eurodiputados desde su ingreso en la Unión hasta el final de la legislatura.

La propuesta de modificación del Acta aneja relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo, pre-

sentada a la Comisión de Asuntos Constitucionales por el *rappporteur* Andrew Duff por primera vez el 19 de abril de 2011, incluía una propuesta de reparto de escaños aplicando de manera estricta el principio de proporcionalidad regresiva recogido en los Tratados. Pero el 7 de julio de ese año el pleno del PE la remitió de nuevo a la Comisión para su revisión por falta de apoyos. El texto revisado fue aprobado por la Comisión de Asuntos Constitucionales en enero de 2012, pero en marzo se retiró de la agenda del Pleno por miedo a que fuera rechazada de nuevo. Finalmente, la *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014*, recogió una distribución de escaños sin hacer una aplicación matemática estricta del principio de proporcionalidad regresiva para evitar pérdidas importantes por parte de Estados pequeños y medianos, en beneficio de los más grandes. La propuesta del PE está pendiente de aprobación por el Consejo.

CUADRO 3

REPARTO DE ESCAÑOS EN EL PE

	A	B	C	D		
				2014	2019	2024
Alemania	99	96	96	96	96	96
Francia	74	74	83	79	83	83
Italia	73	73	80	76	79	80
Reino Unido	73	73	78	75	78	78
España	54	54	61	58	61	61
Polonia	51	51	51	51	51	51
Rumanía	33	32	31	31	31	31
Países Bajos	26	26	25	25	25	25
Bélgica	22	21	19	20	19	19
República Checa	22	21	18	20	19	19
Grecia	22	21	18	20	18	18
Hungría	22	21	18	20	18	18
Portugal	22	21	17	20	18	17
Suecia	20	20	17	18	17	17
Austria	19	18	16	17	16	16
Bulgaria	18	17	15	16	14	14
Dinamarca	13	13	12	12	12	12
Eslovaquia	13	13	12	12	12	12
Finlandia	13	13	12	12	12	12
Irlanda	12	11	11	11	11	11
Croacia	12	11	11	11	11	11
Lituania	12	11	9	10	9	9
Letonia	8	8	8	8	8	8
Eslovenia	9	8	8	8	8	8
Estonia	6	6	7	7	7	7
Chipre	6	6	6	6	6	6
Luxemburgo	6	6	6	6	6	6
Malta	6	6	6	6	6	6

Notas: (A): Reparto actual de escaños (Tratado de Niza, Reforma Protocolo 36 y Tratado de Adhesión de Croacia).

(B): Reparto de escaños según la *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014* (Parlamento Europeo, 2013).

(C): Reparto de escaños según la propuesta de 19 de abril de 2011, de modificación del Acta aneja relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo (Parlamento Europeo, 2011).

(D): Reparto de escaños según la propuesta de 26 de enero de 2012 de modificación del Acta aneja relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo (Parlamento Europeo, 2012c).

Además de una aplicación más estricta del principio de proporcionalidad regresiva recogido en los Tratados, la *Propuesta de modificación del Acta aneja relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo* recogía otras propuestas con el fin de fomen-

tar la participación ciudadana en las elecciones europeas y reforzar la dimensión democrática de la Unión. Entre estas medidas destacaba que la elección de 25 eurodiputados se realizara en una única circunscripción europea a partir de listas paneuropeas, compuestas de candidatos

representando al menos a un tercio de los Estados miembros. En cualquier caso, no es probable que esta resolución vaya a aprobarse en esta legislatura.

4. CONCLUSIONES

La participación ciudadana en las elecciones europeas ha descendido de manera constante desde la primera cita electoral en 1979. Las razones aducidas por los ciudadanos para no acudir a las urnas suelen estar relacionadas con su escaso conocimiento de la UE, la falta de información, y su poco interés en las elecciones al PE, en particular, y en asuntos europeos, en general. La escasa cobertura de los asuntos europeos y de las elecciones al PE en los medios de los Estados miembros, y el hecho de que la organización de la cita electoral, el contenido de sus debates e incluso la elección de los candidatos se desarrollen en clave nacional, convierten la cita electoral en un trámite poco atractivo que, en muchas ocasiones, sirve para poco más que respaldar o castigar al gobierno de turno. La dificultad para identificar el impacto de su voto en la dirección de la UE y el efecto de las decisiones europeas en sus vidas contribuyen al desinterés ciudadano. La mayoría cree que su voto no cuenta mucho y que el PE no se ocupa de los problemas que realmente le preocupan. La lucha de poder entre partidos, típica de las convocatorias a nivel nacional, se amortigua en el PE debido a la naturaleza de los partidos políticos europeos y a las dinámicas institucionales de la Eurocámara. Por lo demás, las elecciones europeas no sirven para sancionar o gratificar a un grupo político europeo por la actividad realizada o las decisiones tomadas con anterioridad, ni para determinar el color político del ejecutivo ni el programa de gobierno.

Propuestas como la presentación de un candidato a la Presidencia de la Comisión Europea o la elección de un determinado número de eurodiputados en listas paneuropeas podrían contribuir positivamente a dotar de relevancia a las elecciones europeas e incentivar así el interés ciudadano en la convocatoria electoral. Sin embargo, por el momento son solo propuestas que puede que nunca lleguen a materializarse. Además, las otras causas que limitan la trascendencia de las elecciones europeas, como la escasa lucha de poder entre las grandes familias políticas europeas o el reducido impacto del resultado

electoral en el gobierno de la Unión, tienen raíces institucionales más profundas de difícil solución. Aun así, una mayor voluntad de los gobiernos y de las instituciones europeas para mejorar el conocimiento de los ciudadanos en asuntos europeos, junto con una mayor determinación de los partidos políticos europeos por vertebrar mejor sus programas políticos siguiendo pautas más ideológicas, podrían ayudar también a despertar el interés ciudadano en la convocatoria electoral. Mientras tanto, es previsible que la participación ciudadana en la próxima convocatoria, que tendrá lugar entre el jueves 22 y el domingo 25 de mayo de 2014, aún se resienta más, o que sean candidaturas antisistema las únicas capaces de movilizar a los ciudadanos descontentos con la Unión como consecuencia de su gestión de la crisis económica.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (2008a), *The European Parliament: Special Eurobarometer 288*, marzo 2008 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_288_en.pdf).

– (2008b), *The 2009 European Elections: Special Eurobarometer 299*, septiembre 2008 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_299_en.pdf).

– (2009a), *Standard Eurobarometer 71*, primavera 2009 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_std_part1.pdf).

– (2009b), *The Europeans in 2009: Special Eurobarometer 308*, julio 2009 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_308_en.pdf).

– (2009c), *Standard Eurobarometer 72*, otoño 2009 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_first_en.pdf).

CONDOMINES, J. (2009), "The 2009 EP elections results: revisiting conventional wisdom", *Paper for the 6th ELIAMEP European Seminar Delphi*, Grecia 25-28 de junio.

DE CLERCK-SACHSSE, J. y P. MACIEJ (2009), "The European Parliament –More powerful, less legitimate? An outlook for the 7th term", *CEPS*

Working Document No. 314, mayo 2009 (<http://www.ceps.eu/files/book/1846.pdf>).

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2012), *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, C326, 26 de octubre de 2012 (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:ES:HTML>).

EASTON, D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, Nueva York, Wiley and Son, Ltd.

– (1975), “A re-assessment of the concept of political support”, *British Journal of Political Science*, 5: 435–457.

EURACTIV (2008), *European elections: Outlook for 2009*, 22 octubre 2008 (<http://www.euractiv.com/en/eu-elections/european-elections-outlook-2009/article-174694>).

GVALE (2009), *Un nuevo Pacto Verde para Europa*. Manifiesto electoral (<http://www.psoe.es/ambito/saladeprensa/docs/index.do?action=View&id=237499>).

HIX, S. (2002), “Parliamentary behavior with two principals: Preferences, parties, and voting in the European Parliament”, *American Journal of Political Science*, 46(3): 688–698.

HIX, S.; NOURY, A. y G. ROLAND (2006), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.

HIX, S. y A. NOURY (2008), *After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament*, Bruselas, ULB.

HOOGHE, L. y M. GARY (2008), “A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus”, *British Journal of Political Science*, 39: 1–23.

LINDBERG, L. y S. SCHEINGOLD (1970), *Europe's Would-be Polity*, Englewood Cliffs N.J., Prentice-Hall.

NUGENT, N. (2006), *The Government and Politics of the European Union*, Hampshire y Nueva York, Palgrave MacMillan.

PARLAMENTO EUROPEO (2011), *Report on a Proposal for a Modification of the Act Concerning*

the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage of 20 September 1976, 28 April 2011, 2009/2134(INI) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-176&language=EN>).

– (2012a), “Two years to go to the 2014 European elections”, *European Parliament Eurobarometer 77.4*, primavera 2012 (http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2012/election_2012/eb77_4_ee2014_synthese_analytique_en.pdf).

– (2012b), *European Parliament Eurobarometer 78.2*, noviembre 2012 (http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/parlemeter/eb78.2_parlemetre_analytical_synthesis_en.pdf).

– (2012c), *Second Report on a Proposal for a Modification of the Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage of 20 September 1976*, 2 February 2012, 2009/2134(INI) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0027&language=EN>).

– (2013a), *European Parliament Resolution of 13 March 2013 on the Composition of the European Parliament with a View to the 2014 Elections*, 2012/2309(INI) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-82#BKMD-8>).

PARTIDO LIBERAL, DEMÓCRATA y REFORMISTA EUROPEO [PLDRE] (2009), *15 puntos de los Liberales para las elecciones al Parlamento Europeo*. Manifiesto electoral (<http://www.eldr.org/media/cms/Manifiesto por ciento202009 por ciento20Spanish.pdf>).

PARTIDO POPULAR EUROPEO [PPE] (2009), *Fuerzas para los Ciudadanos*. Manifiesto electoral (http://www.pp.es/file_upload/noticias/pdf/20090426160826_40138833.pdf).

PARTIDO SOCIALISTA EUROPEO [PSE] (2009), *Las personas primero: Un nuevo rumbo para Europa*. Manifiesto electoral (<http://www.psoe.es/ambito/saladeprensa/docs/index.do?action=View&id=237499>).

PRIESTLEY, J. (2008), *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, Londres, John Harper Publishing.

SCHMITT, H. y J. THOMASSEN (2005), *The EU Party System after Eastern Enlargement*, Viena, Institute for Advanced Studies.

VERGE, T. y E. ROIG (2012), "La oferta: candidatos, candidaturas y programas", en: TORCAL, M. y J. FONT (eds.), *Elecciones europeas 2009: España en perspectiva comparada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 83-108.

Ciudadanía europea: participación y comunicación para una nueva política

SUSANA DEL RÍO VILLAR*

RESUMEN

El Tratado de Lisboa (2007) ha fortalecido el poder del Parlamento Europeo y, por tanto, de los ciudadanos a los que representa. Las elecciones a esta institución constituyen, tras los comicios al Parlamento de la India, el acontecimiento democrático del mundo que involucra a más ciudadanos, casi 500 millones. El volumen de electores y su variada procedencia nacional (veintisiete Estados miembros) aumentan la importancia y las dificultades de la comunicación institucional. Esta adquiere un papel fundamental en la política europea, en la medida en que representa el principal instrumento para estimular la participación ciudadana y reforzar la legitimidad política de la Unión Europea. En este sentido, las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 marcaron un hito en la política comunicativa de las instituciones comunitarias. La comunicación institucional cobró entonces un gran impulso, continuado desde entonces, ampliando y mejorando el espacio público en el marco del cual tendrán lugar las próximas elecciones de 2014.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es un proyecto en constante cambio, un proceso de integración que se actualiza mientras se adapta al contexto dinámico global. Europa se hace día a día, enraizada en la experiencia de más de medio siglo de

* Miembro del Comité de Expertos de la Comisión Europea sobre ciudadanos y gobernanza en la sociedad del conocimiento; directora del proyecto *Upgrading Europe* (susana.delrio@telefonica.net).

convivencia democrática. Pero ha sido durante la última década cuando la idea de reforzar la democracia, complementando su vertiente representativa con la participativa, ha ido también fraguando en el nuevo plan de comunicación europea. En este proceso de democratización de la Unión, los tiempos van marcando una nueva forma de hacer política y comunicarla. La aplicación de las nuevas tecnologías a la política y a las políticas es decisiva para agilizar la democracia.

Participación y comunicación son dos de los grandes retos europeos, muy relacionados entre sí. En este artículo, la participación se concibe como el resultado de una acción que va más allá del voto, generándose también en los nuevos espacios comunicativos. La capacidad de conectar con los ciudadanos representa uno de los indicadores sólidos de la "sostenibilidad" institucional del proyecto europeo. En este sentido, la comunicación es un recurso legitimador europeo de primer orden. La identificación de herramientas eficaces para llegar a los ciudadanos con los temas que les preocupan genuinamente, utilizando las vías y soportes que ellos emplean en su día a día, constituye uno de los grandes objetivos de la política europea. Así lo entendieron las instituciones europeas cuando se dispusieron a preparar la campaña para las elecciones al Parlamento Europeo (PE) de 2009. Innovación y creatividad informativas se pusieron al servicio de la "comunicación institucional europea", marcando una diferencia notable respecto a las elecciones al PE de 2004.

En este artículo se presta atención a los elementos que permiten hablar de un cambio en el modelo de comunicación europea y de una nueva

política más abierta y presente en los espacios sociales. El principal foco de atención se orienta hacia la campaña comunicativa para las elecciones al PE de 2009, cuyo análisis permite avanzar la tendencia de la política comunicativa europea para las próximas elecciones de 2014. La preocupación por reforzar la legitimidad de estas elecciones se ha puesto de manifiesto en el documento *Make the European Elections More European*, publicado en mayo de 2013 por la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE. El ponente del documento, Andrew Duff, integrado en la Alianza de Liberales y Demócratas por Europa, ha afirmado:

“El Parlamento podrá hacer uso de su nuevo poder de configuración de la Comisión, concedido por el Tratado de Lisboa. Tendremos una voz decisiva a la hora de elegir quién va a dirigir la Comisión y cuál es su programa político. La campaña electoral de 2014 será más interesante, más europea y más política que las elecciones previas. Espero que los partidos políticos, los candidatos y los medios eleven su apuesta para que los votantes puedan adoptar decisiones serias sobre las cuestiones políticas importantes que ahora ocupan al Parlamento”¹.

2. NUEVOS ESPACIOS COMUNICATIVOS Y RECURSOS EN RED

Analizar la participación democrática y los espacios de comunicación antes de unas elecciones europeas exige identificar la etapa de acción comunicativa en la que se pone en marcha la “maquinaria electoral” y perfilar el marco contextual antes y durante la campaña. El masivo acceso a Internet que se ha verificado en los últimos años ha permitido generar progresivamente nuevos espacios para incrementar la participación ciudadana y las prácticas democráticas. Esta participación muestra varios niveles de vinculación: desde el mero interés informativo sobre cuestiones más o menos específicas, hasta la participación activa en foros y debates, la formulación de iniciativas

¹ Véase la correspondiente nota de prensa del Parlamento Europeo en: www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20130527IPR10528/20130527IPR10528_en.pdf

legislativas o el establecimiento de contactos con algún eurodiputado, sin olvidar la forma de participación original y más amplia: el voto.

El contexto de las elecciones al PE de 2009 estuvo marcado por la voluntad manifiesta de las instituciones europeas de fortalecer la comunicación con los ciudadanos (Best y Krueger, 2005). Pieza clave de esta estrategia pasaron a ser las organizaciones de la sociedad civil, en tanto multiplicadoras de información e impulsoras de foros de información y debate sobre la acción europea. En el proceso de construcción europea, las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil han articulado la voz de la sociedad, proveyéndole, al mismo tiempo, información sobre la política europea, creando espacios de encuentro, y promoviendo y fomentando la ciudadanía activa y la nueva gobernanza.

3. CREATIVIDAD COMUNICATIVA DESDE LAS INSTITUCIONES

Las instituciones europeas promueven desde hace mucho tiempo iniciativas para conectar con los ciudadanos, pero fue después del revés sufrido por la Constitución Europea cuando se vio la necesidad urgente de acercar Europa a la sociedad y hacer a esta partícipe de lo que sucedía en la UE. Para conseguirlo, había que informar de manera accesible, ordenada y sistemática sobre temas europeos y, dando un paso más, adoptar una nueva estrategia de comunicación institucional, con el objetivo fundamental de que los ciudadanos tomaran conciencia del momento histórico-político crucial. Entre los elementos de esta estrategia destaca la renovación del sitio web del PE, apostando por un concepto de información abierta y horizontal para propiciar una comunicación multidireccional e integradora, subsumida en la expresión “Europa en Red”. La web también proporciona información permanentemente actualizada a los periodistas; todo ello marcado por la idea según la cual el aprendizaje “mediático” de lo europeo favorece el acercamiento cognitivo y emocional de la ciudadanía a Europa.

También representa un componente importante de la nueva estrategia de comunicación del PE el *Ágora de los ciudadanos*. Esta es una iniciativa impulsada fundamentalmente desde su Comisión de Asuntos Constitucionales. En la primera *Ágora*,

celebrada en noviembre de 2007, participaron más de 400 representantes de organizaciones de la sociedad civil, dispuestos en distintos grupos de trabajo, todos ellos bajo el lema "El futuro de Europa: retos, oportunidades e instrumentos derivados de los nuevos tratados". La segunda *Ágora*, de junio de 2008, se consagró al tema del cambio climático, con grupos de trabajo centrados en asuntos económicos, educativos y técnicos, entre otros. La tercera *Ágora*, celebrada en octubre de 2010, estuvo dedicada a dos cuestiones acuciantes: crisis y pobreza. Dotadas de una gran logística, las *Ágoras* han propiciado un debate multinivel, tratando de preparar el terreno para la consecución de consensos políticos eficaces.

Por otra parte, el *Plan D*, lanzado por la Comisión Europea², también ha colocado la democracia y el diálogo en el centro del interés de las instituciones europeas. Tres grandes propósitos han inspirado este plan: estimular un debate público en profundidad, promover la participación de los ciudadanos en el proceso democrático y poner a su alcance las herramientas necesarias para generar conversaciones informadas sobre las políticas europeas y el método de toma de decisiones en el seno de las instituciones. En la actualidad, a través del programa "Europa a debate, construir a partir de la experiencia del Plan D: Democracia, Diálogo y Debate", la Comisión se ha propuesto dar la palabra a los ciudadanos, utilizando los recursos y las sinergias que se han ido acumulando para configurar un debate a escala europea, sin descuido de la dimensión nacional y de los ámbitos regional y local.

Entre los esfuerzos de la Comisión también hay que resaltar la plataforma *EuropeDirect*, que, por una parte, responde de manera rápida a los ciudadanos sobre cuestiones cotidianas y, por otra, refuerza la coordinación entre las entidades locales y las instituciones, informando en la esfera local sobre los temas que más preocupan a los ciudadanos.

Así pues, las iniciativas de mayor repercusión puestas en marcha desde las instituciones muestran la clara intención de estimular la participación ciudadana. El lanzamiento de *EuroparITV* y de una página web específicamente dedicada a las elecciones europeas también se inscriben en esta estrategia reforzada de comunicación ins-

² Véase el documento en: http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/com_2008_158-4_en.pdf

titucional. Más específicamente en España, hay que mencionar los foros ciudadanos organizados desde la Oficina del PE en varios parlamentos regionales. La representación de las instituciones europeas en España también ha lanzado una nueva web participativa (*espacio europa*)³ donde, a través de nuevas tecnologías y recursos comunicativos (en concreto, de videos europeos, *blogs* y redes sociales), los ciudadanos pueden adquirir información práctica sobre los asuntos europeos y también manifestar sus opiniones acerca de temas que competen a la UE.

Complementariamente, desde la Secretaría de Estado para la Unión Europea del Gobierno español, el sitio web *Hablamos de Europa* ofrece diariamente, de manera accesible y directa, información actualizada sobre asuntos europeos, debates, seminarios, ayudas y subvenciones⁴. En el ámbito audiovisual merece asimismo una mención el programa *Europa* de RTVE, íntegramente dedicado a los temas europeos, que busca semanalmente acercar a los televidentes a la UE a través de noticias, reportajes de temática variada y entrevistas.

4. PROYECTOS IMPULSORES DEL ESPACIO PÚBLICO EUROPEO

Pero no solo desde las instituciones europeas, sino también desde distintas asociaciones, redes y movimientos de la sociedad civil proliferan proyectos para fomentar el debate público europeo. Estos proyectos tratan de establecer vínculos entre los ciudadanos y los actores de la esfera política e institucional, subrayando la importancia de las cuestiones europeas en la vida cotidiana de cada ciudadano.

Uno de estos proyectos se conoce por el nombre *European Citizens Consultations*. Impulsado por las Fundaciones King Baldouin (Bélgica) y Luis Vives (España), en las elecciones europeas de 2009 realizó una gran labor de comunicación en red sobre el proyecto de la iniciativa legislativa

³ Véase el documento en: <http://espacioeuropa.eu/>; accesible a través de la Representación de la Comisión Europea en España (http://ec.europa.eu/spain/index_es.htm).

⁴ www.hablamosdeeuropa.es/Paginas/Home.aspx

ciudadana⁵. En el mismo sentido destaca la capacidad movilizadora de la red *Democracy International* y sus estudios sobre los instrumentos para la democracia directa (Verhulst y Nijboer, 2007: 56-58). La iniciativa legislativa ciudadana representa un instrumento de promoción de la democracia participativa como complemento de la democracia representativa. A la altura del verano de 2013, todavía es demasiado pronto para efectuar una valoración de este recurso, que, bien gestionado, puede convertirse en un catalizador del debate sobre cuestiones europeas y reforzar la confianza democrática de los ciudadanos en las instituciones comunitarias.

5. LA CAMPAÑA COMUNICATIVA ANTE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2009

En julio de 2007, dos años antes de que tuvieran lugar las últimas elecciones al PE, comenzó a prepararse la estrategia de comunicación institucional. Se organizó en cuatro fases: la primera, de enero a diciembre de 2008; la segunda, de enero a mayo de 2009; la tercera, desde finales de mayo hasta el 7 de junio de 2009, y la cuarta quedó circunscrita a la noche electoral. Las diferentes Direcciones del PE y sus respectivas unidades trabajaron de manera continua con la agencia de publicidad Scholz & Friends. Bajo la supervisión de la Dirección General de Comunicación del PE y la Mesa del Parlamento, el desarrollo de la noche electoral corrió a cargo del equipo *task force*, que realizó un seguimiento continuo de las opiniones y visiones de los grupos políticos, además de organizar un evento a gran escala para los medios.

Las investigaciones previas a las elecciones europeas de 2009 mostraron que la participación debía estimularse prioritariamente en tres grupos: los jóvenes que votaban por primera vez, los trabajadores con menor cualificación y las mujeres. Una cuestión muy presente en la organización de los comicios de 2009 fue la menguante participación ciudadana observable en los resultados de elecciones previas, a pesar del creciente peso de las decisiones europeas en la

⁵ La iniciativa ciudadana europea se incluyó en el proyecto de Constitución Europea y quedó recogida en el artículo 11-4 del Tratado de Lisboa. Sobre este tema puede consultarse el artículo de Yolanda Gómez en este mismo número.

vida diaria de los ciudadanos, y de acontecimientos históricos como la implantación del euro o las ampliaciones de la UE en los años 2004 y 2007. Tras aprobar la declaración conjunta “Comunicar Europa en asociación”⁶, el PE, la Comisión y el Consejo lanzaron conjuntamente la campaña electoral, con un logo común –cuyo diseño y colores se cuidaron especialmente para que fuera rápidamente reconocible por los ciudadanos de todos los países– acompañado del mensaje “Tú eliges” en 34 lenguas (Río, 2009a y 2009c). El mensaje subrayaba, por tanto, el poder de los ciudadanos y la importancia de su voto. Las campañas previas a 2009 no habían contado con un paraguas común; antes al contrario, en 2004 se realizaron veinticinco campañas nacionales diferentes e independientes y, al tiempo que decrecía el número estimado de votantes que acudirían a las urnas, se registraba un incremento del gasto en propaganda electoral.

Prueba del gran interés que durante los meses previos a las elecciones de 2009 suscitó la cuestión de la participación ciudadana, en diciembre de 2008, el PE respaldó mayoritariamente el informe presentado por la eurodiputada Genowefa Grabowska, miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales, sobre las perspectivas para el desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa⁷. Con estas experiencias como trasfondo, la campaña comunicativa del PE para las elecciones europeas de 2009 buscó incentivar la participación informando ampliamente, mediante herramientas innovadoras, sobre asuntos de actualidad que preocuparan a los ciudadanos, que permitieran distinguir las candidaturas y favorecieran los posicionamientos electorales basados en el conocimiento de la política europea. El plan de comunicación de 2009 partía, pues, de una visión transnacional y de vanguardia comunicativa, desde la convicción del PE de que la campaña debía dirigirse a la creación de un espacio ciudadano europeo próximo y tangible, condensado en el lema “Una Europa que puedes tocar”.

Otro de los ejes clave para los organizadores de la campaña consistió en quebrar la

⁶ Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea titulada *Communicating Europe in Partnership*, de 22 de octubre de 2008, OJ C 13, 20 de enero de 2009: 3.

⁷ Véase este informe presentado en enero de 2009 ante el Parlamento Europeo en: (www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20090112&secondRef=IT-EM-019&language=ES&ring=A6-2008-0475).

idea de que las elecciones europeas equivalían a “elecciones nacionales sobre Europa”. La dimensión paneuropea de la campaña hizo posible que, seguramente por primera vez, esta se percibiera como un acontecimiento común, con una identidad visual y un mensaje consistente dirigido a los ciudadanos de los veintisiete Estados miembros. La información a la prensa se inició con la entrega de un *kit* que detallaba la acción informativa programada desde el PE. Este *kit* se acompañó de seminarios informativos para periodistas y de la oferta de contenidos audiovisuales, especialmente intervenciones de celebridades nacionales que, actuando como embajadores y transmisores de la campaña en cada país, trataban de atraer a los ciudadanos no interesados en la política.

Así pues, en la campaña de las elecciones europeas de 2009 se modificaron sustancialmente tanto los mensajes como las formas de comunicación. En lugar de sobre el deber cívico de votar, el argumento giró en torno a cómo las decisiones que se adoptan a nivel europeo impactan en el día a día, por lo cual el voto “importa” e “interesa” a todos y cada uno de los ciudadanos. Sin perder el objetivo central de sensibilizar a los ciudadanos y avivar su identidad europea, la campaña se centró en temas propios del PE: la seguridad, las garantías a los consumidores, la inmigración, la energía o la conciliación de la vida profesional y familiar, entre otros. Las televisiones de todos los Estados miembros emitieron un anuncio oficial en el que llamaba la atención la utilización de los tiempos presente y futuro. El anuncio transportaba al televidente a un futuro en el que, dependiendo de lo que hubiera elegido, escucharía una noticia u otra diferente respecto a temas de actualidad. Los ciudadanos debían adquirir así conciencia de que su voto tendría consecuencias para el futuro. El anuncio televisivo también se emitió en la red europea de cines, en aproximadamente 1.000 salas, llegando a una audiencia estimada de más de dos millones de personas.

Además de los carteles y los anuncios en televisión, dos recursos ya tradicionales de las campañas electorales, una caravana informativa recorrió las principales ciudades europeas. Los vídeos virales circularon asimismo por Internet, intentando atraer la atención de los ciudadanos jóvenes a través de la música, el ritmo de imágenes, incluso la ironía. Las instalaciones tridimensionales resultaron impactantes por su tamaño,

visibilidad y diseño gráfico, aunque se instalaron en pocos lugares.

La colaboración de la Comisión Europea hizo posible una mayor distribución de los materiales de la campaña. La Comisión llegó a 2,3 millones de personas vía Internet, especialmente a través del proyecto *Think about it*. También el Comité de las Regiones (COR) y el Comité Económico y Social (CESE) se involucraron en la campaña. Además de mandar una carta a los representantes de los veintisiete Estados miembros, solicitándoles el respaldo a las elecciones, el COR patrocinó el videoclip *My city, my region, my Europe - Why I believe in Europe*, que se transmitió en las televisiones nacionales. Asimismo, el COR prestó una atención especial a las elecciones europeas en su web, su *newsletter* y sus publicaciones. Por su parte, el CESE lanzó una publicación especial (*The EESC Programme for Europe*), con una amplia difusión *online*, y organizó debates locales, como el titulado *Quo Vadis Europa?* Hay que destacar asimismo la edición especial de la *newsletter* del CESE *E-Bridge* durante la primavera de 2009, iniciativa gracias a la cual sus miembros lograron contactar con más de 7.000 organizaciones y representantes de la sociedad civil europea en los Estados miembros.

El seguimiento de las elecciones de 2009 en los medios de comunicación fue intenso; una vez se lanzó la campaña, los medios transmitieron información de manera regular, tanto sobre su evolución como sobre los temas sobre los que versaba. Se organizaron seminarios, debates académicos y encuentros con eurodiputados, en directo y a través de la televisión del PE (*EuroparlTV*) y de otros canales de los Estados miembros. El despliegue mediático en la noche electoral, siguiendo primero los sondeos, y después los resultados oficiales, no tuvo precedente en cuanto a cobertura y movilización.

Con todo, la parte más novedosa de la campaña radicó en el uso de las redes sociales. Gracias a ellas, el PE consiguió acceder a sectores que utilizan estos medios como principal vía comunicativa y que, además, son ágiles en la difusión de noticias a través de diversos foros. Algunas cifras dan muestra del alcance de la campaña en las redes sociales: 50.536 “amigos” en *Facebook*, 3.227 interconexiones en la semana de las elecciones, más de 465.000 consultas de vídeos virales en el canal *youtube*, más de 100.000 visitas en la página *MySpace*, casi 2.500 seguidores en *twitter*...

Las redes sociales hicieron mucho más visible la campaña; a través de ellas se transmitió la imagen de un Parlamento más moderno, con voluntad de apertura a todos y con carriles de comunicación de ida y vuelta para intercambiar opiniones. La utilización de las redes sociales en la campaña de 2009 de las elecciones europeas constituyó una suerte de “revolución” en cuanto a la oferta institucional europea de estímulos y canales para la participación. Cuatro años después, las redes sociales representan la vanguardia de la política de comunicación de la UE.

6. EL MENSAJE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PARA LAS ELECCIONES EUROPEAS

Uno de los retos de las instituciones europeas es atraer y comprometer políticamente a los ciudadanos “de a pie”, a quienes no pertenecen a una organización, a la ciudadanía “no organizada”. Para superar este límite, las instituciones europeas precisan a los medios de comunicación: tanto los nuevos medios que proporciona Internet como los tradicionales, es decir, la televisión, la radio o la prensa escrita⁸.

Pero este no es el principal reto comunicativo de las instituciones europeas. Más importancia adquiere en la actualidad la generación de información interesante en clave europea. Si bien en los últimos años los medios de comunicación han transmitido “más Europa”, los partidos políticos, en general, han contribuido escasamente a este objetivo. Es bien sabido que muchos ciudadanos votan en las elecciones europeas teniendo sobre todo en cuenta debates y conflictos políticos nacionales, puesto que apenas conocen la agenda europea de los partidos políticos.

Los partidos tienen un papel clave como intermediarios entre “lo europeo” y los ciudadanos, y más en unas elecciones al PE. Con el horizonte puesto en las elecciones de 2014, se asiste desde hace aproximadamente un año a un debate centrado en los partidos políticos europeos, la ley electoral y la elección del presidente

⁸ Acerca del papel de los medios de comunicación, el nuevo periodismo y la creación de una esfera pública europea, véase el Informe de la Comisión de Cultura del Parlamento Europeo (ponente: Morten Lokkegaard), titulado *Journalism and new media, creating a public sphere in Europe* (PE 441043v01-00 CULT_AM (2010) 441043, 5 de mayo de 2010).

de la Comisión Europea (Garzón, 2012). En este plano, la campaña de 2009 encontró un obstáculo que constituye un elemento importante de atención para las próximas elecciones europeas: la coordinación de una agenda política europea, de tal manera que cada partido pueda posicionarse ante una serie de temas comunes y definir sus medidas al respecto para el próximo quinquenio.

El PE es la institución que representa a los ciudadanos europeos, el alma y la razón de ser de este proyecto democrático transnacional que es la UE (Samuelsen, 2005; Bonvicini, 2009). Lo que se decide en el PE tiene consecuencias directas en más del 70 por ciento de la política “doméstica” que afecta cotidianamente a los ciudadanos. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, este porcentaje seguramente ha crecido. Sin embargo, son muchos los ciudadanos europeos que todavía desconocen esta influencia de lo europeo en sus prácticas diarias. Los partidos políticos podrían hacer una gran contribución en ese sentido.

7. DE UN MODELO EUROPEO DE DEBATE A UNA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN EUROPEA

Así pues, las elecciones de 2009 marcaron la transición desde un modelo europeo de debate, concebido en términos bastante abstractos, a una política de comunicación europea, con un instrumental definido (Río, 2009b); una política que responde al objetivo de sincronizar en los diferentes Estados miembros procesos sostenibles de participación ciudadana enfocada hacia diferentes asuntos clave, como el modelo social europeo, al que la presidencia española del primer semestre de 2010 dedicó un lugar prioritario.

Comunicar “en versión europea” y consolidar un espacio europeo común de debate pasa por mostrar la existencia de una Europa tangible y práctica, requiere transmitir Europa de forma accesible, ágil y con un lenguaje sencillo. La comunicación eficaz exige buena redacción y estructura, amabilidad y cuidado de la ética y estética. De la calidad formal y sustantiva de la comunicación depende la respuesta participativa. Estos principios subyacen a la oferta de información que puede encontrarse en las páginas web del domi-

nio *eu*. Ahora bien, la comunicación a través de Internet no puede percibirse como un proceso meramente virtual.

Estrategias comunicativas institucionales, respuestas ciudadanas, comunicación y periodismo *online*, proyectos ciberdemocráticos, *blogs*, iniciativas desde las organizaciones de la sociedad civil y entidades locales... Todos los actores europeos circulan informativamente a través de una gran autopista, Internet, con muchas entradas, salidas y cambios de sentido. La comunicación así practicada es mucho más que información; es comunicación integral porque une a personas de todos los perfiles e incorpora todas las esferas de comunicación pública pensables, generando constantemente oportunidades comunicativas.

Para que se sostenga en el tiempo, la comunicación integral europea ha de ir acompañada de una participación ciudadana en conversaciones, debates y foros. Sin duda, la participación electoral es la más decisiva institucionalmente, la que adquiere mayor protagonismo político, pero este tipo de participación responde cada vez en mayor medida al trabajo que las instituciones, los partidos, las asociaciones y organizaciones sociales, y los medios de comunicación llevan a cabo, a fin de informar cumplidamente sobre las cuestiones europeas y su impacto social.

Ciertamente, Internet posee una gran capacidad comunicativa, pero también genera desorganización y descontrol. Hace solo unos años, cuando una institución daba una noticia, podía anticipar con una probabilidad bastante alta su impacto social. Hoy, en cambio, la difusión de la información se ha ampliado de tal manera que sus consecuencias resultan incontrolables. Las instituciones afrontan, pues, un riesgo de descontrol, pero también se benefician de las ventajas de acceso universal a sus iniciativas y de participación masiva a través de múltiples canales. El extraordinario avance de las tecnologías de la información y comunicación abre oportunidades para el desarrollo de la democracia participativa.

La consolidación de la política de comunicación europea impone algunos desafíos. Dos de los más importantes consisten en despertar el interés por Europa y ordenar la comunicación para evitar la sensación de avalancha. Activar el interés de los ciudadanos pasa necesariamente por ofrecer contenidos reales y actuales, la presencia e influencia de Europa en nuestro día a

día, conocer los derechos, y también los deberes que tenemos como ciudadanos europeos. En efecto, si los ciudadanos contamos con muchos recursos comunicativos cada vez más accesibles y con una considerable oferta de contenidos, entonces ha llegado el momento de empezar a hablar de la responsabilidad de informarse, una manera fundamental de participar políticamente. Solo asumiendo esta responsabilidad puede emerger poco a poco una verdadera cultura política europea.

En cuanto a la necesidad de comunicar con cierto orden, es evidente que el ritmo frenético que se ha impuesto en la comunicación no favorece siempre la claridad y la reflexión. El valor de la espontaneidad y la frescura, inherentes a la propia experiencia de la comunicación, han de combinarse con una buena articulación comunicativa, con diálogos y debates ágiles, también veloces, pero pensados y medidos. Es importante vertebrar la comunicación para evitar el vértigo que produce a menudo asomarse a Internet, dado su gran caudal informativo e interactivo. En este sentido, *quién comunica qué se convierte en una pregunta central para la buena comunicación*. Asimismo, por mucho que hagan fortuna expresiones como las de e-participación, e-comunicación, e-democracia o e-gobernanza, no cabe olvidar en ningún momento que los protagonistas de la comunicación, y en particular de la comunicación política, son las personas.

8. A MODO DE CONCLUSIÓN: CIUDADANOS PARTICIPATIVOS Y RESPONSABLES

La participación es un elemento clave en la renovación democrática de la UE, la vía para involucrar a la ciudadanía en el proyecto europeo y promover un sentimiento de identidad europea.

La CE lanzó en mayo de 2013 el informe *Doce medidas para fortalecer la ciudadanía europea*⁹, que señala como un reto el refuerzo de la identificación de los ciudadanos con la UE, mostrándoles cómo los derechos que se les reconocen en tanto ciudadanos europeos afectan a asuntos

⁹ Véase este reciente informe sobre la ciudadanía europea en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-410_es.htm

muy presentes en su vida cotidiana, como, por ejemplo, la búsqueda de empleo en otros países. Dar visibilidad a estos derechos fomenta una mayor proximidad ciudadana a la UE.

El cambio en la percepción que los ciudadanos albergan de Europa solo puede producirse en el debate con la sociedad civil. Los ciudadanos tienen capacidad integradora, derechos y también deberes. Las instituciones europeas, en sincronía con los movimientos de la sociedad civil, se esfuerzan por renovar los mecanismos europeos de participación existentes. Asistimos así a la consolidación de una política de comunicación europea que ha añadido como pilar operativo las nuevas tecnologías e Internet. La e-democracia no es solo más representativa, sino también más participativa. Efectivamente, los nuevos soportes tecnológicos son capaces de incrementar enormemente tanto la información como la participación ciudadana en la configuración de un espacio europeo. Internet posibilita que los ciudadanos ejerzan una función integradora que solo puede redundar en beneficio de la integración europea. Por tanto, los ciudadanos también son responsables del fortalecimiento de la legitimidad europea del siglo XXI, imprescindible para que el sistema político de la UE alcance mayor madurez institucional y aumente su importancia en el mundo globalizado.

En suma, los elementos participativos que garantizan el desarrollo democrático son el contacto permanente con las ideas y los valores intrínsecos al proyecto europeo; la inclusión social y política, la difusión de la cultura, la extensión de la educación y la opinión informada del ciudadano; es decir, un modelo de gobernanza que cuente seriamente con una sociedad activa organizada (Boual *et al.*, 2006).

En la campaña comunicativa del PE para las elecciones europeas de 2009 se buscó motivar la participación a través de herramientas innovadoras, abordando asuntos de actualidad y presentando opciones para facilitar el posicionamiento de los electores en el contexto de una opinión pública europea¹⁰. El PE albergaba la convicción de que la campaña debía asentarse sobre una base comunicativa diferente. La innovadora campaña tuvo la interactividad como elemento esencial en la circulación de información, un eje

¹⁰ Página web del Parlamento Europeo, elecciones 2009 y resultados desde el día 7 de junio: www.europarl.europa.eu/elections2009/default.htm?language=es

comunicativo que se ha mantenido desde el año 2009 y se reforzará en la campaña para las elecciones europeas de 2014. La campaña de 2009 constituye ya un referente del modelo comunicativo que ha de prevalecer en la política europea del próximo futuro¹¹. En este marco y a un año de las elecciones al PE, el proyecto *Upgrading Europe* aspira a otorgar visibilidad a los logros europeos y a impulsar un debate que una las esferas institucional, política y ciudadana, fortaleciendo una democracia europea de calidad¹².

BIBLIOGRAFÍA

BEST, S. J. y B. S. KRUEGER (2005), "Analyzing the representativeness of Internet political participation", *Political Behaviour*, 27 (2): 183-216.

BONVICINI, G. (ed.) (2009), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Roma, Istituto Affari Internazionali.

BOUAL, J. C.; GROSJEAN, P. D.; RABIER, J. R.; SPOEL, D. y R. VAN ERMEN (2006), *Changer la gouvernance européenne. Les citoyens FACE à l'Union européenne*, Loverval, Éditions Labor.

DASTOLI, P. V. (2001), "The role of organised civil society in European governance", *Organised Civil Society, Participatory Democracy and the Reform of Modes of Governance*, Bruselas, Comité Económico y Social.

DUCH, J. (2006), "Unión Europea, opinión pública y política de información", en: RÍO VILLAR, S. del (coord.), *Europa: el estado de la Unión*, Navarra, Aranzadi: 57-77.

FOSSUM, J. E. y H. J. TRENZ (2005), "The EU's fledgling society: From deadening silence to critical voice in European Constitution making", *ARENA Working Papers*, 19 (www.arena.uio.no).

GARZÓN, G. (ed.) (2012), *Ciudadanía europea y democracia. La reforma de la ley electoral y de los partidos políticos europeos*, Barcelona, UAB/Marcial Pons.

¹¹ Véase el documento *EU Common Communication Priorities for 2010*, suscrito por la Presidencia y la Secretaría General del Consejo en Bruselas el 25 de mayo de 2010 (INF 68 9730/10).

¹² Véase: www.upgradingeurope.eu

Río, S. del (2008), *Ciudadanía activa en Europa. Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, Madrid, Difusión jurídica y temas de actualidad.

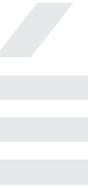
— (2009a), *Conectar con Europa, Participar en Europa, 10 preguntas, 10 respuestas*, Barcelona, Consejo Catalán del Movimiento Europeo.

— (2009b), "Comunicar, clave para aumentar la participación en las elecciones europeas de 2009: de un modelo europeo de debate a una política comunicativa europea", *ARI 88*, Real Instituto Elcano.

— (2009c), "Comunicar, clave para aumentar la participación en las elecciones europeas de 2009: nuevos espacios, proyectos ciudadanos y plan de acción informativa del Parlamento Europeo (2ª parte)", *ARI 90*, Real Instituto Elcano.

SAMUELSEN, A. (ed.) (2005), *One Union, Many Voices. The EU meets the People*, Bruselas, Gazelle.

VERHUSLT, J. y A. NIJBOER (2007), *Direct Democracy. Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Bruselas, Democracy International.



Culturas políticas y sociales en Europa

La conciencia de responsabilidad cívica de la sociedad alemana

STEFANIE CLAUDIA MÜLLER*

RESUMEN

Aun disfrutando de derechos civiles, políticos y sociales muy parecidos, los ciudadanos europeos muestran en sus actitudes y comportamientos hacia la sociedad y la política una enorme variación. En efecto, las culturas nacionales son herederas de tradiciones cívicas, éticas y morales muy diferentes. En este artículo se esbozan algunos rasgos característicos de la cultura política y social alemana, que ha cobrado importancia como factor interpretativo de la crisis económica y financiera europea. Se apuntan aquí algunos principios de comportamiento muy arraigados entre los alemanes, con el propósito de contribuir a mejorar la comprensión de sus actitudes y su conducta durante la crisis y, también, la enorme complejidad interna de eso que habitualmente denominamos “ciudadanía europea”.

1. INTRODUCCIÓN

Verantwortung, en castellano “responsabilidad”, es un sustantivo de la lengua alemana que forma parte de numerosas palabras compuestas y aparece en decenas de variaciones, extendiéndose a todo tipo de áreas de la sociedad: el medio ambiente, el trabajo, la convivencia ciudadana, la vida empresarial y la política institucional, por poner solo algunos ejemplos.

* Periodista y corresponsal de varios medios económicos de Alemania; doctoranda de la Universidad San Pablo CEU de Madrid y profesora de Economía del Colegio Suizo de Madrid (smueller@planet-bpm.com).

Dos de estas largas palabras compuestas –*bürgerliches Verantwortungsbewusstsein* (“conciencia de responsabilidad cívica”) o *Gesellschaftsverantwortung* (“conciencia social”)– hacen referencia a un componente fundamental de la cultura germana: cada uno debe asumir las consecuencias de sus actos, pero responsabilizándose al mismo tiempo del bien común, de la sociedad en su conjunto. Esto se aplica no solo a los ciudadanos particulares, sino también a las empresas privadas, que, si se descubre que incumplen con su deber cívico, han de asumir demostradamente las consecuencias de su falta. En tal caso, además de la sanción legal, suelen recibir, en mayor o menor medida, el castigo de los consumidores, unidos en diferentes asociaciones, y, con frecuencia, han de afrontar y responder a los ataques de los medios de comunicación y a las críticas de la opinión pública¹.

En su libro sobre la responsabilidad corporativa, Sebastian Braun (2010) ha explicado claramente cómo el movimiento cívico ha presionado al sector empresarial alemán, en gene-

¹ Véase, por ejemplo, el caso de la cadena de textiles Kik. La televisión pública alemana NDR (Norddeutscher Rundfunk) emitió en abril de 2010 un programa, según el cual la cadena comercial de ropa económica Kik se surtía de género producido en empresas de Bangladesh en las que los trabajadores se hallaban sometidos a condiciones de trabajo abusivas e indignas. Tras un recurso judicial de la empresa Kik, NDR siguió informando sobre el tema y, finalmente, la empresa hubo de introducir cambios en su estrategia de producción y comercialización en respuesta a esas presiones mediáticas. Cabe consultar al respecto los semanarios *Der Spiegel* y *Stern* (<http://www.spiegel.de/kultur/tv/tv-film-ueber-textildiscounter-kik-das-schaebige-geschaef-der-preisdruecker-a-709922.html>) (<http://www.stern.de/kultur/tv/arbeitsbedingungen-bei-kik-ndr-doku-nimmt-textil-discounter-ins-visier-1590291.html>).

ral, a participar activamente en la construcción de la sociedad, en la formación de la juventud y en el cuidado de los valores comunes, así como también en la transmisión de una buena imagen exterior del país.

2. SIEMPRE “POR PRINCIPIO”

“Se trata del principio” (*Es geht ums Prinzip*): esta es una frase muy común en Alemania. Significa que es preciso respetar las normas y los principios, independientemente de si a uno le perjudican o no; no hacerlo es motivo de queja y reproche. “Hay que hacer las cosas como están escritas. Y a muchos alemanes, al pequeño burgués alemán (*der kleine deutsche Spiessbürger*), de mente chica y atrapado en sus hábitos, le encanta denunciar si alguien ha hecho algo mal”, afirma críticamente Deike Werner, licenciada en Antropología. Según ella, este supercontrol va a dificultar la ya de por sí compleja sociedad y democracia alemanas: “Para garantizar la estabilidad se necesitan cada vez más normas y reglas, y seguridad de que la gente las sigue”. Aunque la libertad se valora mucho en las encuestas, y de forma creciente entre los jóvenes (ROLAND Rechtsreport, 2012), su limitación no resulta difícil de aceptar por mor del mantenimiento del orden establecido.

En nuestros días, en el contexto de la crisis europea, esta virtud alemana de la responsabilidad social y la orientación hacia el bienestar de la comunidad ha adquirido una popularidad inusitada que, al mismo tiempo, amenaza con sofocar a la gente. Apelando al “sentido de la solidaridad y del bien común” de los alemanes, buena parte de su clase política les solicita una mayor carga fiscal o la asunción de diversos sacrificios financieros e institucionales en beneficio de otros Estados miembros de la Unión Europea. Hasta dónde ha de llegar la responsabilidad de Alemania en la gestión de la crisis europea y la búsqueda de soluciones estables es una pregunta presente en multitud de debates públicos actuales que se desarrollan fundamentalmente en el seno de las instituciones políticas, en las universidades y otras instituciones de producción y divulgación de conocimiento (como las fundaciones), y a través de los medios de comunicación.

No son pocas las figuras públicas que, como la catedrática de Ciencia Política, y miembro destacado del Partido Socialdemócrata (SPD), Gesine Schwan, insisten en exigir todavía más compromiso en este sentido. “La democracia no soporta actitudes ‘sin mí’, necesita a todos los ciudadanos”. Así lo escribe un grupo de intelectuales, encabezado por Schwan, en el Memorandum “La responsabilidad cívica - salidas de la crisis” (*Bürgerverantwortung – Wege aus der Krise*). En su función de rectora de la Universidad Europea de Viadrina, Schwan estudia y fomenta una participación todavía más activa de la población alemana en los procesos de decisiones, reclamando asimismo más transparencia en la política y economía alemanas y europeas.

La propia canciller Angela Merkel no pierde ocasión para invocar en sus discursos la responsabilidad social (*soziale Verantwortung* o *gesellschaftliche Verantwortung*) con respecto a Europa. A menudo explica sus políticas de austeridad en virtud de “la responsabilidad que tienen los alemanes en la supervivencia de la idea europea”, una idea que Merkel une a las de libertad y paz.

3. EL SENTIMIENTO DE PODER SOCIAL Y EFICACIA POLÍTICA

El político democristiano Volker Hassemer cree que una democracia solamente puede funcionar con ciudadanos activos y responsables. En su ensayo *Was Bürger können (Lo que los ciudadanos pueden)*, publicado en 2012, escribe sobre los retos actuales, en una época en la que el pasado ya no pesa tanto, y en consecuencia la moral de cuidado de la democracia puede debilitarse. Sin embargo, una publicación reciente de la Fundación Bertelsmann (2012), también muy activa en España, ha destacado la preocupación y la solidaridad de los jóvenes alemanes; su fuerte motivación a impulsar cambios de valores y comportamientos en la sociedad se desprende de su amplia participación en movimientos de la sociedad civil, incluyendo los de protesta contra el poder de los bancos y una política europea que no representa adecuadamente los intereses de los ciudadanos (Picot, 2012).

Este “despertar social” no es privativo de la juventud alemana. Se puede apreciar en muchos

países europeos. En España se engloba, en buena medida, bajo la expresión “15M”; en Alemania, se manifiesta en las acciones del movimiento *Occupy* y de otros muchos grupos de impronta ecológica y anarquista que adquieren presencia en muchas ciudades, y en particular en Berlín. Una manifestación más sólida de esta reacción se halla también en el nuevo partido *Die Piraten* (Los piratas), que básicamente exige la ampliación de la capacidad de decisión de los ciudadanos en las decisiones políticas. Este partido ha conseguido acceder a cuatro parlamentos regionales, superando la barrera del 5 por ciento de los sufragios: Berlín (8,9 por ciento de los votos); el Sarre (7,4 por ciento), Schleswig-Holstein (8,2 por ciento) y Renania del Norte-Westfalia (7,8 por ciento).

Como ha mostrado recientemente una encuesta realizada por el Instituto de Demoscopia Allensbach, la percepción que alberga la gente de la propia influencia en los asuntos públicos ha crecido en los últimos años. Si al principio de los años noventa el 55 por ciento de los ciudadanos alemanes creía que carecía de esa influencia, en 2012 menos de un tercio (31 por ciento) se declara impotente (frente a un 39 por ciento que se siente influyente)².

4. RESPONSABILIDAD PARA TODO, DESDE MUY PEQUEÑO

Diversas encuestas del Instituto Allensbach destacan también la creciente valoración de la libertad entre la población alemana, y en particular entre los más jóvenes; una libertad indefectiblemente unida a la responsabilidad, como se aprecia en las indicaciones que reciben constantemente los niños, tanto en sus familias como en las instituciones de enseñanza: “Tú eres responsable de tus cosas, del orden en tu cuarto, de tener todo listo para ir al colegio, etcétera. Tú tienes que asumir las consecuencias de tus acciones”. Así, no resulta extraño que un niño de cinco años vaya solo al *Kindergarten*, la escuela infantil, si esta se encuentra cerca de su casa; y que, con seis años, en el primer curso de educación primaria, ya haya aprendido a moverse por su cuenta, a pie y en bicicleta, por su barrio; con siete u ocho años, él y muchos de sus compañeros volverán

² Véase el informe sobre esta encuesta, realizada por encargo de la Fundación Herbert Quandt (http://www.herbert-quandt-stiftung.de/files/pressemeldungen/pressemeldung_allensbach_umfrage_freiheit_und_buergerschaftliches_engagement_119_509f55.pdf).

solos a casa desde el colegio, una vez finalizadas las clases.

“Ser responsable de uno mismo, pero también del bienestar de la sociedad, parece en algunos casos una obsesión, y seguro que tiene que ver con la influencia del protestantismo en Alemania. La gente cree profundamente que uno no debe equivocarse, y en virtud de este sentido del deber renuncia a algunas oportunidades”, afirma Álvaro Kindelán Bustelo, ingeniero español, que ha trabajado durante muchos años en Alemania. Muy vinculada a la palabra *Verantwortung* se halla *Anstand*, “decencia”. La sociedad alemana considera muy importante ser *anständig*, ser decente. Ello implica seriedad, compromiso y formalidad, una combinación de características que explican seguramente la imagen de los alemanes como demasiado graves y, a veces, muy exigentes y fríos con sus seres queridos, incluso con sus propios hijos (Matussek, 2006).

La decencia se asienta en el cumplimiento general de las leyes aprobadas por las instituciones democráticas y la contribución proporcionada, dentro de las propias posibilidades, al bienestar social. En ese respeto a la legalidad y en la aportación a la consecución del bien común reside el fundamento del orden y la exigencia de coherencia y sinceridad.

Así se explica, por ejemplo, que dos ministros del Gobierno de Merkel hayan dimitido por plagios en sus tesis doctorales: el titular de Defensa, Karl-Theodor zu Guttenberg, en marzo de 2011, y la ministra de Cultura, Annette Schavan, en febrero de 2013. Estas dimisiones se observan en otros países con asombro, perplejidad e incluso cierta chanza, por tratarse de incidentes relativamente pequeños en comparación con otros escándalos de nepotismo o corrupción, más frecuentes en la vida política alemana en el pasado, y nada inusuales en otros países europeos. En Alemania, estas renunciaciones responden a fuertes indicios de falta de *Anstand*, en muchas ocasiones creíblemente documentados por instituciones no judiciales.

5. DIMISIÓN COMO ACTO DE DIGNIDAD, NO RECONOCIMIENTO DE CULPA

Schavan, la ya exministra de Educación, ha negado reiteradamente el plagio del que se

le ha acusado, aunque el Consejo Académico de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Düsseldorf invalidó su título de doctora, obtenido hace más de 30 años, al considerar probado que incluyó un trabajo intelectual que no era suyo. Tras su dimisión ha seguido manteniendo su inocencia y ha manifestado su voluntad de defender su honor en los juzgados. Ante la prensa justificó su dimisión de este modo: "Entiendo que pesa la sospecha sobre mí. Y como ha dicho un antiguo compañero de partido: 'Primero cuenta el país, luego el partido y luego yo'. Conforme a esta lógica, creo que es normal que dimita".

Con esa actitud, Schavan se ganó el respeto de la oposición, algunos de cuyos líderes han encomiado su trabajo como ministra, insistiendo en que estos méritos no deberían olvidarse. "Con su dimisión, ha conservado su dignidad como una buena profesional", declaró Jürgen Trittin, principal candidato de Los Verdes en las elecciones generales que tendrán lugar este año en Alemania. El propio presidente de la oposición socialdemócrata (SPD), Sigmar Gabriel, definió a Schavan en declaraciones al dominical *Welt am Sonntag* como "una colega extraordinariamente honrada y competente". Por su parte, Bernd Scheelen, también diputado del SPD y miembro de la presidencia de su grupo parlamentario, describió la dimisión de Schavan como un acto de dignidad, "no un reconocimiento de culpa". La presión mediática y pública ha forzado esta decisión, demostrando una vez más el control que ejercen los medios y la sociedad sobre la clase política en Alemania.

Ni siquiera ha de estar judicialmente probado el hecho irregular para forzar la dimisión de un representante institucional. Así se ha comprobado de forma paradigmática en el caso de Christian Wulff, expresidente de la República Federal de Alemania. Nombrado en junio de 2010, renunció a su cargo de jefe de Estado en febrero de 2012 por supuesto tráfico de influencias (concretamente por haber disfrutado de un viaje financiado por una productora de cine y de la concesión de un crédito bancario en condiciones muy ventajosas). La llamada privada que Wulff hizo al diario *BILD* para pedir un trato respetuoso hacia él se percibió por muchos como una clara vulneración del principio de libertad de expresión, muy respetado en Alemania: un político no puede presionar o influir en la opinión de los medios de comunicación sin hacerse acreedor de censura. El periódico hizo pública esta

llamada y el presidente acabó dimitiendo poco más tarde, acosado por las invectivas públicas a su comportamiento.

En este contexto, ha de percibirse como algo positivo que la confianza de los alemanes en el Estado de derecho haya crecido en los últimos años. Según los datos de una encuesta del año 2012 realizada por el Instituto Allensbach, dos tercios de la población alemana confían en las leyes y los tribunales (y tres cuartas partes en la policía y en la pequeña y mediana empresa). En 2008, las cifras de confianza en las leyes y los tribunales se situaban en 58 y 61 por ciento, respectivamente (ROLAND Rechtsreport, 2012: 13).

6. EL FACTOR HISTÓRICO

Este comportamiento de responsabilidad, que a muchos extranjeros a veces puede parecer exagerado, trae también razón del pasado reciente de los alemanes: su responsabilidad en el inicio de las dos guerras mundiales y en la muerte de muchos millones de personas. La mayoría ha asumido las consecuencias de la era nazi con rigor, acompañado de un profundo sentido de culpa y de la conciencia de la justificación de los castigos económicos y morales sufridos.

En los años cincuenta del pasado siglo, la sociedad y el Estado construyeron de nuevo espacios e instituciones, y establecieron, con ayuda de los aliados occidentales (Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña), una democracia estable basada en la solidaridad y el objetivo común de evitar situaciones que pudieran provocar enfrentamientos como los que asolaron la primera mitad del siglo XX. Esta experiencia histórica explica la estabilidad actual de la democracia y la sociedad alemanas, su compromiso con Europa y la tolerancia hacia residentes de otros países con culturas y hábitos de vida muy diferentes de los propios.

Sesenta años después de aquellos terribles hechos de guerra y Holocausto, el sentimiento de culpa no ha desaparecido. La mayoría de los alemanes siente la responsabilidad de evitar por todos los medios la repetición de acontecimientos semejantes, la vuelta de esa desastrosa historia alemana. También entre los jóvenes se aprecia este compromiso, como muestra una encuesta

publicada por la revista *Stern* en 2012, según la cual el 65 por ciento de los jóvenes entre 18 y 29 años no quieren olvidar la historia alemana y creen en la necesidad de mantener viva la memoria del Holocausto (Stern, 2012). Los medios funcionan como árbitros en este contexto y denuncian cada acto antisemita o racista del que tienen noticia. Claro que Alemania no se halla libre de corrupción, nepotismo y racismo, como ningún país del mundo. Pero la gran mayoría de la gente no acepta ni en privado ni en público estos comportamientos y critica este tipo de actitudes por “irresponsables” e “indecentes”.

La responsabilidad cívica constituye un pilar de la cultura política democrática alemana. Sin ella no se entienden bien algunas actitudes y comportamientos de la sociedad alemana durante esta crisis. Esa cultura cívica, pieza clave del funcionamiento del sistema democrático y también de la vida económica, implica obligaciones no siempre agradables. Muchos –también en Alemania– la consideran un lastre para *la joie de vivre*, porque la responsabilidad, la previsión y el comedimiento restringen a menudo la satisfacción de preferencias personales, y un porcentaje difícil de estimar, pero minoritario, la elude. Es evidente que la sociedad alemana no es ajena a esa alegría de vivir, como se aprecia anecdóticamente en la multitud de jubilados que deciden trasladar sus lugares de residencia durante parte del año a países como España, Italia, Francia o Portugal (Picot, 2012).

Así pues, la cultura de la responsabilidad cívica alemana tiene implicaciones ingratas, tanto para sus socios europeos como para ellos mismos. Pero cierto es que el objetivo de procurar el bienestar de la comunidad y sentirse responsable ante ella se ha revelado como un potente mecanismo no solo de solidaridad, sino también de control democrático.

MATUSSEK, M. (2006), *Wir Deutschen*, Hamburgo, S. Fischer.

Memorandum Bürgerverantwortung Wege aus der Krise, Humboldt-Viadrina School of Governance (2010).

OLMOS, I. y KEILHOLZ-RÜHLE, N. (2009), *Kultur des Erinnerns: Vergangenheitsbewältigung in Spanien und Deutschland*, Frankfurt, Verveurt.

PICOT, S. (2012), *Jugend in der Zivilgesellschaft Freiwilliges Engagement Jugendlicher im Wandel*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftrug.

ROLAND *Rechtsreport 2012 Einstellung der Bevölkerung zum deutschen Rechtssystem, zu öffentlichen Infrastrukturprojekten und zur Mediation* (http://www.roland-konzern.de/media/downloads/ROLAND_Rechtsreport_2012.pdf).

STERN (2012), “Deutsche wollen Erinnerung an Völkermord nicht verdrängen”, *Stern.de*, 25 de enero.

BIBLIOGRAFÍA

BRAUN, S. (2010), *Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen - Der deutsche Weg im internationalen Kontext*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

HASSEMER, V. (2012), “Was Bürger können”, *Zeitschrift für Politik, Gesellschaft, Religion und Kultur*, 510.

Consenso y esfuerzo colectivo como fundamentos de la cultura política holandesa

ANNE-MARIE REYNAERS*

RESUMEN

La última crisis económica ha mostrado quizá más que nunca antes las diferencias entre los países europeos en cuanto a su cultura política. En este artículo se exponen las características y los valores fundamentales de la cultura política de la sociedad holandesa, indagando en sus raíces históricas. Esta información, en buena medida desconocida para gran parte de los ciudadanos europeos, permite comprender mejor las actitudes y conductas manifestadas por la sociedad y los políticos en los Países Bajos ante la crisis económica y las dificultades que afrontan las instituciones de la Unión Europea para gestionarla de manera justa y eficaz.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 20 de abril de 2012 la política holandesa atravesaba uno de los momentos más delicados de los últimos años. El primer ministro de los Países Bajos, Mark Rutte, encontraba serias dificultades para sacar adelante los presupuestos de 2013, diseñados para cumplir las normas marcadas desde Europa para reducir el déficit. El gobierno minoritario, compuesto por los partidos liberal (VVD) y democristiano (CDA), no contaba con el apoyo que teóricamente se había comprometido a ofrecer el principal partido de la oposición, el Partido de la Libertad (PVV), liderado por Geert Wilders. Con apenas diez días para entregar a la Comisión Europea los nuevos presupuestos,

* Doctoranda y profesora de la VU Universidad de Ámsterdam (Departamento de Estudios de Gobernanza) (reynaers.annemarie@gmail.com).

todo hacía pensar que la crisis de la deuda soberana podía cobrarse una nueva víctima, como ya había ocurrido con los gobiernos de Bélgica y de Grecia. Frente a lo que parecía el inicio de una larga crisis política, solo una semana más tarde el gobierno consiguió un amplio acuerdo con el respaldo final de otros tres partidos de la oposición. De esta forma, Holanda logró entregar sus nuevos presupuestos a la Comisión Europea antes de la fecha límite establecida. El 5 de noviembre de 2012 los holandeses acudieron de nuevo a las urnas y, en menos de dos meses, el nuevo gobierno *Rutte II*, compuesto por los partidos liberal (VVD) y socialdemócrata (PvdA), comenzó a trabajar para afrontar los retos que exigía la difícil situación económica.

Ante lo sucedido, muchos se han preguntado cómo el gobierno holandés ha sido capaz de revertir una situación de crisis de gobierno, provocada por el desplome de la economía, en un exitoso acuerdo entre las principales fuerzas políticas. Según Frans Leijnse, ex *informateur*¹, la rapidez con la que se formó la nueva coalición se debió tanto a la urgencia impuesta por la fuerte recesión económica, como al objetivo improrrogable de reducir el déficit público, factores que dejan a los partidos "poco tiempo para *hobbies*". Bernard Wientjes, presidente del sindicato FNV, señalaba en este sentido la vuelta del *Polder Model*. Este modelo es clave para entender la actitud y las medidas políticas antes y durante la actual crisis en Holanda.

¹ El *informateur* investiga en nombre del Rey las posibilidades de formación de un gobierno después de las elecciones.

2. EL MODELO *POLDER*

El modelo *polder* responde a un esquema de consenso que, en términos prácticos, implica una cooperación y negociación continua entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones patronales para el establecimiento de los salarios y las condiciones laborales. Este modelo, basado en el acuerdo de todas las partes, se considera una estrategia idónea para la regulación de conflictos y la evitación de huelgas (Woldendorp, 2005: 252). Durante las negociaciones, los diferentes representantes tratan de conciliar sus agendas, de tal manera que se vean representadas las preferencias de la mayoría de las partes implicadas. En términos generales, el modelo *polder* representa el reconocimiento pragmático del pluralismo y el esfuerzo de cooperación para trabajar conjuntamente a pesar de las diferencias.

Esta fórmula de resolución de conflictos se hizo particularmente visible en el ámbito político durante los años ochenta. El economista Harry ter Heide (1976), basándose en la teoría de juegos, persuadió a los partidos políticos y a los representantes sociales de la necesidad de negociar una solución conjunta para resolver la crisis económica de entonces; una solución que permitiera beneficiarse a todos, en vez de enroscarse en las diferencias que los separaban. El resultado final de la negociación supuso que los holandeses trabajaran y ganaran menos, con el fin de crear empleo. Las medidas adoptadas permitieron que la economía holandesa se revitalizara y diera paso a un periodo de larga prosperidad económica que duró hasta los años noventa, lo que se conoce hoy como “el milagro holandés” (Woldendorp, 2005).

Como señala Kranenburg (1999), irónicamente existe muy poco consenso sobre el verdadero origen del modelo *polder*. Una explicación apunta a la situación que los holandeses tuvieron que afrontar tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el corporativismo –la influencia de los sindicatos y las organizaciones patronales en la vida social y en la política– fue considerado clave tanto para los católicos y protestantes como para los liberales y socialdemócratas, con el objetivo común de reconstruir el país. Una segunda explicación conecta con la histórica tradición comercial de Holanda y su estrecha dependencia de otros países para sostener su economía. La nece-

sidad de obtener riqueza procedente de fuera de sus fronteras habría empujado a la colaboración y la búsqueda de consenso no solo entre sus habitantes, sino también con el resto de países con los que llevaban a cabo intercambios comerciales. Para la tercera explicación hay que remontarse al siglo XII, cuando los campesinos, terratenientes y, en general, toda la población se veía obligada a cooperar para proteger el país contra las inundaciones. Sin el esfuerzo colectivo, el país entero sufriría. El nombre que reciben aquellas tierras por debajo del nivel del mar y que están protegidas por diques es precisamente *polders*. Holanda posee actualmente 4.000 *polders*, cuya realización ha sido fruto de la colaboración y del esfuerzo colectivo. De esta manera, se puede también entender que las condiciones geográficas del país contribuyeron a que los holandeses aparcaran las diferencias ideológicas y económicas en todo aquello conducente al bienestar general. De ahí que Herman Pleij, catedrático de la universidad de Ámsterdam, concluya que la existencia de esa mentalidad holandesa se debe a “la democracia de los pies secos” (Pleij, 1998).

3. HETEROGENEIDAD Y ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA

Holanda alojaba en 2011 a más de 16,5 millones de habitantes en una superficie más pequeña que la de la Comunidad Autónoma de Aragón. En un país con marcadas diferencias económicas e ideológicas, no es de extrañar que, dada la concentración de habitantes por kilómetro cuadrado, la cultura política esté impregnada por una aceptación de la heterogeneidad y una actitud favorable al consenso. La sociedad holandesa no es tan homogénea demográfica y económicamente como, por ejemplo, Dinamarca o Suecia. Esa heterogeneidad ya fue destacada en el año 1975 por Arend Lijphart, quien en su libro *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (1975) describió a la sociedad holandesa de posguerra como *verzuild*, por estar dividida en distintos pilares (*zuilen*) ideológicos entre los que apenas había contacto.

Durante los años de posguerra, los católicos, los calvinistas y los secularistas poseían sus propios medios y recursos (periódicos, estaciones de radio, guarderías, colegios, institutos, universidades, organizaciones sociales, sindicatos y

partidos políticos). La sociedad, sin embargo, no solo estaba fragmentada por la religión, sino también por clases socioeconómicas. Como señala Lijphart, las diferencias en este sentido entre los secularistas eran tan grandes que se podían distinguir dos bloques: los liberales, representando a las clases media-alta y alta, y los socialistas, quienes aglutinaban a las clases media-baja y baja. Resumiendo, la sociedad holandesa estaba dividida entre católicos, calvinistas, socialistas y liberales (Lijphart, 1975: 23).

La combinación entre diversidad y estabilidad democrática resultaba paradójica, habida cuenta de que la heterogeneidad suele constituir un factor problemático a la hora de establecer una democracia estable, eficaz y legítima. Basándose en el caso “desviado” de Holanda, Lijphart concluyó que, para que una democracia pudiera ofrecer estabilidad y libertad, era necesario tanto un mínimo de homogeneidad como un mínimo de heterogeneidad. Esta última quedaba plasmada en los “pilares” antes mencionados, mientras que la homogeneidad se fomentó mediante una política de pacificación. En efecto, a pesar de las diferencias entre los principales grupos ideológicos y del escaso contacto entre ellos, las respectivas elites emprendían negociaciones regulares, aparcando las divergencias y trabajando por los intereses comunes. Fue la colaboración entre estos grandes grupos lo que unió a los holandeses y evitó que la sociedad se desintegrara (Lijphart, 1975: 3). Como ya ocurrió en el siglo XII con la construcción de los primeros *polders*, durante los años de posguerra la colaboración funcionó como factor homogeneizador.

4. LA CULTURA POLÍTICA HOLANDESA: CONSULTA, PRUDENCIA Y EMPIRISMO

En la actualidad, los “pilares” ya no son tan visibles como lo fueron hace unas décadas, ya que, por una parte, la religión ha visto reducida su importancia respecto a los años cincuenta y sesenta. Además, las grandes diferencias entre las clases han disminuido desde entonces (Van Eijk, 2001). La sociedad holandesa ha cambiado demográficamente, y hoy en día el país es uno de los más multiculturales de Europa y del mundo. Según la revista *Trouw* (2007), por ejemplo, en

2007 Ámsterdam se convirtió en la ciudad que más nacionalidades albergaba, con un total de 177. Pero a pesar de los cambios socioeconómicos y demográficos, la cultura holandesa sigue reflejando los valores y las características del modelo *polder*, así como una política basada en el acuerdo y el consenso.

Nunca en la historia democrática holandesa un partido ha logrado una mayoría absoluta. Debido a la continua formación de gobiernos de coalición, los partidos políticos suelen actuar con prudencia, ya que “el enemigo de hoy puede ser el amigo de mañana”, lo cual también influye en el estilo de las intervenciones de los políticos. En este sentido, Kranenburg (1999) ha advertido de que el espectáculo parlamentario no tiene cabida en Holanda: los debates en el parlamento parecen “más una reunión de la dirección de una biblioteca que un serio discurso político: siempre sólido, nunca emocional”.

El espíritu del consenso aparece también institucionalizado en el alto número de cuerpos consultivos. Casi para cada tema que encierra divergencias de opiniones se crean foros en los que todos los partidos interesados están representados. La influencia de los cuerpos consultivos influye en la política, ya que cuanto más de acuerdo están los partidos interesados, menos espacio de deliberación hay para los políticos. Además de la tradición de consulta, la política se caracteriza por un cierto empirismo. Después de la Segunda Guerra Mundial, las ideas sobre cómo reconstruir el país eran tan variadas y divergentes que el gobierno creó el *Centraal Planbureau* (CPB), que debía ofrecer datos y conocimiento científico para diseñar políticas económicas y sociales viables. Hoy en día, el CPB calcula el efecto de todas las propuestas políticas del gobierno y de los partidos, tanto en términos económicos como medioambientales. De esta forma, es posible comparar los programas electorales, lo cual también ayuda a la hora de establecer coaliciones con otros partidos, ya que estos cálculos muestran con mayor precisión las diferencias relativas entre los costes y efectos que suponen las propuestas de cada partido político. El CPB ostenta una gran reputación, y el gobierno, el parlamento, los partidos políticos y los sindicatos toman muy en serio sus informes a la hora de establecer sus estrategias.

Teniendo en cuenta la prudencia, la tradición de consulta y el amplio consenso, la política

CUADRO 1

NOTAS DE CONFIANZA EN POLÍTICA (DE 1-10): COMPARACIÓN EUROPEA (2010)

País	Políticos	Parlamento nacional	Partidos políticos	Parlamento Europeo
Alemania	3,4	4,3	3,4	4
Bulgaria	2	2,4	2	4,8
Bélgica	3,9	4,5	3,9	5
Dinamarca	5	5,8	5,2	5
España	2,7	4,3	2,7	4,5
Holanda	5,2	5,4	5,3	4,9
Polonia	2,7	3,4	2,5	4,7
Portugal	2	2,9	2	3,7
Suecia	5	6,5	5,1	5

Fuente: Datos adaptados del CBS (www.statline.cbs.nl).

holandesa puede parecer escasamente atractiva y estimulante. Frits Bolkestein, antiguo líder del VVD, es claro al respecto: “cuanto más aburrida es la política, más feliz es la gente” (Voerman y Lucardie, 2002). Si comparamos datos del Centraal Bureau voor de Statistiek (el equivalente al Centro de Investigaciones Sociológicas en España), la “falta de espectáculo” no parece repercutir en la confianza de los ciudadanos en la política. Como se observa en el cuadro 1, Holanda y otros países nórdicos, como Suecia y Dinamarca, tienen mayor confianza en sus políticos que la registrada en el resto de países. A este respecto habría que destacar los casos de los españoles, portugueses y búlgaros, cuyas valoraciones se quedan claramente por debajo. Con respecto al parlamento y a los partidos políticos, los datos indican un patrón muy similar: los daneses, suecos y holandeses tienen más confianza en estas dos instituciones que el resto de europeos incluidos en el cuadro. Por otra parte, resulta interesante observar que los nacionales procedentes de España, Portugal y Bulgaria muestran una mayor confianza en el Parlamento Europeo que en las instituciones de su propio sistema político. Y mientras los daneses y suecos tienen más o menos el mismo nivel de confianza en la política nacional y europea, los holandeses son los que confían más en su propia política en comparación con la política europea. ¿A qué puede deberse esto?

5. HOLANDA Y LA CRISIS EN EL AÑO 2013

Como todos los países europeos en mayor o menor medida, Holanda también está sufriendo la actual crisis económica. Las cifras de desempleo, que estructuralmente son relativamente bajas, han crecido desde un 4,1 por ciento en el año 2002 hasta un 8 por ciento en 2013². Desde el año 2008 Holanda ha recortado millones de euros en todos los niveles administrativos (nacional, regional y local), así como en muy diversos sectores, por ejemplo, la cultura, la educación, la sanidad, la seguridad nacional y la creación de nuevas infraestructuras. En el pasado mes de mayo, el ministro de Vivienda y Administración Pública, Stef Blok, anunció que el gobierno suprimiría 15.000 puestos de trabajo del sector público durante los siguientes años, con el fin de organizar la administración de forma más eficiente. Lo justificaba afirmando que “justamente cuando pedimos mucho de la gente, el Estado tiene que dar el mejor ejemplo en términos de eficiencia” (Volkskrant, 2013).

El gobierno holandés se está esforzando en reducir el déficit del 4,8 por ciento hasta el

² Véase www.statline.cbs.nl (consulta: 25-5-2013).

3 por ciento, y cuenta para ello con el apoyo de los sindicatos y de las organizaciones patronales. El pasado 11 de abril de 2013 los representantes de estos dos colectivos firmaron un acuerdo social (*Sociaal Akkoord*) con medidas favorables a la reducción del déficit. Ese espíritu del *polder* también se vio reflejado en el reciente acuerdo firmado por el actual gobierno de coalición, cuyo título lleva el nombre –advíertase la metáfora– *Bruggen bouwen* (“construir puentes”). En él se puede leer lo siguiente: “No nos dejemos paralizar por las diferencias o el rechazo de los planes del otro; busquemos inspiración en lo que nos une. El país necesita colaboración [...]. Queremos que Holanda salga más fuerte de la crisis con una política sólida: arreglemos la financiación pública y luego estimulemos la innovación y la tecnología sostenibles. De una manera social: compartamos la carga de un modo justo y diseñemos nuestros servicios públicos de tal modo que sean accesibles para las futuras generaciones”, (*Regeerakkoord*, 2012).

A pesar de los acuerdos y el apoyo mutuo, continúa siendo una tarea difícil bajar el déficit hasta un 3 por ciento. El vicepresidente de la Comisión Europea, Olli Rehn, declaró recientemente que Holanda tendría que reducirlo no hasta un 3 por ciento, sino hasta un 2,8 por ciento. El primer ministro holandés, Mark Rutte, respondió que no estaba dispuesto a realizar ese esfuerzo en estos momentos. Si Holanda ha sido hasta ahora un país “obediente” ante las instituciones europeas, últimamente ha empezado a rebelarse, probablemente como consecuencia de la confluencia de varios factores: 1) noticias en los medios de comunicación sobre otros países que han defraudado las expectativas puestas en ellos por no resolver problemas fiscales y económicos, por dispendiar recursos públicos y no atajar la corrupción; 2) la falta de consenso y colaboración a nivel europeo, de tal modo que la heterogeneidad no se halla equilibrada por una política y gestión comunes propiciadora del bienestar general de Europa; 3) el hecho de que, después de Luxemburgo, Holanda sea el país que más renta per cápita aporta a Europa, además de las cantidades de dinero transferidas en los últimos años a Estados miembros con dificultades económicas.

Muchos holandeses se sienten defraudados; de ahí el escepticismo hacia la política europea y la consiguiente “rebeldía holandesa” que se ha puesto de manifiesto en 2012. Como puede

leerse en el *Regeerakkoord* (2012), el acuerdo alcanzado por el gobierno de coalición, los holandeses “estamos dispuestos a fortalecer Europa y el euro, pero no a cualquier precio. El apoyo tiene que estar acompañado de un esfuerzo demostrado por todos los países por resolver sus problemas financieros y fortalecer sus economías”. Holanda está dispuesta a colaborar por ese objetivo común que se llama Europa, pero siempre y cuando los demás países muestren el mismo esfuerzo y jueguen con las mismas reglas.

Si tuviéramos que imaginar un modelo *polder* para Europa, este sería un sistema que, con toda su heterogeneidad, estaría unido por otros elementos. Un modelo *polder* europeo podría aceptar las peculiaridades de las culturas nacionales y políticas, siempre y cuando esas diferencias tuvieran espacio bajo el paraguas de la democracia, el Estado de Derecho y el bienestar general. La conciencia común no se mide por la cantidad de dinero que un Estado miembro aporta cuando lo precisan otros Estados, sino por la colaboración y el esfuerzo continuo realizados por cada país, cada región, cada familia y cada persona. Los holandeses piensan que, sin ello, resulta muy difícil crear una Europa social y económicamente estable y sana.

Soñar con un modelo *polder* para el viejo continente quizá resulte demasiado ingenuo: el esfuerzo mutuo y la voluntad de llegar a acuerdos aceptando algún coste particular en beneficio del bien general, la prudencia y la búsqueda de oportunidades y estructuras para la formación de consensos son productos típicos de la cultura política holandesa seguramente mucho más difíciles de exportar que los tulipanes.

BIBLIOGRAFÍA

KRANENBURG, M. (1999), *The Political Branch of the Polder Model*, NRC (www.retro.nrc.nl).

LIJPHART, A. (1975), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley/ Los Angeles, University of California Press.

PLEIJ, H. (1998), *Holands Welbehagen*, Ámsterdam, Prometheus.

REGERAKKOORD VVD-PvDA (2012), *Bruggen slaan*, 29 de octubre (www.rijksoverheid.nl).

TER HEIDE, H. (1976), *Overleg en strijd. Bedrijfskundige Signalementen*, Leiden, Stenfert Kroese.

TROUW (2007), "Amsterdam stad met meeste nationaliteiten (177) ter wereld", 22 de agosto.

VAN EIJK, G. (2001), "Klassenverschillen in Nederland: percepties, ontkenning en moraliteit", *Sociologie*, 7 (3): 246-268.

VOERMAN, G. y A. P. M. LUCARDIE (2002), "Van Paars naar Pim. Politieke cultuur in de jarennegentig (1994-2002)", *Spiegel Historiael*, 37: 512-518.

VOLKSKRANT (2013), "Stef Blok: Ik ben er van overtuigd dat de overheid beter kan presteren en minder kan uitgeven", 23 de mayo.

WOLDENDORP, J. (2005), *The Polder Model: From Disease to Miracle? Dutch Neo-Corporatism 1965-2000*, Alblasserdam, De Grafische Partner.

PANORAMASOCIAL

Números publicados

2005

- N.º 1. España 2005: Debates y procesos sociales
- N.º 2. Dependencia y autonomía personal: Dilemas y compromisos

2006

- N.º 3. Infancia y juventud: Nuevas condiciones, nuevas oportunidades
- N.º 4. Envejecimiento y pensiones: La reforma permanente

2007

- N.º 5. El medio ambiente a principios del siglo XXI: ¿Crisis o adaptación?
- N.º 6. La reforma de la Universidad: Vectores de cambio

2008

- N.º 7. Las claves de la sanidad futura: Investigación y gestión
- N.º 8. Inmigrantes en España: Participación y convivencia

2009

- N.º 9. Tercer Sector y voluntariado
- N.º 10. Familias en transformación

2010

- N.º 11. Envejecimiento, adaptación y cambio social
- N.º 12. Empleo, desempleo y pobreza

2011

- N.º 13. Retos actuales de la sociedad española
- N.º 14. El ocio de los españoles



PANORAMA SOCIAL

Números publicados

2012

N.º 15. Generaciones y relaciones intergeneracionales

N.º 16. Imagen y presencia exterior de España

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS**Últimos números publicados:****PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA**

Nº 135. Crisis, desigualdad y mercado de trabajo en España

Nº 136. Las telecomunicaciones en España

SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK

Vol. 2, N.º 3 (2013). Fixing EU financial market fragmentation for Spain to grow again

Vol. 2, N.º 4 (2013). Reforming Spain's pension system: Focus on financial sustainability

PANORAMA SOCIAL

N.º 15. Generaciones y relaciones intergeneracionales

N.º 16. Imagen y presencia exterior de España

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 234. Fragmentación del mercado financiero europeo

N.º 235. Final de la recesión y lenta recuperación

PRECIO DE LAS PUBLICACIONES**AÑO 2013**

Publicación	Suscripción			Números sueltos	
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital €	Edición papel €	Edición digital €
Papeles de Economía Española	4 números	55	30	17	12
Cuadernos de Información Económica	6 números	50	30	13	9
Panorama Social	2 números	25	15	14	9
Libros				15	10
Estudios				13	9
Spanish Economic and Financial Outlook	Distribucción digital gratuita: www.funcas.es/publicaciones				

Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.

SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS**INTERNET:** <http://www.funcas.es/Publicaciones/Compras/>**E-MAIL:** suscrip@funcas.es

Pedidos e información:

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Caballero de Gracia, 28

28013 Madrid

Teléfono: 91 596 54 81

Fax: 91 596 57 96

suscrip@funcas.es

www.funcas.es

P.V.P.: Edición Papel, 14 € (IVA incluido)

Edición Digital, 9 € (IVA incluido)

ISSN 1699 - 6852



9771699685007