Monografías
Landaburu-Universitas

EuroBasque (Ed.)
Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua / Consejo Vasco del Movimiento Europeo

La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación

eman ta zabal zazu
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

EuroBasque
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación

EUROPA BILDUMA

Monografías de Investigación

(Landaburu-Universitas)

La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación

EuroBasque (Ed.)

Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua-
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

eman ta zabal zazu

Universidad del País Vasco

Euskal Herriko Unibertsitatea

CIP. Biblioteca Universitaria

La **democracia** en Europa [Recurso electrónico]: desafíos y respuestas en tiempos de transformación / edita, EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo = Europear Mugimenduaren Euskal Kontseilua ; [coordinador, Igor Filibi ; coautores, Irune Zuluaga Zamalloa … (et al.)]. – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2025]. – 1 recurso en línea: PDF (324 p.). – (Europa Bilduma). – (Monografías de Investigación Landaburu Universitas)

Modo de acceso: World Wide Web.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-84-9082-885-4

1. Democracia. 2. Países de la Unión Europea – Política y gobierno. I. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, ed. II. Filibi López, Igor, coord. III. Zuluaga Zamalloa, Irune, coaut.

(0.034)321.7(4)
(0.034)341.17(4-672 UE)

DOI: https://doi.org/10.1387/9788490828854

Edita: EuroBasque (http://data.crossref.org/fundingdata/funder/10.13039/501100022730)

Coordinador: Igor Filibi – Secretario General de EuroBasque

Coautores: Irune Zuluaga Zamalloa, Esteban Vidal Pérez, Carlos Martí Sempere, Jorge Fernández Gonzalo, Joxe Beñat Alcain Lazcanoiturburu, Francisco Aldecoa Luzárraga, Igor Filibi, Manuel Arias Maldonado, Chiara Artico, Isabel De La Mata, Marion L'hôte, Mira Milosevic

Directora de la Colección Europa Bilduma: Leire Escajedo San-Epifanio

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISBN: 978-84-9082-885-4

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Europa Bildumaren Argitalpen Kontseilua - Consejo Editorial de la colección Europa Bilduma

Irune Zuluaga Zamalloa (EuroBasqueren Presidentea - Presidenta de EuroBasque)
Igor Filibi López (EuroBasqueren Idazkari Nagusia - Secretario General de EuroBasque)
Mikel Hidalgo Bordegarai (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)
Igor Zulaika Zurimendi (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)
Ángel Landabaso (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)
Iñigo Martínez Zatón (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)
Carmelo Barrio Baroja (EuroBasqueren Presidenteordea- Vicepresidente de EuroBasque)
Beatriz Pérez de las Heras (EuroBasqueren Batzordekidea - Vocal de EuroBasque)
María Oianguren Idigoras (EuroBasqueren Batzordekidea - Vocal de EuroBasque)
Iñigo Ocáriz Gaubeca (EuroBasqueren Batzordekidea - Tesorero de EuroBasque)
Leire Escajedo San-Epifanio (Europa Bilduma, Zuzendaria - Directora de Europa Bilduma)

Índice

Aurkezpena. Demokrazia Europan: erronkak eta irtenbideak eraldaketa garaian 11
Irune Zuluaga Zamalloa, *EuroBasqueko Presidentea, EuroBasque - Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua*

Presentación. La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación 13
Irune Zuluaga Zamalloa, *Presidenta de EuroBasque - Consejo Vasco del Movimiento Europeo*

La democracia en Europa en el contexto de las transformaciones globales del siglo XXI 15
Francisco Balaguer Callejón, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet* ad personam *de Derecho Constitucional Europeo y Globalización*

La coexistencia de la democracia europea con el auge de potencias no democráticas 33
Rosario Tur Ausina, *Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Miguel Hernández de Elche*

Reflexiones sobre la democracia: ¿crisis existencial o fase de madurez de los sistemas abiertos? 57
Igor Filibi, *Profesor de Relaciones Internacionales, UPV/EHU y Secretario General de EuroBasque*

¿Micro-democracias para una transformación sistémica? Laboratorios urbanos vivientes en Europa 77
Nerea Aranbarri Kortabarria, *Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto*

Desafíos y oportunidades para la democracia en la Unión Europa: Explorando estrategias para contrarrestar el autoritarismo en el siglo XXI 171
Borja Macías Urbano, *Premio al Joven Investigador Universitas-Landaburu. UPV/EHU*

Democracia y Derechos sociales: el impulso de las políticas sociales en la Unión Europea. 245
Nora M.ª Martínez Yáñez, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Vigo*

El (desgobierno) de la Unión Europea. 269
José Manuel Martínez Sierra, *Jean Monnet* ad Personam, *Chair in EU Law and Government, Universidad Pompeu Fabra*

***Quo Vadis* UE? El futuro de la democracia comunitaria: diálogo político constructivo y superación del tradicional enfoque del control de subsidiariedad** 303
Sonia García Vázquez, *Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de A Coruña*

Aurkezpena. Demokrazia Europan: erronkak eta erantzunak eraldaketa garaian

Irune Zuluaga Zamalloa
EuroBasqueko Presidente - Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Argitalpen honetan, EuroBasqueren *Francisco Javier Landaburu 2023 Unibertsitate Ikerketa Saria*ren XXII. edizioan «Demokrazia Europan» gaiari buruz saritutako pertsonen lanak jasotzen dira, bai eta EuroBasqueren «*Demokrazia Europan: erronkak eta erantzunak eraldaketa-garaian*» izeneko udako ikastaroko hizlarien ekarpenak ere. Ikastaroa Donostian egin zen, 2023ko uztailaren 6an eta 7an.

Nerea Aranbarri Kortabarriak «*Mikro-demokraziak eraldaketa sistemiko baterako Europako hiriko bizipen-laborategiak?*» izeneko lanaren lehen saria jaso du.

Euskal Unibertsitate Sistemako Ikertzaile Gaztearen Sariaren kategorian, Borja Macías Urbano da sariduna, «*Demokraziarako erronkak eta aukerak Europar Batasunean: XXI. mendean autoritarismoari aurre egiteko estrategiak aztertzen* « lanagatik.

Universitas sariaren helburua da Europar Batasun politikoa, federala, eraginkorra, bideragarria eta inklusiboa, balio demokratikoen sistema batean oinarritua, diseinatzen eta ezartzen lagunduko duten elementuak identifikatzea eta proposatzea.

Universitas sariaren aurtengo deialdian, Europako demokraziaren erronka eta lehentasun nagusiei erantzuteko gaiak planteatzea eta aztertzea proposatu zen, abiapuntutzat hartuta demokrazia dela pertsonaren duintasun besterenezinean eta oinarrizko eskubide eta askatasunen aitorpenean oinarritzen den sistema bakarra; besteak beste, ezarritako boterea kritikatzeko eskubidea, parte-hartze politikoa eta herritarren hautaketaren arabera gobernuan aldatzeko benetako aukera babesten dituena. Bi mundu-gerren ondoren hasi zen Europaren integrazioa, eta kontinentean bakea, demokrazia eta oinarrizko eskubideak bermatzea helburu duen proiektu politikoa da.

Cómo citar / How to cite: Zuluaga Zamalloa, I. (2024). «Aurkezpena. Demokrazia Europan: erronkak eta erantzunak eraldaketa garaian», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 11-12 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa* lizentzia baten mende dago

Hala eta guztiz ere, Europak krisi demokratikoa bizi du hainbat ikuspegitan edo mailatan, eta, horien artean, honako hauek daude, gutxienez: demokrazia EBren funtzionamenduan, estatu-demokrazien dimentsio europarra, demokrazien egoera estatu kideetan, herritarren parte-hartzea eta herritar ez direnen inklusioa, bai eta eskumen legegileak dituzten eskualdeen eta nazionalitate konstituzionalen parte-hartze hobearen eskaera ere.

Benetan eskertu nahi diet sarituei liburu honetan jasotako lan baliotsua, Europako demokraziaren krisiari buruzko hausnarketari egindako ekarpen preziatua osatzen dutelarik.

Are gehiago, udako ikastaroan hizlari gisa parte hartu zuten adituen ekarpenak jasotzen ditu liburu honek. Francisco Balaguer Callejónek, Igor Filibi Lópezek, Sonia García Vázquezek, Nora Martínez Yáñezek, José Manuel Martínez-Sierrak eta Rosario Tur Ausinak ideia, gogoeta eta proposamen zehatzak aurkeztu dituzte, Europako demokrazia inklusibo, parte-hartzaile, maila anitzeko eta eraginkor baterantz aurrera egitea ahalbidetzen digutenak. Horiei guztiei eskertu nahi diet egindako lana eta ahalegina, lan hori gabe ezin izango baikenuen argitalpen hau egin.

EuroBasquerentzat, Europa da gure kezkarik eta okupaziorik handiena; horregatik jarraituko dugu lanean benetako protagonismoa lortzeko, bai pertsonena, bai Euskadi osatzen duten komunitate naturalena. Denon artean Europaren errealitate pluralari eta askotarikoari erantzun behar dion eredu politiko ireki hori definitu eta eraikitzeko ahaleginetan jarraituko dugu: Europa bateratua, bakean, demokratikoa eta federala, denok ongi sentitzen garena.

Presentación. La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación

Irune Zuluaga Zamalloa
Presidenta de EuroBasque - Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Esta publicación recoge los trabajos de las personas galardonadas en la edición XXII del Premio de Investigación *Universitas Francisco Javier Landaburu 2023* de EuroBasque sobre el tema «*La democracia en Europa*», así como las aportaciones de los y las ponentes del curso de verano de EuroBasque titulado «*La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación*» celebrado en San Sebastián los días 6 y 7 de julio de 2023.

Nerea Aranbarri Kortabarria ha sido galardonada con el primer premio por su trabajo titulado «*¿Micro-democracias para una transformación sistémica? Laboratorios urbanos vivenciales en Europa*».

En la categoría Premio al Joven Investigador del Sistema Universitario Vasco el premiado es Borja Macías Urbano por su trabajo «*Desafíos y oportunidades para la democracia en la Unión Europa: Explorando estrategias para contrarrestar el autoritarismo en el siglo XXI*».

El propósito del premio Universitas es la identificación y propuesta de elementos que contribuyan a diseñar e implantar una Unión Europea política, de dimensión federal, eficaz, viable e inclusiva, basada en un sistema de valores democráticos.

En esta edición, la convocatoria Universitas proponía que los trabajos plantearan y analizaran cuestiones que dieran respuesta a los principales retos y prioridades de la democracia europea, partiendo de la premisa de que la democracia es el único sistema que se sustenta en la dignidad inalienable de la persona, en el reconocimiento de unos derechos y libertades fundamentales, que incluyen el derecho a criticar al poder establecido, la participación política y la posibilidad real de cambio en el gobierno en

Cómo citar / How to cite: Zuluaga Zamalloa, I. (2024). «Presentación. La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 13-14 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

función de la elección de la ciudadanía. La integración europea, iniciada tras dos guerras mundiales, es un proyecto político que persigue asegurar la paz en el continente, pero también la democracia y los derechos fundamentales.

Sin embargo, Europa presenta una crisis democrática en distintos ángulos o niveles, que incluyen al menos: la democracia en el funcionamiento de la UE, la dimensión europea de las democracias estatales, la situación de las democracias en los Estados miembros, la participación de la ciudadanía y la inclusión de los no ciudadanos, así como una mejor participación de las regiones con competencias legislativas y las nacionalidades constitucionales.

Quiero agradecer sinceramente a los y las premiadas su valioso trabajo, recogido en este libro, que suponen una invaluable aportación a la reflexión sobre la crisis de la democracia en Europa.

Asimismo, este libro recoge las aportaciones de los expertos y expertas que participaron como ponentes en el curso de verano. Francisco Balaguer Callejón, Igor Filibi López, Sonia García Vázquez, Nora Martínez Yáñez, José Manuel Martínez-Sierra y Rosario Tur Ausina aportan ideas, reflexiones y propuestas concretas que nos permiten avanzar hacia una democracia europea, que sea inclusiva, participativa, multinivel y eficaz. A todos ellos quisiera agradecer el trabajo y esfuerzo ofrecido, sin cuya dedicación, esta publicación no hubiera sido posible.

Para EuroBasque, Europa es nuestra máxima preocupación y ocupación, por eso seguiremos trabajando en aras a lograr un protagonismo real, tanto de las personas como de las comunidades naturales que como Euskadi conforman Europa. Seguiremos empeñados a través de nuestras actividades en que entre todos y todas definamos y construyamos ese modelo político abierto que debe dar respuesta a la realidad plural y diversa que es Europa: una Europa unida, en paz, democrática y federal en la que todos y todas nos sintamos bien.

La democracia en Europa en el contexto de las transformaciones globales del siglo XXI

Francisco Balaguer Callejón[1]
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet ad personam *de Derecho Constitucional Europeo y Globalización*

I. Democracia y derechos.
II. La transformación del nivel estatal de la democracia.
III. Origen del modelo actual de integración con la segunda globalización.
IV. Crisis del modelo actual de integración con la tercera globalización.
V. Perspectivas de futuro frente a la globalización fragmentada.

I. DEMOCRACIA Y DERECHOS

La democracia y la integración europea son dos cuestiones esenciales que tenemos que considerar si queremos hacer frente a los problemas de la globalización, específicamente de la tercera globalización en la que estamos inmersos. Son problemas que no se pueden afrontar sin conocimiento, aunque es muy habitual que intentemos resolverlos sobre la base del voluntarismo y, si bien es cierto que la voluntad es también fundamental, hay que saber de manera analítica cuáles son los desafíos que tenemos, por qué hemos llegado a tenerlos y cómo los podemos resolver. Para eso hay que empezar por el principio, por explicar en primer lugar cuál es el concepto de democracia del que podemos partir, porque la democracia es un concepto impregnado de historia y no tiene el mismo significado en las diversas etapas de su evolución en el mundo moderno.

---

[1] ORCID: 0000-0001-8084-7890

Cómo citar / How to cite: Balaguer Callejón, F. (2024). «La democracia en Europa en el contexto de las transformaciones globales del siglo XXI», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 15-31 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

En el Estado constitucional debemos partir de un concepto de democracia, propio de nuestra época, que supera la percepción que la concebía como manifestación del poder absoluto de la mayoría, como la soberanía que se ejercía durante un tiempo limitado, durante el tiempo que duraba la mayoría gobernante en el poder hasta que se celebraban nuevas elecciones. Eso no es democracia ya para nosotros porque deja a un lado la protección de los derechos de las minorías y los límites jurídicos al poder a través de garantía de los derechos fundamentales establecidas mediante el Estado de Derecho.

En realidad, siendo en su origen moderno una estructura oligárquica[2], basada en el sufragio censitario, el constitucionalismo aporta ya, desde la Revolución Francesa, un principio fundamental para la comprensión de la relación entre democracia y derechos, como es el contenido en el artículo 16 de la *Declaración de derechos del hombre y el ciudadano* de 1789 , en virtud del cual, existe una relación indisoluble entre democracia y derechos, de tal manera que la garantía de los derechos no depende solamente de su proclamación formal, sino también de una estructura determinada del poder que permita garantizarlos. Esa estructura es la democracia constitucional. De tal manera que no puede haber derechos sin democracia y tampoco puede haber democracia sin derechos. Eso es lo que significa en nuestro tiempo la formulación de entonces por la que donde no hay separación de poderes ni garantía de los derechos no hay constitución[3]. Es decir que, para que exista una constitución, tiene que haber dos elementos fundamentales que son: la estructura democrática del poder y la garantía de los derechos. Elementos que no se pueden considerar de manera separada y aislada.

No podemos considerar, por tanto, que los procesos participativos y representativos que nos permiten contribuir a la voluntad común en el ámbito en el que sea (la Comunidad Autónoma, o el Estado, la Unión Europea) son democráticos si al mismo tiempo no se basan en la idea de democracia constitucional, de respeto de las minorías, de respeto de los valores fundamentales y, por tanto, con la posibilidad de un control jurídico de las decisiones que permita invalidarlas en la medida en que sean contrarias a los principios que definen la existencia de esa comunidad política. De ese modo podemos garantizar que se respeten los derechos en una democracia, porque si no se respetan los derechos no hay una auténtica democracia.

---

2 Según la expresión de G. Zagrebelsky, *Manuale di Diritto costituzionale, I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, pp. IX-X.

3 Cfr. Francisco Balaguer Callejón, «La interacción entre democracia y derechos en el constitucionalismo y su proyección supranacional y global», en AAVV, *Memoria del III Congreso Internacional de Argumentación Jurídica ¿Cómo argumentar los derechos humanos?* Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013. Cfr., igualmente, Francisco Balaguer Callejón, «I contesti ordinamentali della tutela multilivello dei diritti», *La cittadinanza europea*, 2/2023.

Eso quiere decir que la democracia sirve desde luego para participar, pero sirve sobre todo para articular las voluntades distintas que existen en una comunidad política y, por tanto, sirve para algo que también sirve el derecho: para resolver pacíficamente los conflictos, para que los conflictos puedan ser resueltos a partir de la propia democracia, con participación, de tal manera que cuando se habla de una democracia inclusiva realmente estamos hablando de una auténtica democracia porque todo el mundo siente que esas decisiones se han tomado con su participación, a través de sus representantes, y respetando el pluralismo social y político inherente a la sociedad, como también los derechos constitucionales.

II. LA TRANSFORMACIÓN DEL NIVEL ESTATAL DE LA DEMOCRACIA

Ahora bien, para comprender la crisis de la democracia en el siglo XXI tenemos que ver cuál ha sido su evolución, partiendo del modelo estatal, dentro de la Unión Europea y en el contexto global. Se trata de transformaciones que no siempre se han incorporado a la reflexión sobre el Estado ya que, a pesar de los cambios en la estructura estatal, seguimos viviendo todavía de la teoría constitucional del Estado nacional, que es algo que ya no existe en la realidad en el contexto de la tercera globalización. En el caso de España, podríamos decir incluso que el Estado nacional como tal desapareció con los procesos de descentralización política y de integración europea. De tal manera que, aunque tenemos un espacio constitucional a nivel estatal, también tenemos espacios constitucionales a nivel autonómico y a nivel europeo y eso todavía no se ha reflejado plenamente en la estructura constitucional real ni, sobre todo, en la cultura política. Seguimos teniendo una cultura política que vive de cara al Estado que piensa que el Estado es quien tiene el poder real para decidir en todos los ámbitos y que la democracia tiene una configuración esencialmente estatal.

La mayor parte de los debates políticos se siguen articulando en torno al Estado, aunque el Estado en realidad no tiene hoy el mismo poder que tenía ni siquiera en España cuando se aprobó la Constitución del 78 y, desde luego, no tiene el mismo poder que tenía en Europa cuando se inició el proceso de integración europea. Hay que ser consciente de que estamos ante transformaciones que requieren nuevos conceptos, nuevas formas de articular tanto la teoría constitucional como la reflexión sobre la integración europea para comprender también cómo debe evolucionar la integración europea para adaptarse al nuevo contexto que supone la tercera globalización. Para eso tenemos que hacer un poco de historia y ver cuándo se desarrolla, cómo se desarrolla, y por qué fue funcional en su momento y ahora no lo es ya el modelo de integración europea que todavía tenemos. Un análisis que se hace desde una perspectiva federalista europea. La crítica al modelo europeo actual no va en el sentido euroescéptico de promover menos Europa, sino en el de avanzar en el proceso de integración y de promover más Europa. Una perspectiva que, a partir de los datos que nos ofrece la

realidad y de la imposibilidad de que los Estados europeos hagan frente a los desafíos de la globalización por sí mismos o través de una Europa débil, no puede sino destacar la necesidad existencial de una integración europea en sentido federal.

Un análisis que tiene que partir de una metodología muy precisa que debe abandonar un planteamiento centrado en el Estado nacional para abrirse a la diversidad de espacios constitucionales existentes en Europa y a la interacción entre ellos, en el sentido que expresa el constitucionalista alemán Peter Häberle[4]. La realidad constitucional, como indica este autor, ya no está solo en la constitución nacional, sino que una parte está en Europa, aun cuando no exista formalmente una constitución europea, porque sí existe una estructura constitucional en Europa. Es preciso diferenciar así entre el derecho constitucional europeo en sentido estricto, esto es, las normas fundamentales de la UE y en sentido amplio, que hace referencia a todos los espacios constitucionales que coexisten en Europa, incluyendo también el espacio estatal y los espacios territoriales, ya sean Länder, regiones o Comunidades Autónomas.

Entre esos espacios hay una interacción constitucional que es muy interesante porque, aunque no siempre ha sido una interacción positiva, a veces ha hecho posible el desarrollo y la ampliación de los derechos a través de la normativa europea, de tal manera que la Unión Europea ha servido para ampliar la base de derechos en aquellos países donde algunos derechos como, por ejemplo, los derechos identitarios, tienen menor proyección. Lo mismo puede decirse de la democracia. Podemos hablar de una proyección de la democracia estatal sobre el ámbito europeo y también de la influencia del ámbito europeo sobre la democracia interna, con manifestaciones que a veces han sido negativas (como en la crisis financiera de 2008) pero otras veces han sido positivas (como en el control de las involuciones democráticas de los Estados, por más que no siempre haya resultado efectivo).

III. ORIGEN DEL MODELO ACTUAL DE INTEGRACIÓN CON LA SEGUNDA GLOBALIZACIÓN

La integración europea surge con la finalidad de propiciar la paz en el continente y de garantizar que no hubiera nuevos conflictos armados entre naciones europeas. Sustancialmente podemos decir que esa finalidad se ha conseguido al menos dentro de la Unión Europea, aunque hayan existido y existan conflictos armados fuera de

---

[4] Cfr. P. Häberle, *¿Tienen España y Europa una Constitución?*, versión española de M. Azpitarte Sánchez, con Prólogo de A. López y López, Fundación El Monte, Sevilla, 2004. Cfr., igualmente, P. Häberle, «Europa —eine Verfassungsgemeinschaft?», en P. Häberle, *Europaïsche Verfassungslehre in Einzelnstudien*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 84 y ss. También, P. Häberle, «Europa como comunidad constitucional en desarrollo», versión española de F. Balaguer Callejón, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 11-24, http://www.ugr.es/~redce/, y P. Häberle, *Europaïsche Verfassungslehre*, 5. Auflage, Baden-Baden-Zürich-St. Gallen, Nomos/Dike, 2008.

sus fronteras, como fue el caso del conflicto de los Balcanes y lo es ahora el de la guerra de Ucrania. Pero un proceso que se inicia con una finalidad específica después puede revelarse como un proceso que no es funcional y que no se asienta o no se consolida o puede que se manifieste como un proceso que funciona y por ese motivo se desarrolla y se amplía. Es lo que ha ocurrido con la integración europea, que ha tenido una fase de proyección muy importante hasta configurar la Unión Europea actual. Para comprender por qué la integración europea fue funcional a los Estados tenemos que conectar el proceso de integración europea con otros dos procesos que se desarrollaron en la misma época: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, el proceso de democratización y de constitucionalización del poder estatal.

En ese momento histórico el poder de los Estados europeos tenía dos grandes desafíos. Por un lado, externo: la globalización, con el desarrollo de grandes empresas multinacionales que tenían a veces más poder que los Estados. Por otro lado, interno, en la medida en que se configura un Estado constitucional que alcanza su plena madurez y se consolidan estructuras plenamente democráticas, no solo en los procesos políticos, sino también a través de controles jurisdiccionales que se habían intentado en el periodo de entreguerras, pero que fracasaron por el ascenso de los fascismos al poder. Por tanto, tenemos una situación en la que se avanza en la plena democratización del Estado, pero al mismo tiempo se reduce la capacidad de maniobra de los dirigentes estatales al someterlos a controles políticos y jurisdiccionales. Así que los Estados experimentan dos vías de reducción de la capacidad de maniobra de los gobernantes que son, por un lado, la globalización y, por otro lado, la plena democratización del Estado y su constitucionalización a través de constituciones normativas.

Lo que hará la integración europea frente al proceso de globalización y de democratización será ampliar el margen de maniobra que se ha perdido por parte de las autoridades estatales. Por ese motivo, resultará tan funcional a los Estados. Cómo lo hace en lo que se refiere al proceso de globalización lo sabemos porque seguimos teniendo muestras hoy día de su eficacia, aunque no con el grado que necesitaríamos para afrontar los riesgos de los desafíos de los grandes agentes globales del siglo XXI. Pero, entonces como ahora, sabemos que la unión hace la fuerza y que un mercado fuerte permite imponer condiciones a los agentes globales que los mercados más reducidos de cada Estado miembro no pueden imponer. Lo estamos viendo continuamente sobre todo con las multas a las compañías tecnológicas, los grandes agentes globales de nuestro tiempo, como Google o Facebook. Sanciones que permiten controlar por lo menos algunos de los efectos más disfuncionales que estas compañías tecnológicas están generando. Aumentar el volumen del mercado mediante la integración europea permite aumentar el poder económico y eso da también un plus de poder político que los Estados europeos no tienen ya por sí mismos y que a través de la integración europea pueden ejercer.

El segundo desafío para los Estados era el proceso de constitucionalización y democratización, que somete a todos los poderes públicos a la constitución estatal y establece así controles jurídicos junto con los controles políticos desarrollados en un espacio público democrático. Esos controles permiten resolver democráticamente los conflictos políticos, pero al mismo tiempo, reducen el margen de actuación de los dirigentes estatales. Lo que hace el proceso de integración es eludir esos controles al trasladar los conflictos internos que estaban antes sometidos a procesos de decisión democrática dentro del Estado, desplazándolos a Europa.

Desplazarlos hacia Europa produce varios efectos. Por un lado, las materias sobre las que los controles se ejercían previamente en el marco constitucional y democrático interno ahora se someten al derecho internacional y, por tanto, al acuerdo entre los Estados. Eso significa que en Europa no se pueden controlar las políticas porque se basan en la libre decisión de los Estados y en el interior de los Estados no se pueden controlar porque esas materias han sido elevadas a rango europeo, se han transferido a Europa. Cada vez que había un intento de controlar esas políticas (pensemos por ejemplo en los procesos de reconversión industrial de los años ochenta del siglo pasado) se decía que no era posible porque las decisiones venían de Europa. Con ello se recupera en gran medida el poder de maniobra de los dirigentes estatales, que iban a Europa a acordar por unanimidad decisiones que les habrían supuesto un desgaste político importante o que no se habrían podido acordar en el ámbito democrático y constitucional interno.

Otro efecto de ese desplazamiento del conflicto del ámbito interno al europeo es que cambia la naturaleza del conflicto porque se convierte en un conflicto contra Europa, provocando que se atribuyan a Europa las responsabilidades de las decisiones que se adoptan. Las decisiones se adoptan por los dirigentes estatales reunidos en Europa, pero se imputan a las instituciones europeas, de una manera tramposa, podríamos decir porque esa Europa, en realidad, no es otra cosa que los propios Estados. No hay un ámbito europeo de decisión en este modelo de integración donde se decida democráticamente por la ciudadanía sobre la base de debates europeos y en relación con los intereses europeos. No lo había inicialmente ni lo hay todavía. Los representantes de cada Estado siguen yendo a Europa a defender los intereses de sus Estados y la ciudadanía europea es, en realidad, una ciudadanía nacional que se proyecta en Europa, no una auténtica ciudadanía europea[5].

Por último, otro efecto de este desplazamiento del conflicto interno hacia Europa, sin que exista allí una democracia pluralista similar a la estatal, es que se debilita extraordinariamente la posibilidad de construir una identidad europea. Los Estados siguen controlando el proceso de integración y utilizándolo para sus propios

---

[5] Cfr. Francisco Balaguer Callejón, «La costruzione di un'identità cittadina europea», en R. Torino, E. Calzolaio, L. Vagni (eds.) *Liber amicorum Luigi Moccia*, Roma, 2020.

intereses, pero no piensan en avanzar hacia un modelo federal y, por ese motivo, les resulta también funcional esta dificultad para construir una identidad europea que se deriva del hecho de que se atribuya a las instituciones europeas la responsabilidad de las decisiones que pueden resultar complicadas de plantear en el espacio democrático interno.

En definitiva, el modelo de integración europea se configura desde su inicio como una formulación muy útil para los Estados, porque les permite ejercer poder político sin control ni responsabilidad, «deslocalizando» las decisiones hacia el exterior de sus sistemas constitucionales y democráticos. Con ello, se genera una inevitable involución democrática en el ámbito interno y se dificulta una evolución democrática de las instituciones europeas al obstaculizar la construcción de una identidad europea. Este modelo, que tiene un gran éxito durante la segunda globalización porque permite también hacer frente a los agentes globales de la época, las grandes compañías multinacionales, entrará en crisis con la tercera globalización.

IV. CRISIS DEL MODELO ACTUAL DE INTEGRACIÓN CON LA TERCERA GLOBALIZACIÓN

Desde el punto de vista democrático, el modelo de integración europea era y sigue siendo en gran medida, un modelo «tramposo» al atribuir la responsabilidad de las decisiones de los Estados a las instancias europeas. Era también y sigue siendo, un modelo que debilita la democracia interna de los Estados y, al mismo tiempo, no trasladaba las decisiones hacia procesos democráticos en el ámbito europeo. Servía y sirve como coartada para ampliar la capacidad de gestión política de las autoridades internas y, como tal, ha resultado un modelo funcional a los Estados durante la segunda globalización.

Pero el siglo XXI va a cambiar radicalmente el contexto global con el desarrollo acelerado de la tercera globalización. Se trata de una transformación que altera incluso las variables del espacio y del tiempo tal y como habían sido percibidas hasta entonces. Desde el punto de vista democrático afecta a las coordenadas en las que se mueve la política, trasladando fuera del Estado una gran parte del poder político en favor de agentes globales, ya sean especuladores financieros, ya sean compañías tecnológicas, que han externalizado el poder del Estado. Aquí, evidentemente, nos falta Europa, una Europa que en lugar de ser un factor de debilidad de la democracia interna tendría que haber sido, ya desde el comienzo del siglo XXI, una Europa federal, si se hubiera tomado conciencia de la entidad de los problemas que tendríamos que afrontar en esta época de la historia.

Una Europa integrada habría evitado los terribles efectos de la crisis financiera y habría dado también una mejor respuesta desde su comienzo a la crisis sanitaria (por más que la gestión de la crisis sanitaria no pueda considerarse negativa a nivel

europeo[6]) y quizás habría controlado mejor a las grandes compañías tecnológicas. Unas compañías que desde 2016 han interferido en procesos electorales en todo el mundo a través de propaganda subliminal y que han conseguido debilitar y en gran medida desestructurar el espacio público mediante procedimientos algorítmicos que producen el llamado efecto burbuja[7], que retroalimentan las propias opiniones y enfrentan de manera radical a los distintos sectores sociales.

Europa podría haber hecho frente de manera más efectiva a los desafíos de la tercera globalización. Ello sin perjuicio de reconocer que la Unión Europea es la que en mayor medida los está afrontando hasta ahora, intentando controlar los efectos de los problemas que plantean las grandes compañías tecnológicas[8]. Ya se han puesto en marcha, por ejemplo, dos medidas que son muy importantes tanto para la regulación de los servicios digitales como de los mercados digitales y pronto tendremos también la regulación de la inteligencia artificial. Por tanto, podemos decir que, a pesar de todo lo que podamos criticar a Europa, está haciendo un gran trabajo en ese ámbito.

Pero las dificultades que tiene la Unión Europea actual para afrontar los cambios de nuestra época se evidencian en algo tan simple como la regulación de la inteligencia artificial que estaba ya casi ultimada y que en unos meses ha tenido que ser cambiada y seguramente habrá que cambiarla mucho más antes de que termine el proceso de aprobación debido al desarrollo de la inteligencia artificial generativa. La inteligencia artificial generativa tiene un potencial destructor del espacio público terrible mediante la difusión de desinformación con una magnitud desconocida hasta ahora. Se trata de un efecto no conocido previamente en ningún otro tipo de utilización de la inteligencia artificial, que no tiene nada que ver con las importantes pero limitadas disfuncionalidades que Facebook y las redes sociales están provocando en el ámbito político y social. Es algo que tiene una dimensión sistémica y que afecta a elementos estructurales de los sistemas económicos, jurídicos y tecnológicos[9]. Si no se regula puede ser terriblemente disfuncional, pero los procedimientos normativos en Europa son muy lentos y contrastan con estas situaciones en las que se acelera de tal manera el desarrollo tecnológico que es necesario responder con mucha rapidez.

De la quiebra del modelo de integración europea tuvimos una muestra evidente con la crisis financiera de 2008. En ese momento, el disfraz europeo con el que los Estados se vestían para articular una coartada que les permitiera aplicar políticas impopulares que se atribuían a Europa, cayó porque se convirtió en una realidad. Hasta

---

6 Cfr. Francisco Balaguer Callejón, «La gestione della crisi epidemiologica a livello europeo e internazionale», en L. Chieffi, *L'emergenza pandemica da covid-19 nel dibattito bioetico*, Vol. 2, Mimesis Edizioni, Milano, 2021.

7 E. Pariser, *The Filter Bubble*. Penguin Books, Londres 2011. Edición de Kindle.

8 Cfr. Francisco Balaguer Callejón, *La constituciòn del algoritmo*, 2.ª edición, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023.

9 Cfr. Francisco Balaguer Callejón y María Luisa Balaguer Callejón, *Verdad e interpretación en la sociedad digital*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

ese momento era una coartada, pero con la crisis financiera de 2008 ya sí fue real porque entonces sí que se impusieron en toda Europa, por los Estados que tenían más capacidad económica, reglas absolutamente inaceptables desde el punto de vista democrático y constitucional.

El equilibrio presupuestario, que es una regla de buen gobierno, se orientó a la limitación de gasto en lugar de hacerlo al aumento de ingresos a través de, por ejemplo, la lucha contra el fraude fiscal. Si se hubieran puesto en marcha los mecanismos legales para exigir el importe del fraude fiscal detectado en España durante la crisis financiera, no habrían sido necesarios los recortes en derechos sociales que se produjeron en esa época[10]. Unos recortes que proyectaron sus efectos negativos años después, como ocurrió con las limitaciones relacionadas con el derecho a la asistencia sanitaria, con la crisis pandémica de 2020.

El equilibrio presupuestario no se basó en los términos de la constitución económica estatal porque la constitución estatal desapareció absolutamente durante la crisis financiera y se impusieron estas reglas a través de la Unión Europea por parte de los Estados que tenían mayor capacidad económica, que no tenían una crisis presupuestaria porque habían conseguido controlar sus déficits. Otros países que estaban fuera del euro respondieron mejor a la crisis porque tenían más capacidad de maniobra, mientras que Estados como Italia, Portugal, Grecia o España no tenían capacidad de maniobra y tuvieron que aceptar unas condiciones que no eran razonables desde el punto de vista de los estándares constitucionales y democráticos.

La crisis financiera se desarrolló de una manera muy negativa para la imagen de la Unión Europea, generando un aumento del euroescepticismo y de los populismos. Un desgaste de la idea de Europa que se intentaría recomponer después poniendo en marcha el Pilar Social Europeo[11]. Pero lo cierto es que se trató de una crisis sistémica que se podría haber evitado y que rompió la idea de Europa como comunidad de derecho ya que muchas de las decisiones no se adoptaron a través de procedimientos normativos europeos, sino mediante actuaciones informales, como cartas del presidente del Banco Central Europeo, acuerdos bilaterales con los Estados miembros, y otras medidas acordadas, igualmente de manera informal, en el Eurogrupo.

Del mismo modo, se produjo un deterioro terrible de la democracia en el interior de los Estados miembros más afectados por crisis, dejando en suspenso sus sistemas constitucionales. Comenzando por los derechos políticos de la ciudadanía, ya que se votaba, pero luego daba igual lo que se votara porque siempre había que aplicar las

---

[10] Cfr. Francisco Balaguer Callejón, «Crisis económica y crisis constitucional en Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 98, mayo-agosto de 2013.

[11] Cfr. Francisco Balaguer Callejón, «La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo», en P. Bilancia (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in «federalismi.it», n. 4, 2018.

políticas europeas. Se llegaron a cambiar gobiernos sin procesos electorales previos, simplemente porque no aplicaban las políticas europeas. También se difundió una imagen muy negativa de las Comunidades Autónomas y de la descentralización territorial, que no se correspondía con la realidad, atribuyéndoles la responsabilidad de problemas presupuestarios que no tenían nada que ver con la estructural territorial. En realidad, se omitió la auténtica responsabilidad de la crisis que tenía que ver con la deficiente construcción política del Euro.

La imposibilidad de afrontar los problemas de manera democrática en el ámbito interno y la imposición autoritaria de las políticas europeas desencadenará una crisis democrática que todavía se proyecta hoy en algunos Estados miembros. El «no nos representan» fue la reacción a lo que estaba ocurriendo en el espacio público estatal y autonómico, donde se aplicaban políticas que no se habían adoptado democráticamente ni en el Estado ni en las Comunidades Autónomas, decisiones que venían impuestas desde fuera, ni siquiera por Europa sino, a veces, por agencia oscuras de calificación crediticia que eran las que decidían los intereses que había que pagar para colocar la deuda soberana de cada país. La famosa «prima de riesgo» (el diferencial con el bono alemán) es la que definía las políticas internas y todo esto tenía que ver con el hecho de que al estar en la zona euro no se podía emitir libremente moneda. Por tanto, no se podía hacer frente a las obligaciones financieras como lo hacía Inglaterra, a través del Banco de Inglaterra, sino que había que acudir necesariamente al mercado de deuda.

La crisis financiera generó una mala imagen de Europa que fue acompañada también de una mala imagen de la democracia: «no nos representan» porque no se adoptaban las decisiones que nosotros querríamos que se adoptaran que, desde luego, no eran limitar los derechos sociales, entre ellos los derechos sanitarios, y por tanto seguir un camino equivocado cuando había otro que habría permitido también el equilibrio presupuestario como era combatir el fraude fiscal, por ejemplo, o reducir los gastos en ámbitos que no afectaran a los derechos constitucionales.

Posiblemente, una de las consecuencias inesperadas de estas tensiones, sería el Brexit, pese a que el Reino Unido no estaba dentro de la zona euro y no sufrió de manera tan intensa la crisis financiera. El Brexit podría considerarse así la última manifestación de la crisis financiera de 2008 y la primera de la crisis tecnológica y democrática que va a desarrollarse a partir de 2016 y en la que todavía estamos inmersos. La crisis financiera creó las bases con el «no nos representan» para que los problemas democráticos se plantearan con toda su intensidad posteriormente.

Sería en 2016 cuando se generó esa nueva crisis con la intervención de Cambridge Analytica y de Facebook en el referéndum sobre el Brexit y en las elecciones presidenciales norteamericanas. En esa nueva crisis vimos algo todavía peor de lo que había ocurrido en la crisis financiera, que fue un proceso de externalización de las decisiones económicas, de ruptura de la constitución económica. Porque en la crisis tecnológica

y democrática de 2016 lo que se produjo fue una interferencia en procesos democráticos por parte de Facebook y de Cambridge Analytica para decidir, por ejemplo, quién iba a ser el presidente de Estados Unidos. Con la crisis democrática de 2016 las compañías tecnológicas adquirieron la capacidad para decidir quién iba a ser el gobernante de Estados Unidos o de Brasil, entre otros países.

Más allá de las interferencias en los procesos electorales, las compañías tecnológicas han generado una transformación esencial de los procesos comunicativos que provoca una fragmentación y radicalización del espacio público, profundizando así la crisis democrática y promoviendo a los movimientos populistas. La idea de que «no nos representan» será potenciada por las redes sociales en sus distintas modulaciones populistas. Los movimientos populistas ofrecen soluciones fáciles a los problemas y sus intereses coinciden con los de las compañías tecnológicas porque la inestabilidad política y el debate permanente en las redes favorecen la interacción permanente con las aplicaciones de Internet de estas compañías lo que les permite obtener mayores ingresos mediante la venta de publicidad.

La involución democrática va acompañada de una desestructuración de los procesos comunicativos que está provocada sobre todo por las redes sociales y las aplicaciones de Internet de las grandes compañías tecnológicas[12]. Estas compañías no tienen un interés político específico en ningún partido. Nadie puede tachar a Facebook de una de ser una compañía que fomente a la extrema derecha, por ejemplo, porque no la fomenta siempre, lo hace solamente donde puede generar más inestabilidad y provocar mayor interacción con sus aplicaciones. Si en otro lugar tiene que fomentar otros sectores políticos con esa misma finalidad, lo hará así, porque los algoritmos de Facebook funcionan para atraer la atención de público y vender publicidad ya que Facebook vive de la publicidad. Cuanta más atención del público atraiga tendrá más ingresos publicitarios y por eso promueve un debate permanente para que las personas que utilizan las redes sociales estén participando continuamente en ese debate.

El modelo de negocio de las grandes compañías tecnológicas está en la base de todo el proceso destructivo de la democracia de los últimos años. Atraer la atención del público para obtener mayores beneficios no se consigue con algoritmos que tiendan a fomentar las posiciones más prudentes o más racionales en el espacio público. Se trata, por tanto, de un problema estructural que tiene que ver también con la configuración de sociedad tecnológica en el marco de la tercera globalización y que se va a potenciar mucho más con la inteligencia artificial generativa, en la medida en que se han introducido en el mercado aplicaciones como ChatGPT sin un previo proceso

---

[12] Cfr. Francisco Balaguer Callejón, «The Impact of the New Mediators of the Digital Age on Freedom of Speech», en S. Hindelang e A. Moberg (eds.), *Yearbook of Socio-Economic Constitutions*, Springer, Berlín, 2022.

de control de los efectos que pueden producir. Unos efectos que estamos viendo ya y que son terriblemente disfuncionales porque suponen una propagación sin límite de la desinformación hasta extremos que no podíamos imaginarnos.

Ni siquiera sus promotores lo pensaban, porque no habían probado cuáles podían ser sus efectos y no saben siquiera cuáles pueden ser los efectos de esas aplicaciones que han puesto en el mercado. Se trata de un grave problema de futuro porque todos los daños que ha producido hasta ahora Facebook en los procesos políticos democráticos y en los procesos comunicativos pueden verse superados de manera extraordinaria con los que puede provocar la inteligencia artificial generativa y especialmente aplicaciones como ChatGPT.

Para afrontar todos estos problemas planteados a las democracias europeas por las grandes compañías tecnológicas, los Estados tienen una limitada capacidad de intervención. Las respuestas deben ser predominantemente europeas y, para que sean eficaces, es necesario avanzar hacia un nuevo modelo de integración que supere las deficiencias del actual. Un modelo con mayor integración política basado en el federalismo y la democracia a nivel europeo.

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN FRAGMENTADA

Todos los desafíos a la democracia de las dos primeras décadas del siglo xxi se han potenciado con la crisis sanitaria, a pesar de que inicialmente se pensaba por algunos, de manera equivocada, que iba a suponer un freno a la globalización y una revitalización del poder de los Estados[13]. Por el contrario, las compañías tecnológicas han experimentado un impulso importante, debilitando todavía más a los Estados, hasta el punto de que ya no solamente controlan los procesos comunicativos a nivel global, sino que su capacidad económica rivaliza con la de las grandes economías del mundo[14]. Mientras tanto, la crisis sanitaria y la guerra de Ucrania han potenciado las tendencias (ya presentes previamente debido a la tensión entre Estados Unidos y China) a fragmentar la globalización ordenándola de acuerdo con las afinidades geopolíticas de las grandes potencias. Una tendencia que obliga a replantearse de nuevo la cuestión de la democracia y la de la integración europea en este contexto global.

Que el modelo de integración europea está completamente superado por la historia es algo que se ha visto con las crisis del siglo xxi antes mencionadas y que se

---

[13] Cfr. la crítica a esos planteamientos en Francisco Balaguer Callejón, «Crisis sanitaria y derecho constitucional en el contexto global», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 46, 2020.

[14] Cfr. Francisco Balaguer Callejón, «Desafíos globales de las grandes compañías tecnológicas», en *Derecho constitucional del siglo xxi: desafíos y oportunidades*, coord. por Manuel Aragón Reyes, Diego Valadés Ríos, José Tudela Aranda, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023.

manifiesta también con la crisis actual, generada con la guerra de Ucrania. Europa debería ser un agente global, pero no lo es, y está experimentado una crisis realmente existencial que supera en su gravedad a cualquiera de las crisis anteriores. La cuestión ahora es cómo puede Europa desarrollar una acción global en el mundo más allá de sus capacidades regulativas del mercado, que son importantes, pero no son decisivas. Para que Europa pueda tener un papel activo en defensa de la democracia y de los derechos en el contexto global tiene que tener autonomía política en ese nivel global.

Ahora bien, para tener autonomía política hay que disponer también de las condiciones que la hacen posible. Para tener autonomía política hay que tener autonomía económica, hay que tener autonomía tecnológica, hay que tener autonomía militar y hay que tener autonomía energética. Sin embargo, la situación actual es que la Unión Europea depende en gran medida todavía en el ámbito energético de Rusia. Depende en el ámbito tecnológico de Estados Unidos y de China y lo mismo ocurre en el ámbito económico, donde depende sobre todo de China, mientras que en el militar depende de Estados Unidos. La cuestión es: ¿cómo vamos a construir una Europa con autonomía política si nuestros principales competidores en el contexto global son los que realmente pueden influir y decidir en todos los ámbitos que en los que tendría que decidir Europa para tener autonomía política?

Solamente hay una solución para responder a esa cuestión y es un cambio radical del modelo de integración hacia un modelo federal europeo, que es la única alternativa posible no para resolver los problemas, sino para crear las condiciones que permitan afrontarlos con una auténtica autonomía política de la Unión Europea. Esa autonomía política tiene que basarse en la construcción de un espacio europeo de decisión centrado en los intereses europeos, un espacio democrático que funcione del mismo modo que lo hacen las democracias en el ámbito interno de los Estados. Un sistema democrático funciona sobre un proceso político basado en el pluralismo político en el que existe una tensión esencial, una línea que marca las características de la democracia representativa, que es la de la tensión entre mayoría y minorías, entre mayoría y oposición. Eso no existe todavía en Europa porque no se ha construido un proceso político de esa naturaleza. Todavía hay autores que siguen buscando el pueblo europeo y que se plantean, como si estuviéramos en el siglo XVIII, en el marco de un Estado nacional, que hay que desarrollar un pueblo europeo para construir una comunidad política europea.

En realidad, no necesitamos un pueblo europeo para avanzar en el proceso de integración hacia un modelo federal. Europa está construida sobre muchos pueblos a niveles estatales e infraestatales y para la construcción política de Europa lo que necesitamos es una democracia pluralista. Necesitamos que no sean los Estados los que decidan, que decida el conjunto de la ciudadanía europea sobre problemas europeos en procesos de decisión europeos a través del Parlamento Europeo y a través, en su caso, de procedimientos refrendatarios de alcance europeo cuando haya que tomar

decisiones fundamentales para Europa. No se construye una democracia generando un pueblo europeo, entre otras cosas porque no parece viable que se pueda construir un «pueblo» europeo, sino que existirá una sociedad plural europea, una ciudadanía europea con capacidad de decisión, si construimos procesos políticos que permitan que Europa sea una auténtica democracia y eso todavía no existe y, además, no solamente no existe sino que, teniendo en cuenta la debilidad de la democracia en algunos Estados con gobiernos iliberales, como el caso de Hungría y Polonia, cada vez se ve más difícil de realizar.

Un Estado federal europeo no permitiría que hubiera Estados en su seno que produjeran lesiones permanentes de los derechos fundamentales, de los derechos de las minorías y del Estado de derecho. También desde esa perspectiva un Estado federal europeo plenamente democrático sería necesario para hacer frente a los problemas que tenemos y para que haya una auténtica democracia tanto a nivel europeo como a nivel estatal. Mientras no lleguemos a esa situación seguiremos hablando de democracia en un sentido muy crítico porque lo que estamos viendo son procesos de involución democrática que no se están frenando, sino que avanzan poco a poco ocupando espacios cada vez mayores de decisión.

La experiencia de involuciones democráticas anteriores debe servirnos de referencia. Frente a las terribles experiencias de los regímenes fascistas han funcionado hasta ahora anticuerpos que han sido muy efectivos impidiendo que se implantaran nuevos sistemas totalitarios. Uno de los anticuerpos más importantes ha sido justamente la constitución normativa, basado en la idea de una democracia constitucional. Otro de esos anticuerpos ha sido la integración europea, que ha permitido establecer un nuevo nivel de control de posibles involuciones democráticas. También ha funcionado como anticuerpo la propia globalización, en la medida en que ha debilitado el poder de los Estados nacionales dificultando el desarrollo de regímenes totalitarios.

Pero todos estos anticuerpos se están debilitando ahora. En primer lugar, la integración europea, porque no avanza como tenía que hacerlo en un momento en el que la aceleración del tiempo histórico exige una integración más fuerte para hacer frente a los desafíos actuales del contexto global. Por su parte, la globalización está experimentado un proceso de modulación orientado en función de las afinidades geopolíticas que tiende a garantizar las cadenas de suministro y a configurar grandes bloques liderados en parte por Estados Unidos y China. Por último, el Estado constitucional, debilitado por la configuración de los procesos comunicativos y del espacio público por parte de las grandes compañías tecnológicas y la promoción que están haciendo en las redes sociales y en las aplicaciones de Internet de los movimientos populistas.

Para comprender el desafío que los populismos suponen para la democracia podemos remontarnos a un discurso de Norberto Bobbio pronunciado el 2 de junio de 1976, con motivo del treinta aniversario de la proclamación de la República italiana,

que estaba inédito y se publicó en 2021 en el diario *La Repubblica*. En ese texto, titulado «Ahora y siempre antifascistas»[15], Norberto Bobbio decía que hay una diferencia esencial entre un sistema democrático y un sistema totalitario. Un sistema democrático nos permite corregir los errores a través de los procesos democráticos, sin cambiar el sistema, algo que no ocurre en una dictadura, que solo puede ser eliminada. Efectivamente, esto lo podemos constatar en cualquier democracia, porque si se comete el error de elegir a un dirigente que hace una mala gestión, ese error se puede corregir en el siguiente proceso electoral. Por el contrario, los regímenes totalitarios no admiten la corrección del error, por lo que hay que luchar contra ellos para derrocarlos.

Para terminar este texto, me gustaría plantear, sobre la base de esta reflexión de Bobbio sobre el fascismo, la situación tan peculiar del populismo. Lo que hace el populismo es situarse en una zona fronteriza entre la democracia y la dictadura, para poder utilizar las ventajas que para sus fines tienen ambos regímenes. De ese modo, utiliza el régimen democrático vaciándolo de contenido para perpetuarse en el poder, pero no llega a configurar una dictadura que pueda generar una oposición frontal para derrocarla[16]. Esa peculiaridad es lo que hace que la ciudadanía esté desarmada, porque no lucha contra los populismos como lucharía contra el fascismo, porque no percibe que esté todavía en un sistema dictatorial.

También por eso el populismo es especialmente dañino para la democracia porque se mueve dentro de la constitución para desvirtuar la constitución. El populismo utiliza los procesos democráticos para anular la democracia y por eso hay que prestar mucha atención, dentro de estas involuciones democráticas que estamos sufriendo, a la que surge de los populismos, porque es especialmente peligrosa. Lo es también por su orientación antieuropea, de la que se puede decir que usa frente a Europa las mismas tácticas que contra la democracia, instrumentalizándola para sus fines, que son tan antieuropeos como antidemocráticos.

Con la perspectiva de las próximas elecciones europeas, todos estos desafíos adquieren una especial relevancia. La crisis existencial de Europa generada por la fragmentación de la globalización y las tensiones geopolíticas, el crecimiento de los movimientos populistas en los Estados miembros, la persistencia de gobiernos iliberales a los que no se les hace frente adecuadamente y la guerra de Ucrania son elementos que deben ser tenidos en cuenta desde la perspectiva de las amenazas a la democracia en Europa.

---

15 Norberto Bobbio, «Ora e sempre antifascisti», 1976, publicado parcialmente en *La Repubblica*, 1 de junio de 2021.

16 Cfr. Francisco Balaguer Callejón, «Interpretación constitucional y populismo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 33, enero-junio de 2020. Cfr., igualmente, Francisco Balaguer Callejón, «Europa como sociedad abierta en el contexto global», en M. D'Amico, B. Liberali, A. Pérez Miras, E.C. Raffiotta, S. Romboli y G.M. Teruel Lozano (coords.) *Europa, società aperta, Vol. I, Problemi attuali e pro- spettive future*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

BIBLIOGRAFÍA

Balaguer Callejón, Francisco. «Crisis económica y crisis constitucional en Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 98, mayo-agosto de 2013.

Balaguer Callejón, Francisco. «La interacción entre democracia y derechos en el constitucionalismo y su proyección supranacional y global», en AAVV, *Memoria del III Congreso Internacional de Argumentación Jurídica ¿Cómo argumentar los derechos humanos?* Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013.

Balaguer Callejón, Francisco. «La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo», en P. Bilancia (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in «federalismi.it», n.º 4, 2018.

Balaguer Callejón, Francisco. «La costruzione di un'identità cittadina europea», en R. Torino, E. Calzolaio, L. Vagni (eds.), *Liber amicorum Luigi Moccia*, Roma, 2020.

Balaguer Callejón, Francisco. «Interpretación constitucional y populismo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº. 33, enero-junio de 2020.

Balaguer Callejón, Francisco. «La crisis de la democracia en la época de Weimar y en el siglo XXI», *Cuadernos Constitucionales*, n.º 1, 2020.

Balaguer Callejón, Francisco. «Crisis sanitaria y derecho constitucional en el contexto global», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 46, 2020.

Balaguer Callejón, Francisco. «La gestione della crisi epidemiologica a livello europeo e internazionale», en L. Chieffi, *L'emergenza pandemica da covid-19 nel dibattito bioetico*, Vol. 2, Mimesis Edizioni, Milano, 2021.

Balaguer Callejón, Francisco. «The Impact of the New Mediators of the Digital Age on Freedom of Speech», en S. Hindelang y A. Moberg (eds.), *Yearbook of Socio-Economic Constitutions*, Springer, Berlín, 2022.

Balaguer Callejón, Francisco. «Europa como sociedad abierta en el contexto global», en M. D'Amico, B. Liberali, A. Pérez Miras, E.C. Raffiotta, S. Romboli y G.M. Teruel Lozano (coords.) *Europa, società aperta, Vol. I, Problemi attuali e pro- spettive future*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

Balaguer Callejón, Francisco. «I contesti ordinamentali della tutela multilivello dei diritti», *La cittadinanza europea*, 2/2023.

Balaguer Callejón, Francisco. «Desafíos globales de las grandes compañías tecnológicas» en *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, coord. por Manuel Aragón Reyes, Diego Valadés Ríos, José Tudela Aranda, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023.

Balaguer Callejón, Francisco. *La constitución del algoritmo*, 2º edición, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023.

Balaguer Callejón, Francisco. «Il futuro del costituzionalismo nel mondo (ri) globalizzato: mediazioni negative nella globalizzazione frammentata» *Nomos*, nº. 1/2024.

Balaguer Callejón, Francisco y Balaguer Callejón, María Luisa. *Verdad e interpretación en la sociedad digital*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

Bobbio, Norberto. «Ora e sempre antifascisti», 1976, publicado parcialmente en *La Repubblica*, 1 de junio de 2021.

Häberle, Peter. «Europa —eine Verfassungsgemeinschaft?», en P. Häberle, Europaïsche *Verfassungslehre in Einzelnstudien*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 84 y ss.

Häberle, Peter. *¿Tienen España y Europa una Constitución?,* versión española de M. Azpitarte Sánchez, con Prólogo de A. López y López, Fundación El Monte, Sevilla, 2004.

Häberle, Peter. «Europa como comunidad constitucional en desarrollo», versión española de F. Balaguer Callejón, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 1, enero-junio de 2004, pp. 11-24.

Häberle, Peter. *Europaïsche Verfassungslehre*, 5. Auflage, Baden-Baden-Zürich-St. Gallen, Nomos/Dike, 2008.

Pariser, Eli. *The Filter Bubble*. Penguin Books, Londres 2011. Edición de Kindle.

Zagrebelsky, Gustavo. *Manuale di Diritto costituzionale, I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988.

La coexistencia (convivencia) de la democracia europea con el auge de elementos no democráticos

Rosario Tur Ausina[1]
Catedrática de Derecho Constitucional, *Universidad Miguel Hernández de Elche*[2]

> «Si extendemos la tolerancia ilimitada aún a aquellos que son intolerantes; si no nos hallamos preparados para defender una sociedad tolerante contra las tropelías de los intolerantes, el resultado será la destrucción de los tolerantes (…). Por ello, en nombre de la tolerancia, deberíamos reivindicar el Derecho a no tolerar a los intolerantes».
>
> *Karl Popper* (1902-1994)

I. A modo de introducción: ¿puede existir la democracia europea en un mundo no democrático?
II. El contexto: soberanía(s) en un marco global y multinivel.
III. A vueltas con el concepto de democracia constitucional.
IV. Los brotes populistas ante los déficits de los sistemas políticos
IV.1 El déficit representativo.
IV.2. El déficit en el binomio ley-democracia.
IV.3. El déficit en el principio de lealtad constitucional.
V. En jaque la libertad de expresión. ¿Amiga o enemiga de la democracia?
VI. Un debate (clásico) de fondo: ¿libertad vs. seguridad?
VII. Epílogo. Democracias resilientes.
VIII. Bibliografía.

---

[1] El presente estudio se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación «Instrumentos contramayoritarios en el Estado Constitucional». Ministerio de Ciencia e Innovación. Referencia: PID2019-104414GB-C32.

[2] ORCID ID: 0000-0003-3612-8447. Scopus ID: 56535433800. e-mail: charo.tur@umh.es

Cómo citar / How to cite: Tur Ausina, R. (2024). «La coexistencia (convivencia) de la democracia europea con el auge de elementos no democráticos», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 33-55 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: ¿PUEDE EXISTIR LA DEMOCRACIA EUROPEA EN UN MUNDO NO DEMOCRÁTICO?

El título que da nombre a este estudio parte de una premisa que deberíamos poner en cuarentena. A saber, que Europa ya es democrática.

Los sistemas políticos contemporáneos que se autocalifican como democráticos y que, en consecuencia, se hallan ligados al tándem pacto-libertad, deben observarse desde la prudencia y la necesidad de autocrítica y constante revisión. E igualmente debemos prestar atención a los posibles déficits democráticos del propio proyecto europeo, individualmente y en su conjunto, y ya sea por factores internos o externos. Quizá hemos dado por sentado en excesivas ocasiones y en las últimas décadas, que las potencias no democráticas se situaban, en líneas generales, fuera de la misma Europa, olvidando que las debilidades internas, en ocasiones ocultas bajo una apariencia democrática, pueden en momentos críticos hacer acto de presencia.

A pesar de ello, a la pregunta de si puede haber una democracia europea en un mundo no democrático solo es posible contestar con un «debe» existir. Porque no es posible obviar el poso que cada movimiento a favor del constitucionalismo democrático europeo ha ido dejando, no sin pocos sobresaltos. Recordemos los esfuerzos de los Estados por hacer realidad un constitucionalismo democrático y social sin precedentes en pleno siglo xx, dispuesto a encontrar puntos de unión con sus democracias vecinas. Y observemos al tiempo cómo el proyecto europeo hunde sus raíces en una dilatada historia de construcción de un Estado regional supranacional caracterizado por una soberanía que se esfuerza por someterse al principio democrático; una soberanía que es en consecuencia compartida y plural; que ha dispuesto límites variables y ha generado una identidad múltiple; con una economía muy diferenciada; en el marco de una gobernanza significativamente compuesta; y que ha establecido una democracia fragmentada.

A pesar de todo ello, puede haber ocurrido que quizá las amenazas actuales de populismo e intolerancia hayan hecho acto de presencia con especial virulencia porque, efectivamente y como indica el título de este estudio, los sistemas políticos europeos y el propio proyecto europeo, en buena medida lo que han hecho es «coexistir» con elementos no democráticos, faltando, en consecuencia, algo más de «convivencia».

Ha primado en determinados lugares y momentos, un modo de sociedad europea excesivamente confiada en las bondades de la democracia, sin relaciones sólidas y verdaderamente compartidas, impregnada de una especie de respeto pasivo entre los operadores jurídicos, políticos y sociales, sin la suficiente y/o adecuada firmeza desde el liderazgo de los principios y valores europeos, y abordando los conflictos desde actitudes represivas. Por ello, se trata de intentar reflexionar sobre aquellas circunstancias

y elementos que impiden, pero también que coadyuvan, a la convivencia europea, desde un mayor compromiso por crear sociedades cohesionadas pero convencidas y lideradas desde un proyecto constitucional europeo largamente gestado, y haciendo uso para ello de técnicas y estrategias proactivas y preventivas.

II. EL CONTEXTO: SOBERANÍA(S) EN UN MARCO GLOBAL Y MULTINIVEL

No es posible entender el proyecto europeo al tiempo que las complejas vicisitudes estatales, sin poner en evidencia que nos movemos en un contexto global a la vez que multinivel, y que nos llevan a reflexionar sobre el concepto mismo de soberanía.

Hemos configurado, efectivamente, democracias complejas y fragmentadas, que siguen conformándose sobre la noción de soberanía, pero donde no es posible ya hablar de un único soberano que coexiste de forma aislada con los demás. Una especie de soberanía compartida que se esfuerza por mejorar y descubrir nuevas vías para encajar el diálogo, con Estados que formalmente no renuncian a su soberanía mientras efectivamente pierden, desde el punto de vista material, espacios de poder. Un espacio en cierta medida confuso, y donde ahora entra en escena el impacto tecnológico de los últimos años a través, sobre todo, de la inteligencia artificial y las redes sociales.

En consecuencia, la categoría dogmática misma de «soberanía» es una de aquellas que más intensamente se han visto obligadas a reconfigurarse. Notas como el pluralismo, la negociación, la división del poder, su porosidad o su carácter fragmentado, informan y alimentan la soberanía misma, que es refundada a la luz de las circunstancias que se imponen en los siglos XX y XXI. Así, la soberanía estatal se convierte en una soberanía «de bloqueo» o negativa, y deja de ser afirmativa y «propositiva»: esto significa que los Estados, no pudiendo ya evitar la integración, que les resulta imprescindible para el logro de sus objetivos básicos, intentan reconducir este proceso de «soberanía compartida» hacia un modelo que les garantiza, ya no tanto el control del proceso de integración —que no pierden nunca—, sino su intervención en la toma de decisiones en aquellos sectores que aquéllos consideran estratégicos (Filibi, 2023: 365 ss.). Una soberanía que, mucho más allá del «poder absoluto y perpetuo de una República» del que nos hablara Bodin y que otorgaba a los Estados el poder para actuar de manera exclusiva en un espacio delimitado jurídicamente, ahora debe mutar su configuración, pues ya no puede ser la plena posesión del poder público (Arias, 2023: 385), convirtiéndose más bien en la capacidad para sus titulares de ejercer la participación en el poder como interlocutores especialmente autorizados y dotados de un poder efectivo para la participación en la toma de decisiones.

En este contexto, queda aún mucho que decir desde el otro lado, la soberanía europea. De hecho, las instancias europeas actúan a modo de «mecanismo tecnocrático de corrección» de los intereses populares que se expresan en el ámbito nacional. Así,

si de una parte se necesidad la lealtad de los gobiernos y fuerzas políticas nacionales al proyecto europeo, con sinceridad, visibilizando e integrando los logros europeos en las políticas nacionales, por otro lado, será preciso que la Unión Europea funcione con la *Bundestrue* —solidaridad y fidelidad federal— de los Estados miembros. Y ello siempre teniendo en cuenta que Estados y organizaciones supranacionales necesitarán ir «reajustando» su rol en la paulatina conformación de nuestras democracias, como por ejemplo le ha pasado a la Unión Europea, que nació para evitar errores cometidos y, por lo tanto, para no volver a sufrir ciertos conflictos sociales, políticos y económicos, y que, sin embargo, se ha convertido en un importante «agente democratizador de los Estados soberanos» (Arias, 2023: 387), acompañando así al Consejo de Europa.

En resumidas cuentas, las soberanías estatales y la soberanía europea —e incluso las cotas de soberanía que tienen las instancias internacionales—, están llamadas a convivir, entendiéndose en concreto que la soberanía europea dimana y se alimenta de las nacionales, y que entre todas conforman una soberanía pluralista (Filibi, 2023: 373). Una soberanía pluralista que no es sin más una superposición de soberanías ni una acción armoniosa de voluntades exenta de incertidumbres. Se trata, más bien, de una integración resiliente de soberanías, capaz de vivir con ciertas dudas, pero sin miedos, desde el principio de lealtad mismo, y en consecuencia entendiendo cada uno de los entes implicados que la acción que desarrollen deberá tomar en consideración los efectos que así generen en sus propias competencias, en las competencias de las que son titulares los demás, y en los derechos e intereses de su propia ciudadanía, siempre en beneficio del proyecto conjunto mismo.

Ahora bien, la puesta en práctica es compleja. En particular, desde la configuración del poder mismo, porque de un lado la *potestas*, la *auctoritas* y la responsabilidad se dispersan entre varias instancias, perdiéndose los puntos de referencia y la centralidad y unidad de épocas pasadas, que ahora debe ser recuperada desde la constante atención a los procesos de diálogo y concertación que sean precisos. Y, de otra parte, porque asistimos a la paradoja de que mientras la Unión Europea configura constantemente Políticas Públicas sin Política, con dificultades pues para generar debates democráticos articulados y bien definidos, los Estados, fundamentalmente en sus instancias centrales, se reservan la Política, es decir, esos espacios que son idóneos para la negociación. Y ello aun siendo conscientes de lo expresado con anterioridad, es decir, de que las Políticas Públicas se construyen mayoritariamente en otros niveles, el de Europa, pero también en el de los entes descentralizados que conviven en el interior de los Estados (Schmidt, 2016: 216 ss.), en una compleja formación de decisiones «en red». Así, cada nivel tiene su propia «fisonomía», su rol y su razón de ser, que ha de ser atendida minuciosamente para proceder al adecuado encaje entre ellos, si es que se quiere que la democracia funcione con una cierta coherencia.

Además, un último hándicap viene a sumarse a lo anterior. En efecto, este contexto de «desajustes» se impregna, a su vez, de una Democracia llamada «de adver-

sarios y enemigos», de la que nos hablara Adela Cortina, y en la que se encuentran instalados los sistemas políticos «hasta asaltar los cielos y desde ellos forzar la supuesta utopía del mundo nuevo» (Cortina, 2016). Una democracia que evoca, para ello, un lenguaje bélico y una retórica combativa con tintes populistas, y que es amplificado a su vez por las redes sociales y los medios de comunicación: de este modo, se alude a las contiendas políticas, al uso de todas las armas necesarias en política, a la idea de movilizar recursos y a la utilización de términos o expresiones como guerra, asalto al poder, búsqueda de una tregua, ser combativos en política... El objetivo último es llamar la atención, polarizar, movilizar y, en cierta medida, ejercer una manipulación controlada de la sociedad. No obstante, también en política es posible usar otra terminología: se hace mención así a expresiones como remar en la misma dirección, se habla de personas y sin acrónimos, sin categorizar (desechando expresiones como MENAS, etc.), se alude a un avanzar juntos, o a frenar la deriva, … Por lo demás, también resulta paradójico, finalmente, que cuando nos encontramos con guerras evidentes se pretenda dulcificar el lenguaje: se habla de víctimas colaterales, se usa la palabra conflicto, o se hace referencia a mandatos divinos o a los derechos humanos.

Una de las consecuencias inmediatas de todo lo anterior va a ser la conocida desafección ciudadana o el desapego hacia la política que impregna nuestros sistemas políticos, hasta sentir dicha política como un elemento extraño a la convivencia ciudadana misma, lo que lleva, sin lugar a duda, a una indeseable y paradójica situación, pues la política es connatural a la esencia humana misma. Se produce así, haciendo uso de una expresión proveniente de la psicología, una «baja tolerancia a la frustración democrática» en una sociedad que tiene, de este modo, especiales dificultades para soportar situaciones molestas, inquietantes o desagradables, pues siente de un modo especialmente costoso la dinámica política cotidiana. La consecuencia inevitable es la generación de ánimos y vivencias plagadas de brotes de ansiedad, ira, desánimo, impulsividad o irritabilidad, en diversos grados; y, por lo tanto, la dificultad para gestionar contratiempos y retos complicados y alambicados.

En este contexto se hacen complicadas las posibilidades de acción que son características de esta gobernanza «líquida» y que son infinitas, con unas Constituciones «porosas», a las que llegan constantemente desafíos, mensajes y contenidos supra e infranacionales, y que obligan permanentemente a estar alerta en la búsqueda y cuidado de los clásicos valores y principios del constitucionalismo democrático. Como expresa acertadamente Bauman, se ha producido «el paso de la fase sólida de la modernidad a la fase líquida: es decir, a una condición en la que las formas sociales (…) ya no pueden (…) mantener su forma por más tiempo, porque se descomponen y se derriten antes de que se cuente con el tiempo necesario para asumirlas y, una vez asumidas, ocupar el lugar que se les ha asignado» (Bauman, 2007: 9).

A esta falta de solidez, propia de nuestro mundo contemporáneo, parece referirse la doctrina desde diversos frentes y, en particular, Schmidt cuando nos transmite que,

en el constitucionalismo europeo, la identidad democrática de la Unión depende de los Estados, que son los que les han de dar voz. Sin embargo, los actores políticos tienen serias dificultades para encauzar correctamente este diálogo con la ciudadanía. Así, se observa cómo de lo negativo se culpa a la Unión, mientras respecto a lo positivo se produce una apropiación por parte de los Estados que omiten, intencionadamente o no, y en excesivas ocasiones, toda referencia a las políticas públicas europeas (Schmidt, 2016)[3].

III. A VUELTAS CON EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Como es bien conocido, el objetivo último de las democracias constitucionales es, simple y llanamente, alcanzar las mayores cotas de libertad para todas (y con todas) las personas en igualdad. Por ello, aludir únicamente al poder del pueblo es sin más una falacia, además de claramente insuficiente. Frente a ello se ha de volver la mirada a los procesos democráticos, que requieren la búsqueda de la coherencia en la toma de decisiones, la consistencia de lo pactado, el equilibrio entre los intereses que están en juego, y la integridad o fusión de las propuestas hasta formar un todo con una cierta lógica y responsabilidad.

Desde las premisas europeas, históricamente conformadas y en constante evolución, ha sido una reivindicación constante, no fácilmente alcanzable, la búsqueda de consensos y compromisos. Y mientras, ello debía encajarse, para empezar, con el debate en los Estados sobre el concepto de «democracia militante». Se ha dudado así de si dicho concepto conllevaba la defensa férrea y absoluta de las ideas y la sanción a los «enemigos» del sistema, o si también era una democracia militante aquella que se basaba simple y llanamente en los hechos para expulsar de dicho sistema a los «infractores», como terminó configurándose nuestra propia democracia.

En nuestro ordenamiento, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a la reforma total de la Constitución (STC 48/2003) parece haber inducido a confusión pues, entendiéndose que todo es reformable y, en consecuencia, cuestionable, se parecía transmitir más bien que nuestra democracia no es militante en tanto todo se puede cambiar y porque cabe cualquier idea. Sin embargo, frente a esta concepción que evoca una «democracia procedimental» marcadamente relativista, cabe sostener otra postura: aquella según la cual toda democracia que defiende sus valores y principios, su proyecto vital originario al tiempo que adaptado a la mayor libertad para todas las personas —por supuesto en clave multinivel—, es militante porque es una

[3] Sirva como ejemplo el derecho antidiscriminatorio europeo, que recibe un impulso fuerte y constante desde esta instancia, sirviendo de motor y guía para los Estados, cuyos gobernantes no siempre reconocen de modo sincero el protagonismo de esta instancia supranacional.

democracia que se defiende. En absoluto es, pues, una democracia inerme, pasiva o neutra (Torres del Moral, 2006). De este modo, también una democracia que sanciona a los «infractores» puede al tiempo ser militante, pues muestra igualmente un convencimiento pleno por defender y hacer valer los principios y valores del constitucionalismo democrático. Pero lo hace, en este caso, poniendo fundamentalmente el acento en la pedagogía y la educación, entendidas en su más amplio sentido, desde un enfoque proactivo y preventivo, antes que reactivo.

En la conformación de una democracia que se defiende y que atiende cuidadosamente a los procesos democráticos desde el compromiso será preciso, en consecuencia, ajustar los espacios nacionales y europeos, pues la democracia solo será en realidad perfectamente militante si ambos consiguen unirse y unir sus objetivos, diferenciados pero comunes al tiempo.

En efecto, será necesario considerar que la «política» de los Estados está en cierta medida vacía y por ello deviene poco sólida, pues es al tiempo en otros ámbitos diversos al eje estatal (en la Unión Europea o incluso en las Comunidades Autónomas) donde se configuran las «políticas», en buena medida de forma tecnocrática y con procesos que en ocasiones se muestran escasamente democráticos. La ciudadanía observa, ante tal situación, que tiene poca capacidad de actuación frente a las políticas europeas que les afectan, mientras los actores políticos nacionales no hacen los suficientes esfuerzos por remar en la misma dirección que el proyecto europeo, o no son capaces de transmitir que se va en un mismo barco, el europeo. Ello genera un claro efecto desestabilizador que provoca en los Estados una división entre quienes son partidarios de un supranacionalismo integrado, y quienes, sin embargo, apoyan una soberanía resistente a la integración. De este modo, los gobiernos nacionales se ven «atrapados», incapaces de liderar el encaje multinivel, aunque saben que no pueden escapar del mismo. La consecuencia de todo ello es una sociedad desmovilizada, que protesta sustancialmente ante el nivel nacional, en ocasiones radicalizada, e incluso entregada a movimientos no partidistas (Schmidt, 2016).

¿Es posible, por lo tanto, vivir políticamente de espaldas al proyecto europeo? Es indudable que el diálogo con Europa, y a su vez con las instancias infraestatales, es la única salida; y que debe hacerse desde el concepto mismo de tolerancia, que implica el respeto a las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias. Ahora bien, la tolerancia no implica pasividad ni neutralidad, sino un compromiso armado de forma adecuada procedimentalmente, desde el concepto mismo de democracia militante al que aludíamos.

La Unión Europea y el Consejo de Europa, que centran, como señalábamos, sus políticas en consensos y compromisos, y que atienden especialmente y con cierto cuidado al margen de apreciación nacional, pueden ser de gran ayuda. Ahora bien, como nos expone Schmidt, pueden darse problemas de ajuste multinivel institucional con los Estados; problemas que dependerán del tipo de estructura política

de cada uno de ellos. De esta forma, se observa que países con organizaciones políticas más simples —como Reino Unido o Francia—, que desarrollan una política polarizada y competitiva, con electorados que esperan posiciones diferenciadas y definidas, se mueven en el campo del conflicto y encajan de forma deficitaria el marco europeo. Y, sin embargo, en Estados con organizaciones políticas complejas —como Alemania e Italia—, la política europea es un buen complemento, fundamentalmente cuando se dan gobiernos de coalición centristas, pues se rebaja la polarización mientras la existencia de políticas más ambiguas soporta mejor la incertidumbre y el espíritu de tolerancia al que aludimos (Schmidt, 2016). En este horizonte, el modelo español, si bien partía de su acercamiento al último modelo presentado, presenta rasgos propios que lo diferencian. De esta forma, con una organización compleja pero poco cooperativa, y con movimientos centrífugos y escasamente centrípetos, camina con ello también hacia la polarización y la conformación de políticas diferenciadas, firmes y en buena medida compartimentadas, lo que dificulta la aceptación del marco europeo.

Es entonces, ante este panorama, cuando en aras de una Europa firmemente tolerante pero combativa contra las amenazas a la democracia, se hace necesario seguir rearmando el aparato conceptual para acudir a un nuevo principio que se proyecte, no solo con más intensidad en los Estados, sino en el marco europeo mismo. Se trata del principio de lealtad constitucional, entendido como el deber de abstenerse de invadir competencias ajenas, así como de ejercitar las propias, sus funciones y deberes, teniendo en cuenta los efectos derivados de los principios estructurales del ordenamiento constitucional que sus decisiones tendrán en relación con otros niveles institucionales, con la herencia del sistema jurídico-político entendido en su integridad, con la fundamentalidad derivada del proyecto europeo y que bebe de las instancias nacionales, y con la libertad e igualdad ciudadana.

Esto implica abordar la conformación de una nueva normativa respecto a la Unión Europea, con nuevas ideas legitimadoras que implicarían introducir el ejercicio de la «política» en las instancias europeas, e incluso ciertas reformas institucionales. Será conveniente entonces adoptar algunas cautelas y prudencias. Por ejemplo, al introducir la política de partidos en las instancias europeas, que podrían socavar un aspecto en la Unión que ha venido mereciendo un juicio positivo: el gobierno para y con la ciudadanía, más alejado por lo tanto de los *lobbies* políticos y de las tendencias a fagocitar las instituciones.

Europa tiene así el complicado reto de contribuir a la conformación de un constitucionalismo pleno, basado en el consenso, la confianza y el compromiso, en la idea de una supremacía constitucional multinivel y en el fomento de la cultura constitucional (Häberle, 2002), en el valor de la educación ciudadana, sin ignorancia ni desprecio (Rodríguez, 2022), y con el propósito de construir una identidad europea sólida, alejada de la liquidez que viene impregnando nuestros sistemas políticos.

IV. LOS BROTES POPULISTAS ANTE LOS DÉFICITS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

El combate contra el populismo se revela, en este contexto, como uno de los mayores retos para evitar una erosión irrefrenable de las democracias.

Para ello es necesario, en primer lugar, poner en evidencia la necesidad de llevar a cabo una atención integral y estructural a los déficits de los sistemas constitucionales. Un análisis que va más allá de los estudios sectoriales que son bien conocidos (que atienden, por ejemplo y en particular, a los problemas derivados de las dinámicas de los partidos políticos, de los nombramientos de organismos, del uso de determinadas fuentes del derecho, etc.). Y también será preciso entender el fenómeno del populismo desde un prisma jurídico-político, y no solo sociológico o politológico, como ha venido haciéndose hasta hace poco tiempo.

Se requerirá, para ello, que el populismo se delimite de forma precisa, más allá de la simple apelación al pueblo, a su centralidad y empoderamiento, pues aquel puede ser un riesgo para la democracia, que puede verse dañada seriamente. Desde este prisma, se trata de observar cómo las prácticas populistas, que conviven en democracias aparentemente saludables y que no dejan de funcionar de una manera aparentemente aceptable, llevan a cabo una (sibilina) manipulación de las masas sociales, erosionan las instituciones difuminando sus contornos y fines, se sirven de los espacios menos controlados jurídicamente (redes sociales, Internet, etc.), sacrifican a las minorías, y huyen naturalmente de las coaliciones y los pactos. Generan, en definitiva, una pérdida de los equilibrios jurídico-políticos constitucionales, aunque las instituciones y los procesos sigan vigentes, al amparo de una supuesta normalidad.

Bajo las conductas populistas se esconden, de este modo, tendencias, prácticas o dinámicas (jurídicas, económicas, políticas, sociológicas,…) llevadas a cabo por una persona, un grupo o una institución, que pretende el control del sistema al margen del sistema de frenos y contrapesos entre mayorías y minorías (aunque formalmente se siga actuando bajo el paraguas de las estructuras democrático-constitucionales), en nombre del pueblo (concebido de forma abstracta, unitaria y homogénea), y contra un enemigo del mismo (que puede variar según los intereses, en una lucha que se usa como «justificación» para apoderarse del control del sistema).

Esta deriva a la que aludimos suele presentarse, como nos señala Yasha Mounk, en dos versiones igualmente nocivas. Por un lado, una democracia sin derechos (la versión popular del populismo), con una tiranía de la mayoría teledirigida por el populista y que diluye a las minorías. En este contexto se impone la fuerza de un supuesto todopoderoso *demos*, por lo que «ninguna institución independiente y ningún derecho individual debería amortiguar la voz del pueblo». Por el otro, un sistema de derechos sin democracia (la versión tecnócrata del populismo), con una tiranía de la élite colocada en el poder mismo y «donde el pueblo tiene la sensación de disponer

cada vez de menor voz y voto en cuanto a lo que realmente sucede». Un modelo que ha hecho más acto de presencia en el proyecto europeo, aunque no es exclusivo del mismo (Mounk, 2018: 16, 20).

En el populismo, sin embargo, no son tan importantes los motivos que conducen a estas dinámicas, y ni siquiera el ansia de poder que deviene en un elemento transversal y que es una constante en el desarrollo humano, especialmente en situaciones de crisis. Son más relevantes, sin embargo, los elementos fallidos y los déficits de la democracia constitucional, donde incluimos la deriva que igualmente puede afectar a los consensos y compromisos europeos, y que contribuyen a esta forma desviada de la misma que es el populismo constitucional. Entre ellos, los que afectan a la teoría de la representación misma, al binomio ley-democracia, y al principio de lealtad constitucional, en los que centraremos el siguiente análisis.

IV.1. **El déficit representativo**

El profesor Garrorena Morales señaló en una obra emblemática sobre el encaje de la representación política en el constitucionalismo democrático desde una revisión crítica, que asistíamos en la era contemporánea a la configuración de una relación representativa paradójicamente vacía de relación (Garrorena, 1991). Intentaba mostrar con ello que, a pesar de las intenciones de los revolucionarios franceses, no se había logrado a partir de esta etapa hacer valer realmente los intereses de la ciudadanía.

El punto de partida para entender esta contradicción lo encontramos en el momento en que surge la noción de representación política misma, en épocas prerrevolucionarias y en momentos no democráticos. En estos parlamentos medievales su propio surgimiento histórico aparece ligado a la noción misma de mandato imperativo, pues los representantes —del clero, de los burgos y de la nobleza, titulares absolutos de privilegios frente al resto de la sociedad— acuden a las Asambleas para hacer valer sus intereses frente al monarca, quien los necesita para financiar y sostener sus proyectos y empresas. Los estamentos reunidos en Asamblea se convierten, de esta forma, en efectivo contrapoder a la Corona, conformado así aquél como una estructura erigida frente al poder monárquico mismo, al que frena, alimenta o condiciona, y sobre el que pretende influir sin, en principio, convertirse en una alternativa al poder mismo del monarca. Puede decirse que el sentido de esta representación cobra todo su sentido, pues el representante, ostentando un auténtico privilegio, además, se representa a sí mismo.

Llegados a la etapa revolucionaria propiamente dicha, a finales del siglo XVIII, el concepto de representación adquiere connotaciones diversas, ya que no pretende en modo alguno hacer presentes privilegios ni intereses particulares desde sus distintas singularidades, y desde luego en ningún caso hacerlo en pie de igualdad. Su objetivo, al menos formalmente, es más bien aglutinar a las diversas partes que conforman

la Nación bajo el concepto de interés general (unificado en el contexto europeo, y fragmentado sin embargo en el modelo norteamericano), hacerlo en nombre de la libertad, y con ello acabar con los poderes absolutos de las antiguas monarquías configurando así ámbitos inmunes al poder. El mandato imperativo queda, en consecuencia, prohibido, y se pretende entonces que la representación no obedezca a intereses propios del representante mismo.

De esta forma, a través de esta especie de «ficción», el sistema pudo pervivir y sostenerse, no sin problemas ni tensiones, pues la sociedad en cierta medida asumía y confiaba en que el interés de la Nación fuera construido por los legítimos representantes; por una élite autorizada para construir la mejor sociedad, la cual, dejándose llevar por una autoridad que interfiere mínimamente en los intereses privados, parece autoconvencida en ciertas etapas, de caminar hacia la libertad. En efecto, este modelo aguanta por décadas, aunque los conflictos irán paulatinamente incrementándose y la confianza quebrándose a lo largo del siglo.

El lento despliegue del principio democrático, abanderado desde el reconocimiento del sufragio universal ya en pleno siglo XXI, que pretende la legitimidad democrática de origen y en su funcionamiento, y que garantiza la igualdad en el ejercicio efectivo de los derechos, irá rompiendo por dentro el mandato representativo mismo, su esencia, sin obviamente llegar efectivamente a desaparecer, ni siquiera en los tiempos actuales. Así, cuando efectivamente el principio democrático va entrando en escena con una fuerza inusitada, a finales del siglo XIX y principios del XX, no bastará ya con que el gobernante simplemente atienda al logro de la eficacia puntual del sistema ni tampoco a supuestos ideales de libertad. Se pide algo (bastante) más: la participación y presencia de la ciudadanía, diversa y biológicamente sexuada, como contrapoder efectivo al poder; y un modo de ejercicio de ejercicio real del mismo que realmente responda a las vicisitudes ciudadanas, con el que las personas se sientan identificadas, desde un diálogo auténtico, sin manipulaciones y sesgos.

Sin embargo, la realidad que nos invade a finales del siglo XX e inicios del XXI, es una preocupante falta de encaje efectivo entre la democracia y la representación política. Porque la democracia representativa adolece de cauces participativos ciudadanos complementarios de la primera, y que deberían impedir, efectivamente, que el representante se represente a sí mismo. Falta, en consecuencia, la idea del pueblo que se hace presente sin decidirlo todo. Falta, en resumidas cuentas, una democracia identitaria, que no de identidad. Porque el simple elemento abstracto de pueblo no sirve, en tanto es insuficiente la idea revolucionaria del actuar por, cuidar o atender, sobre el que se había sustentado la democracia representativa en sus orígenes.

Por otro lado, el desencaje también se observa cuando se evidencia con facilidad que el pueblo no es uno, según la idea rousseauniana. No es homogéneo ni conforma un bloque, sino que es diverso y plural. Sin embargo, a pesar de esta heterogeneidad, también es cierto que en su acción muestra una cierta tendencia a experimentar te-

mores que mitigan o en cierta medida anulan dicha diversidad. Es la famosa dinámica de la «espiral del silencio» a la que se refería Elisabeth Noelle-Neumann, cuando explicaba cómo las personas tienden a sondear el estado de opinión que impera en la sociedad contrastando la suya propia con la que perciben en el espacio público, de tal modo que las exacerban y refuerzan cuando coincide con la mayoritaria, o se inhiben cuando observan que más bien se integran en el posicionamiento de una minoría. El silencio se hace así presente cuando las personas forman parte de dicho sector minoritario, pues temen el aislamiento social y por ello se muestran especialmente cautas hasta enmudecer. Por el contrario, ante una coincidencia con la opinión mayoritaria tenderán a sobreexponerla, dada además la tendencia del ser humano a buscar la aceptación social (Neumann, 2010).

No pensemos, por lo tanto, que la ciudadanía operará sin más de modo inteligente ni racional, pues la racionalidad ha de generarse con procesos democráticos equilibrados y una cultura elaborada del pacto, partiendo de la premisa de que, aunque los derechos sean universales, sus titulares efectivamente no lo son.

El problema, pues, sigue siendo el mismo: cómo hacer presente a la ciudadanía, pues la democracia representativa propia de nuestro constitucionalismo contemporáneo no basta por sí sola para ir articulando y encajando micromandatos imperativos y acuerdos armónicos. Y, por su parte, los partidos políticos, que podrían tener un rol clave como elemento de engarce entre la sociedad y los representantes políticos, son igualmente incapaces de ser contrapoderes y contribuir a que sus representantes en el poder conecten con la ciudadanía e incluso sean en puntuales momentos, contrapoderes mismos, desde fuera y desde dentro del Parlamento. Se muestran, en consecuencia, igualmente incapaces de ejercer como agentes de socialización política, ya que no aprovechan su valiosa condición de filtros del sistema (Levitsky y Ziblatt, 2018). Por ello, a pesar de las críticas que constantemente reciben las formaciones políticas, no cabe negarles su teórica virtualidad cuando realmente son organizaciones efectivas y reales como auténticos contrapoderes, lo que no siempre ocurre, a pesar de su apariencia externa.

La consecuencia de toda esta acumulación de desencajes es que la toma de decisiones jurídico-política tiene lugar fuera del mismo sistema institucional, con el riesgo de acabar articulando lo que se llaman «democracias iliberales», a pesar de una aparente normalidad constitucional (Zakaria, 2007). Es decir, las instituciones siguen funcionando, aunque de un modo incompleto, insuficiente, ineficaz, insatisfactorio o ficticio, según el grado en que nos encontremos, pues quienes son populistas se muestran intolerantes con las instituciones.

Hay, por lo demás, elementos adicionales propiciatorios de un clima populista que se retroalimentan con cierta constancia. A saber, en primer lugar, la existencia de una especie de democracia mediática que hace un uso interesado de las TIC, de Internet, de las redes sociales, de los medios de comunicación, y de la propia inteligencia arti-

ficial. Y a ello se le suma un uso mediático de instrumentos estrictamente ciudadanos como los referéndums, las consultas populares, o las mismas manifestaciones o concentraciones concebidas, precisamente, como instrumento frente al poder (público, aunque también, en menor medida, privado). Se trataría de evitar que las formaciones políticas, participando en las manifestaciones, se estén convirtiendo en una especie de juez y parte, pues el espacio de la ciudadanía, en este caso la calle, no puede acabar concebido como un ámbito privilegiado para el poder mismo, donde pretende representarse, una vez más, a sí mismo, cuando sin embargo ya tiene su *locus* natural: el Parlamento.

Junto a ello, otro rasgo de la democracia que coadyuva al populismo es su carácter efímero, instalado con excesiva frecuencia ya en nuestros sistemas, y que obliga a la búsqueda de decisiones rápidas y veloces, que impacten, antes que pretender solucionar problemas; y donde, además, parece importar poco en los nuevos tiempos si dichas decisiones son totalmente humanas, con una inteligencia artificial que entra fuertemente en escena.

Y se completa todo lo anterior con una democracia de tipo cortoplacista, que huye de grandes proyectos o compromisos —como el propio Plan Europeo—, y a la que se debe responder con un compromiso serio por resolver los problemas de fondo, y no solo los casos que solo son manifestaciones puntuales de los problemas. Falta, en definitiva, más «política constitucional» y un adecuado redimensionamiento del rol que están llamados a ejercer los distintos poderes, pues la resolución de los problemas debe residenciarse en el binomio Parlamento-Gobierno y no tanto en el poder judicial, cuyo cometido natural es más bien la resolución de los casos.

IV.2. **El déficit en el binomio ley-democracia**

No es infrecuente que en ocasiones se intente mostrar la existencia de dos elementos intrínsecamente relacionados, y que conforman un binomio llamado claramente a encontrarse, como si fueran contrapuestos. Es lo que viene ocurriendo, por ejemplo, con la dicotomía «ley-democracia», pues algunos sectores han entendido que existe en democracia la necesidad de tener que elegir entre lo que la ley dice y lo que el pueblo quiere. Lejos de observarse como dos caras de una misma moneda se pretende, sin embargo, contraponerlas, generando una incertidumbre e inseguridad que parece evocar un miedo a la democracia misma.

Aunque puedan ser lógicas y bastante frecuentes estas tensiones entre la norma y la voluntad popular, lo cierto es que en etapas polarizadas y plagadas de episodios de intolerancia como las que vivimos, aquellas son llevadas al límite, hasta llegar a producir un divorcio y una quiebra del sistema político mismo, como si nos viéramos abocados a tener que elegir entre una opción u otra. Pero en la base de este planteamiento lo que existe, sin embargo, es una incapacidad para mantener el equilibrio y

la conexión entre ambos elementos, que no pueden ni deben concebirse, en realidad, de forma separada.

En este contexto, la tendencia del populismo parece ser, fundamentalmente, la de anteponer de una manera que muestra como legítima, la democracia a la legalidad, el pueblo a la ley. Sin embargo, la realidad es aún más compleja, pues el populismo lo que hace en realidad es aprovechar estas tensiones y este divorcio que es sólo aparente, esta especie de debilidad o de fisura entre ambos elementos. De este modo, el populismo se presenta y se convierte en el «salvapatrias» de la ciudadanía, en aras de una supuesta voluntad/verdad democrática absoluta. Pero, como pusieron en evidencia Kant y Constant en la famosa polémica que les enfrentó sobre un supuesto derecho a mentir, no basta con presentar el objetivo de un ideal, pues tan importante es su búsqueda como hacerlo creando las condiciones y garantías que permitan que dicha verdad sea, sin embargo, una realidad efectivamente compartida, lo que solo es posible desde el respeto a los procedimientos normativos establecidos (Kant y Constant, 2021).

Para el populismo, no obstante, es más fácil y rentable aprovechar el movimiento de la opinión pública como control social, que se mueve entre la irracionalidad y la emotividad, para conseguir el dominio sobre el sistema, lejos de procesos racionales que evitarían la manipulación social. Y para ello, como anunciábamos en páginas anteriores, el populismo puede optar entre una de estas dos vías: el abuso, la agitación o la constante movilización del pueblo (una democracia sin derechos), o bien prescindir de aquel para adoptar decisiones de modo tecnocrático (derechos sin democracia). En cualquier caso, lo hará con el discurso constante de que actúa «por» el pueblo, de tal forma que, a pesar del aparente protagonismo ciudadano, la sociedad queda convertida en sujeto pasivo e inerme, y pierde su configuración como contrapoder al poder establecido.

IV.3. **El déficit en el principio de lealtad constitucional**

La falta de atención al principio de lealtad constitucional, que aparece en ocasiones difuminado o sin entidad propia, ha generado un cierto déficit que es también aprovechado por los movimientos populistas. De hecho, dicho principio se ha confundido en ocasiones con una fe obediente, al tiempo que ciega, a las supuestas bondades de la democracia constitucional, cuando la verdad es que dicha fe incontrolada, y en cierta forma irracional, no basta para que el constitucionalismo democrático efectivamente se sostenga. En realidad, se requiere de una interiorización de los valores compartidos, desde la cultura y la educación constitucional, para conocer y comprender efectivamente las consecuencias de cada una de las acciones y decisiones adoptadas, y para poder adoptar verdades compartidas, al modo socrático.

Un obstáculo que incide en la confusión anterior sobre el principio de lealtad son los planteamientos de tipo colectivista que impregnan algunos sistemas políticos, o

que han hecho acto de presencia en algunas de sus etapas, y que ninguna relación guardan con el principio de solidaridad. Se produce, en efecto, el predominio de una cultura del nosotros y del grupo frente a los otros, a los que se convierte en enemigos por el populismo, desde un manifiesto narcisismo o individualismo egoísta y excluyente (Lapuente, 2018, 2021). El resultado es una manifiesta incompatibilidad entre el individualismo y la esfera social, como si de dos compartimentos estancos se tratara.

Las consecuencias, alejadas de los procesos democráticos leales, son que se orilla la idea de Constitución como proyecto compartido, y que por lo tanto habría de conllevar concesiones y renuncias, a pesar de su aparente vigencia. Pero también ocurre que se patrimonializa la Constitución misma, el proyecto constitucional de uno frente al que quiere el otro, y que tiene una manifestación importante en movimientos unilaterales, alejados de todo planteamiento pactista, de reforma constitucional. Al final no importa «el pecado» (el constitucionalismo como proyecto plural, multinivel y compartido), ni «el pecador» (los diversos entes y sujetos que intervienen), sino el propio castigo o salvación de unos frente a los otros. Cuando esto ocurre la Constitución entra en una peligrosa deriva hacia su carácter nominal e incluso semántico, usando la célebre clasificación que nos aportara Loewenstein (1986), y que solo puede revertirse a través de la plena vigencia del principio democrático, y con él, del principio de lealtad constitucional.

En cualquier caso, la parte positiva de estos déficits, y la consecuente conducta del populismo es que habría de servir para generar un debate sobre la repolitización del sistema, lo que permite que, paradójicamente, debamos entrar a discutir todo lo que dábamos por sentado. Una discusión que debe alcanzar, necesariamente, a la teoría constitucional misma, desde la responsabilidad que tiene, en particular, la academia.

V. EN JAQUE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ¿AMIGA O ENEMIGA DE LA DEMOCRACIA?

Un arma poderosa y peligrosa al tiempo en el debate y realidad sobre la tolerancia en los sistemas políticos contemporáneos, es la propia libertad de expresión.

Convertida en baluarte de las democracias, la discusión sobre sus límites nos sitúa ante la difícil tesitura de tener que decidir hasta dónde criticar y opinar, cómo y cuándo. Pero también obliga a ser conscientes de que el uso libre y al unísono controlado de esta libertad no es tan sencillo como parece, pues el «efecto manada» y la mencionada espiral del silencio que se genera en la opinión pública, nos hace tender a ajustarnos a lo predominante, callando cuando nuestra opinión no encaja con ello, pues no queremos correr el riesgo de sentir el aislamiento (Neuman, 2010).

La realidad es, pues, la de una libertad de expresión «líquida», solo aparentemente firme y libre, y sin embargo impregnada de prejuicios, miedos y condicionantes; poco

sólida, en definitiva. Es lo que late tras la denominada «cultura de la cancelación»; un neologismo con el que se alude a una peligrosa y arriesgada práctica, social e institucionalmente extendida, por la que se retira el apoyo a quienes son reprobados porque sus acciones o ideas son incompatibles con aquellos valores imperantes que gozan de un cierto apoyo popular. Va más allá, en consecuencia y como fácilmente se observa, de la imposición de límites legítimos desde el punto de vista constitucional, a la libertad de expresión (Castellanos, 2023). Y se mueve, pues, en el resbaladizo terreno de la subjetividad, del egoísmo y del narcisismo, y en el de una discutible actitud intolerante por quien se autocalifica paradójicamente como tolerante.

Con estas dinámicas se corre el riesgo de mermar el debate público, y se huye de los espacios e instrumentos más idóneos para la generación de una opinión formada e informada, como son todos aquellos desde donde es posible cultivar abiertamente las mentes, como la educación en su más amplio sentido.

Más allá de la anteriormente mencionada cultura de la cancelación, los sistemas políticos democráticos vienen rechazando, de forma contundente, los llamados «discursos del odio»; es decir, aquellos que generan violencia y se recogen en el Código Penal español (art. 510)[4]. Pero plantean serias dudas los «discursos odiosos», como categoría que parece encontrar difícil acomodo todavía en las democracias: en primer lugar, porque tienen contornos difusos (y confusos) que no permiten conocer con

---

[4] El Título XXI, Capítulo IV, Sección I se refiere a los delitos que se cometen con motivo del ejercicio de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza. Un ejercicio que, interpretado de forma restrictiva, pues no cabe otra en un sistema penal informado por la Constitución misma, sería manifiestamente ilegítimo. En concreto, señala el art. 510.1 que «Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses: a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad. b) Quienes produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para fomentar, promover, o incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad. c) Quienes públicamente nieguen, trivialicen gravemente o enaltezcan los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, o enaltezcan a sus autores, cuando se hubieran cometido contra un grupo o una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia al mismo, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos, u otros referentes a la ideología, religión o creencias, la situación familiar o la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad, cuando de este modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mismos».

exactitud hasta qué punto deben ser tolerados; y, en segundo lugar, porque admitiendo que son indeseables, aún nuestras democracias dan vueltas sobre la mejor forma de combatirlos, ya que la primera tentación sigue siendo la de hacer uso de instrumentos de carácter penal, desde un modelo democrático que acentúa el elemento de la represión y que es poco aconsejable.

En efecto, el debate sobre los discursos odiosos es de singular importancia cuando las democracias europeas deben convivir y encajar actitudes intolerantes y populistas, al tiempo que defenderse con una tolerancia contundente, al «modo democrático», frente a aquellas. Ante el discurso del odio, el discurso odioso presenta, pues, contornos más resbaladizos y requiere de una singular atención (Ortega, 2024). Sobre todo, por la cierta tendencia —que se evidencia de forma preocupante en los Tribunales de Justicia—, a asimilarlo con el primero.

Con la terminología «discurso odioso» nos referimos a expresiones que se manifiestan con cierta burla, sátira, ironía, desprecio que puede ser manifiesto o sibilino, con humillación y descrédito, de modo irrespetuoso e inquietante. Discursos molestos, inoportunos, alejados de los valores, principios y derechos constitucionales. Discursos que se persiguen ante la justicia cuando hay una confrontación directa con el honor y la dignidad de una persona directamente afectada, en cuyo caso los tribunales deberán hacer una ponderación ajustada teniendo en cuenta las circunstancias, el sujeto pasivo y el contexto en que las expresiones se manifestaron. Pero que han de estar amparados por el ordenamiento cuando no tienen un sujeto pasivo particularmente identificado y se dirigen de forma genérica a colectivos difusos. En consecuencia, con los discursos odiosos se va más allá de las actitudes impopulares y molestas que activan la cultura de la cancelación a que aludíamos con anterioridad.

Que las conductas y expresiones odiosas no puedan perseguirse ni prohibirse ante los tribunales no implica que la ciudadanía y los poderes públicos deban mostrar una actitud pasiva. La democracia militante que defendemos lleva a instar la adopción, especialmente por los poderes públicos, de una conducta proactiva y de promoción y tutela del marco constitucional, para trabajar por una auténtica cultura de los derechos de la persona. La propia libertad de expresión, la competencia de fomento que corresponde a los poderes públicos, el sistema educativo en su sentido más amplio, la pedagogía de los medios de comunicación, el uso responsable e informado de las redes sociales y de las nuevas tecnologías… son los instrumentos idóneos para tal fin. Y no debería ser legítimo que poderes públicos y ciudadanía apoyaran a través de medios y recursos públicos estos discursos que son contrarios al marco constitucional.

Por el contrario, se requiere una actitud leal y responsable, comprometida con la destrucción de la práctica de los discursos odiosos a través de la técnica de desvirtuarlos en ciertos espacios sensibles para la ciudadanía (la música, el deporte, la cultura... la política); ese «infoentretenimiento» que poco tiene que ver con los valores que son propios de dichos espacios. Es indudable que ello nos sitúa en una peligrosa zona

donde rozamos el umbral de la intolerancia y el de la cultura de la cancelación en la forma que la habíamos definido, pues encontrar el punto exacto en el que se entra en el discurso odioso no es siempre sencillo. De hecho, es fácil hallar en la historia de la humanidad momentos delicados y complejos en los que los discursos son vistos como odiosos y se tiene la tentación de cancelar expresiones incómodas, cuando quizá éstas, en manos de quienes no han podido tener voz, son un elemento más de progreso para la civilización (Presno Linera, 2021). Por ello, para la erradicación de los discursos odiosos debe reflexionarse con mucha cautela, de tal forma que solo sería aceptable cuando la sociedad ha conseguido interiorizar dicho marco constitucional y se trabaja con consistencia por ello. Y así, ante la duda, desde el principio del pluralismo democrático deberá prevalecer la libertad de expresión de quienes inclusos sospechamos que emiten discursos odiosos. Ello debería invitar al tiempo a seguir fomentando —con más fuerza si cabe— el marco constitucional de convivencia ampliamente pactado y consensuado, con procesos democráticos en buena parte afianzados, como nos va mostrando el ordenamiento multinivel.

El discurso odioso es, pues, complejo de descubrir, ya que no sólo nos referimos a aquel que es contundente y explícito, sino también al que esconde, en consecuencia, una cierta discriminación «líquida», que incluso puede llegar a usar un lenguaje sofisticado e incluso elegante, que disimula en cierta medida la hostilidad, que habla de diferencias y culturas, que manifiesta su desprecio en contextos más privados o en grupos más controlados que comparten unas mismas ideas, y que aún se mueve en el terreno de la multiculturalidad obviando el de la interculturalidad (Rey, 2015).

Sin embargo, ha de ser legítimo en democracia soportar dichos discursos, sin que sea aceptable la vía penal; y, en consecuencia, las expresiones y actos de rechazo, de insatisfacción, de crítica…, que perturban, molestan o inquietan a quienes los reciben, más si cabe cuando el sujeto pasivo tiene responsabilidades políticas, sociales y/o económicas, con el límite de los comportamientos violentos y los desórdenes públicos. La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*, de 13 de marzo de 2018, acoge todos estos planteamientos, y sobre todo advierte al Estado español de la peligrosa tendencia a restringir el contenido de la libertad de expresión, afectando a su núcleo esencial, cuando se hace un uso excesivo del *ius puniendi*, el cual puede generar un efecto desaliento contrario al espíritu democrático mismo. Sin embargo, por las mismas pone de relieve el valor de otros instrumentos para la erradicación de lo odioso: fundamentalmente el sistema educativo en sus diversas manifestaciones.

Es indudable, en resumidas cuentas, que viene imperando en los sistemas políticos contemporáneos una orientación restrictiva de la libertad de expresión que debe ser objeto de atención. Para algún autor ello es debido a una especie de «funcionalización» de la libertad de expresión (manifestada en una jurisprudencia oscilante y a veces confusa), según la cual han de excluirse del ámbito de tutela de esta libertad,

aquellas expresiones y mensajes que no contribuyen a la formación de una opinión pública por su carácter escasamente valioso para la democracia misma (Teruel Lozano, 2021: 416 ss.). Se llega de este modo a la errónea conclusión de que un ejercicio de la libertad de expresión «intolerante» —pero no violenta— quedaría privada de tutela constitucional, lo que resulta incompatible a nuestro juicio con el principio democrático mismo, el cual está obligado a observar una actitud prudente ante opiniones escasamente consensuadas. Ello no empece, como venimos reiterando, para que el carácter indeseable constitucionalmente hablando de dichos mensajes, aun recibiendo la tutela constitucional aludida, sea combatido por medios no represivos.

La democracia, por naturaleza tolerante pero combativa y autoprotectora y en absoluto inerme, ha de ser, si se quiere que resulte coherente con sus postulados mismos, altamente resistente y firme. Una democracia que, en consecuencia, elige de forma prudente y cuidadosa cómo impregnarse de una libertad de expresión activa, pero resiliente y formada al tiempo.

VI. UN DEBATE (CLÁSICO) DE FONDO: ¿LIBERTAD *VS.* SEGURIDAD?

En el debate sobre la capacidad de las democracias europeas para convivir con elementos populistas e intolerantes, no ha sido infrecuente que emergiera la reflexión en torno a la necesidad de escoger entre la libertad y la seguridad, como si pareciera que el único modo de conseguir la libertad fuera a través del control y la eliminación absoluta de incertidumbres. Sin embargo, el debate no es, en principio y de nuevo, más que una dicotomía, pues tratándose de conceptos aparentemente opuestos, sin embargo, esconden un carácter complementario. Se trata de preguntarnos, entonces, por qué hemos de elegir entre ambos conceptos; de cuestionarnos por qué la seguridad ha de llevar al sacrificio de la libertad y viceversa.

En realidad, en primer lugar, no hay espacio alguno, como es bien sabido, para la seguridad en las Constituciones como valor superior. Cuando aparece, poniendo ahora como referencia la Constitución española, es como fin o límite para el ejercicio mismo de los derechos: en el Preámbulo de la Constitución Española (cuando se dispone que la Nación española desea establecer la justicia, la libertad y la seguridad); en el art. 9.3 como principio general del ordenamiento (la seguridad jurídica); en el art. 17.1 como seguridad personal o garantía de no detención y privación de la libertad de una persona si no es bajo estrictas condiciones; al aludir en el art. 25.2 a las medidas de seguridad ante una sanción o condena al amparo del principio de legalidad penal; al mencionar el sistema de Seguridad Social o la seguridad en el trabajo (que equivale, en resumidas cuentas, a la garantía de los derechos sociales; arts. 40 y 41, y 25.2); para referirse en el art. 51 a la defensa de los derechos de consumidores y usuarios (por lo tanto, entendiendo que la garantía de sus legítimos intereses conlleva

entonces la consecución de la seguridad); y obviamente cuando se alude a los cuerpos policiales (a los que, como es bien sabido, se denomina Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado).

En consecuencia, cuando la seguridad hace acto de presencia en las Constituciones no es de forma autónoma o aislada, sino, precisamente, como origen y destino, como objetivo y fin, de un sistema de derechos y libertades que ha de garantizarse creando las condiciones necesarias para ello, con un carácter pleno, real y efectivo.

Lo más cercano a este concepto de seguridad al que apuntamos, quizá se encuentre en el propio art. 13 de la Constitución Española de 1812, que precisamente es un intento notable por armonizar esta dicotomía. Así señala este precepto que *«El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen»*. Es evidente que, lejos de interpretar la seguridad como un elemento que conducirá a la restricción de la libertad, es esta última, articulada a través del pleno goce de los derechos, la que redundará en el bienestar de las personas y, en consecuencia, en su felicidad-seguridad.

Ahora bien, no se trata sin más —no lo pretendía el constituyente gaditano ni tampoco la Constitución de 1978—, de eliminar toda incertidumbre o de dar por sentadas y alcanzadas todas las conquistas humanas. Las palabras de uno de los padres fundadores del constitucionalismo norteamericano, Benjamin Franklin, son muy elocuentes al respecto: *«The US Constitution doesn´t guarentee Hapiness, only the pursuit of it. You have to catch up with it yourself»*. Los textos constitucionales, por lo tanto, no dan *per se* la felicidad, ni la seguridad, ni la libertad, ni la justicia… Solo nos ofrecen las pautas, procesos y condiciones para su búsqueda, que ha de convertirse en uno de los objetivos sustanciales de la sociedad, de las personas individualmente consideradas y de los representantes políticos. Cada ser humano y cada sociedad tienen entonces que esforzarse, comprometerse, implicarse y ponerse a trabajar por ello, caminar hacia dicha felicidad, alcanzarla individual y colectivamente, de forma proactiva, en armonía y sin narcisismos intolerables.

VII. EPÍLOGO. DEMOCRACIAS RESILIENTES

Partimos de la base de que el constitucionalismo contemporáneo se sustenta sobre un pacto constitucional, pero ¿a quién pertenece dicho pacto?

En unas sociedades donde las fronteras son volátiles y el sujeto político ya hace tiempo que dejó (o debió dejar) de ser universal, abstracto y homogéneo, la respuesta a la anterior pregunta exige un esfuerzo cotidiano por atender al carácter permanente de la Constitución, mientras se dialoga con constancia y empeño con una ciudadanía diversa. Porque estamos ante el constitucionalismo de la diversidad y el conflicto (Fioravanti, 2016), y porque la búsqueda del sujeto universal solo puede hacerse desde

las propias vulnerabilidades de la sociedad y de sus procesos, y no sólo poniendo el foco en minorías y colectivos vulnerables, pues ello solo acrecienta la tensión entre las víctimas y el poder público y privado, impide la convivencia y, como mucho, permite la coexistencia.

Ante dicha debilidad solo cabe responder con fortaleza, pues en democracia los miedos son enemigos acérrimos de la tolerancia. Por ello las democracias han de ser capaces de vivir en alerta, con incertidumbres y con resiliencia, pues el derecho constitucional es un derecho «caliente» por naturaleza, que corre el riesgo de verse arrastrado por emociones arrolladoras. La educación, desde su más amplio sentido, y el adecuado conocimiento de las estructuras y dinámicas democráticas se revelan, entonces, como las armas más eficaces para resistir los embates de intolerantes y populistas.

Atender a los propios elementos vulnerables de la democracia es, para empezar, una buena forma de hallar vías para combatir la intolerancia. Recordemos al respecto las advertencias que nos hacía Pirandello cuando señalaba que «la causa verdadera de todos nuestros males, de esta tristeza nuestra, ¿sabes cuál es? La democracia, amigo mío, la democracia, es decir, el gobierno de la mayoría. Porque cuando el poder está en manos de uno sólo, éste sabe que está solo y que tiene que contentar a muchos; pero cuando la mayoría gobierna, piensa solamente en contentarse a sí misma, y entonces se tiene la tiranía más estúpida y más ociosa: la tiranía disfrazada de libertad. ¡Claro! ¿Por qué crees que sufro yo? Yo sufro precisamente por esta tiranía disfrazada de libertad» (Pirandello, 2012: 234). Sus reflexiones, en absoluto inocentes, han de observarse como una crítica acérrima a los riesgos de hipocresía de las democracias, a su posible falta de sinceridad en momentos de debilidad, desasosiego y recelo, ante lo cual se necesita entonces la búsqueda de las más altas dosis de coherencia.

Las reflexiones de Judith Shklar en torno al llamado «liberalismo del miedo», son una respuesta posible a esta especie de tiranía de la democracia, que esta autora centra en la acción del poder público, pero que puede resultar extensible a los poderes privados: «El liberalismo del miedo (…) contempla con igual inquietud los abusos de los poderes públicos de todos los regímenes. Se preocupa por los excesos de los organismos oficiales en todos los niveles del gobierno y presupone que son capaces de imponer la carga más pesada a los pobres y los débiles. (…) Hay que aspirar a la libertad frente al abuso de poder y la intimidación de los indefensos». De este modo, reconduce la problemática de la intolerancia, que se nutre en muy buena medida de la proliferación de los miedos, hacia un orden equilibrado y sereno: «la condición de posibilidad de la libertad es la ausencia de temores, y éstos sólo pueden ser superados mediante un orden institucional jurídico y político adecuado» (Shklar, 2021: 75 ss.).

El profundo conocimiento de la democracia, el sembrar e incentivar el afecto por ésta y, en consecuencia, la adecuada comprensión y respeto por los procesos democráticos mismos, son la vía para la supervivencia de las democracias en un clima interno

y externo de intolerancia. Pero esto solo podrá hacerse si se cuenta con el soporte vital de un marco normativo multinivel coherente y firme. Parece, pues, que se hacen más necesarias que nunca las palabras de Ihering, que fusionaba de este modo forma y fondo en el constitucionalismo democrático, al señalar lo siguiente: «Enemiga jurada de la arbitrariedad, la forma es la hermana gemela de la libertad. Es, en efecto, el freno que detiene las tentativas de aquellos que arrastran la libertad hacia la licencia; la que dirige la libertad, la que la contiene y la protege» (Ihering, 2005).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Arias Maldonado, Manuel. «Soberanía estatal y soberanía europea: entre la realidad y el deseo», en VVAA, *Autonomía estratégica y soberanía europea*. Leioa: Eurobasque - Universidad del País Vasco, 2023.

Bauman, Zygmunt. *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets, 2007.

Castellà Andreu, Josep Maria; Simonelli, Marco Antonio. «Populism and contemporary democracy», en Castellà Andreu, Josep Maria; Simonelli, Marco Antonio, *Populismo and contemporary democracy in Europe: old problemes and new challenges*. Suiza: Palgrave Macmillan, 2022.

Castellanos Claramunt, Jorge. *La cultura de la cancelación y su impacto en los derechos fundamentales: especial análisis de su afectación a la libertad de expresión*. Barcelona: Atelier, 2023.

Cortina, Adela. «Para qué sirve la democracia?», *El País*, 1 de junio de 2016.

Filibi López, Igor, «El surgimiento de la soberanía europea: un concepto orientado a la acción política en tiempos de crisis existencial», en VVAA, *Autonomía estratégica y soberanía europea*. Leioa: Eurobasque - Universidad del País Vasco, 2023.

Fioravanti, Maurizio. «La Constitución democrática del Novecento: génesis y perspectivas», en Tur Ausina, Rosario (dtora.), Calabuig Puig, María Amparo, Sanjuán Andrés, Francisco Javier (coords.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*. Madrid: Dykinson, 2016.

Garrorena Morales, Ángel. *Representación política y Constitución democrática*. Madrid: Civitas, 1991.

Häberle, Peter. «La Constitución como cultura», en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 6, 2002.

Ihering, Rudolf. *El espíritu del derecho romano*. Madrid: Marcial Pons, 2005.

Kant, Immanuel; Constant, Benjamin. *¿Hay derecho a mentir? La polémica Immanuel Kant-Benjamin Constant sobre la existencia de un deber incondicionado de decir la verdad*. Madrid: Ariel, 2021.

Lapuente, Víctor. «Políticos en España: ¿Somos irresponsables?», *El País*, 25 de marzo de 2018.

Lapuente, Victor. *Decálogo del buen ciudadano. Cómo ser mejores personas en un mundo narcisista*. Barcelona: Península, 2021.

Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel, 2018.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986,

Mounk, Yasha. *El pueblo contra la democracia: por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Barcelona: Paidós, 2018.

Neumann, Elisabeth Noelle. *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós, 2010.

Ortega Giménez, Cristina. *El lenguaje de los derechos de las personas migrantes: entre la libertad y la discriminación*. Pamplona: Aranzadi, 2024.

Pirandello, Luigi. *El difunto Matías Pascal*. Madrid: Nórdica libros, 2012.

Presno Linera, Miguel Ángel. «En términos generales, ¿forma parte la llamada "cultura de la cancelación" del derecho a la libertad de expresión?», Blog *El derecho y el revés*. Diciembre de 2021.

Rey, Fernando. «Discurso del odio y racismo líquido». En Revenga Sánchez, Miguel, *Libertad de expresión y discursos del odio*. Alcalá de Henares: Editorial Universidad de Alcalá, 2015.

Rodríguez, Ángel. «Ignorar el (Estado de) Derecho», *Diario Sur*, 30 de noviembre de 2022.

Shklar, Judith. *Gobierno de la ley y liberalismo del miedo*. Barcelona: Página Indómita, 2021.

Schmidt, Vivien Ann, «El impacto de la integración europea en las democracias nacionales: la democracia, en riesgo ante la crisis de la eurozona», en *La búsqueda de Europa. Visiones en contraste*. Madrid: OpenMind BBVA, 2016.

Teruel Lozano, Germán. «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ante los delitos de opinión que castigan discursos extremos: comentario a la STC 35/2020 y más allá», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 47, 2021.

Torres del Moral, Antonio. «Democracia militante», en Carrasco Durán, Manuel; Pérez Royo, Javier; Urías Martínez, Joaquín; Terol Becerra, Manuel (coords.), *Derecho constitucional para el Siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional*. Pamplona: Aranzadi, 2006.

Zakaria, Fareed. *The future of Freedom: Iliberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

Reflexiones sobre la democracia: ¿crisis existencial o fase de madurez de los sistemas abiertos?

Igor Filibi
Profesor de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU y Secretario General de EuroBasque

I. La democracia tras el final de la Guerra Fría.
II. ¿Crisis de la democracia? Algunos elementos de la crisis.
  II.1. Nación, soberanía.
  II.2. Funcionamiento institucional: eficacia (y eficiencia).
III. La democracia como sistema abierto.
  III.1. Despolitización.
  III.2. Un sistema abierto (democracia) para gobernar un sistema abierto (la sociedad).
IV. Reflexiones sobre la democracia en Europa.
V. Reflexiones finales: la democracia más allá del derecho y las instituciones.

I. LA DEMOCRACIA TRAS EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA

Durante la Guerra Fría, la agenda de investigación sobre la democracia en Occidente revelaba problemas profundos, como la propia crisis de legitimación (Offe, 1984; Habermas, 1999) y problemas estructurales de relación entre los sistemas democráticos liberales y el capitalismo (exceso de democracia, incompatibilidad entre la democracia y la tasa de ganancia que el capital transnacional consideraba mínimo, etc. —Huntington—, que explica el impulso del programa neoliberal, primero en sistemas periféricos no democráticos y finalmente en las democracias centrales —Reino Unido, EE. UU.).

Tras el fin de la Guerra Fría, el interés académico y político por la democracia aumentó enormemente. Si tomamos como indicador el número de los trabajos pu-

Cómo citar / How to cite: Filibi, I. (2024). «Reflexiones sobre la democracia: ¿crisis existencial o fase de madurez de los sistemas abiertos?», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 57-76 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

blicados que recoge la base de datos de la Web of Science, en 1990 aparecían 725 documentos sobre democracia, que aumentaron a 1.164 en 2000, 4.710 en 2010 y alcanzó un pico de 8.683 documentos publicados en 2019. El constante incremento del volumen de investigaciones indica un sostenido y creciente interés por estudiar la democracia (Filibi, Zabalo y Escajedo, 2023: 3).

Sin embargo, este creciente interés implicó algunos cambios importantes. Dentro de la gran cantidad de aspectos y enfoques, pueden identificarse algunas tendencias generales. En una primera fase, que comprendería desde 1990 hasta la primera década del siglo XXI, muchos estudios se centraban en comprender cómo el sistema democrático podía ser exportado a los países del antiguo bloque comunista, y en analizar los problemas de las democracias jóvenes o en proceso de consolidación. En una segunda fase, que coincide aproximadamente con el comienzo de la gran recesión en 2008-2010, se puede identificar que un creciente número de trabajos se centraban en la crisis de la misma idea de democracia (Levitsky y Ziblatt, 2018), alimentada por cada vez más casos de cambios de régimen y ascenso de gobiernos autoritarios, así como una apreciable erosión del funcionamiento de las instituciones democráticas —incluso en democracias consolidadas—, en un contexto general marcado por el auge de discursos y partidos extremistas y populistas.

De esta forma, desde hace unos años, marcados por una sucesión de diversas crisis (Brexit, refugiados, auge de la extrema derecha, Covid-19, invasión rusa de Ucrania, etc.), la cuestión de la crisis de la democracia no sólo se ha erigido en un tema central de la actividad investigadora y académica, sino en una cuestión objeto de discusión pública. En realidad, en los últimos años cuando se habla de democracia, casi siempre nos queremos referir a la crisis de la democracia.

Esta crisis parece afectar a distintos elementos y niveles: problemas de funcionamiento del sistema (efectividad, gobernabilidad, igualdad y cohesión social, etc.), diseño institucional, desafección y polarización ciudadana, cuestionamiento del propio modelo (liberal) y de sus valores centrales; e incluso una creciente tensión entre los fundamentos del sujeto político (nación, soberanía nacional) y los retos de una sociedad mundializada/globalizada, con respuestas (procesos de integración supranacional, cooperación internacional intensificada) que parecen cuestionar el viejo orden.

Dentro de este complejo maremágnum, es posible distinguir entre los problemas que afectan principalmente a la comunidad política (Estado-nación) y aquellos que afectan más al modo de ejercicio del poder político y de la resolución de conflictos (democracia). Estos dos aspectos, aunque son distintos, se han configurado históricamente dentro de un modelo liberal, que asume como fundamento el capitalismo (con ejes centrales como el individualismo y el derecho de propiedad, etc.).

Otros elementos centrales a tener en cuenta son, al menos, el creciente papel de las corporaciones en el actual sistema internacional (capitalismo corporativo), y el surgi-

miento de nuevos actores muy poderosos en el orden internacional (principalmente China, pero sin olvidar el auge de India y distintos foros y marcos de cooperación entre potencias grandes y medias no occidentales, como Turquía, etc.). Un aspecto particularmente destacable de estas tendencias es que buena parte de estas potencias o no son democráticas (China) o son democracias que están degenerando (India, Turquía, Rusia) o adoptan modelos de democracia no liberal (Hungría).

Por último, sin ánimo de ser exhaustivos, puede observarse en los últimos años un aumento cuantitativo y cualitativo de los asesinatos políticos. La violencia política merece una reflexión y una atención específica, por su probada capacidad de erosionar la convivencia y la democracia (Filibi, 2007: 297; Arendt, 1998: 116).

II. ¿CRISIS DE LA DEMOCRACIA? ALGUNOS ELEMENTOS DE LA CRISIS

Una crisis es, entre otras cosas, una cuestión de definición. Pero también tiene que ver con las expectativas. Tras el final de la Unión Soviética, una buena parte de los medios e intelectuales repitieron constantemente que la democracia y el liberalismo habían ganado la guerra, y que ya no habría más ideologías, porque no tenían sentido (Fukuyama, 1989, 1992). Es evidente que mucha gente pensó que el mundo inauguraba una época de esplendor, y por ello podemos comprender que el auge de la extrema derecha y los populismos sean muy preocupantes, y que el auge de China, liderando una ola de grandes potencias autocráticas, sea percibida en Occidente como una verdadera amenaza existencial.

Sin quitar nada de la importancia que tienen estos hechos, es recomendable echar la vista atrás, y observar que la situación de partida no era tan idílica en los años 80 y 90; que durante la Guerra Fría hubo multitud de dictaduras, de izquierda y de derecha, que ambas superpotencias apoyaron con entusiasmo si ello permitía asegurar la permanencia del país dentro de la órbita propia, o al menos evitar su atracción por el bloque rival. El miedo al comunismo y la necesidad de contenerlo geopolíticamente llevaron a las grandes potencias occidentales a reconocer, por ejemplo, la dictadura franquista, frustrando las esperanzas de toda la oposición democrática. También conviene recordar que ese miedo al fin del capitalismo fue, probablemente, uno de los principales factores que hicieron posible grandes acuerdos sociales y la construcción del estado de bienestar europeo, proceso realizado por unas elites políticas nuevas y con una enorme legitimación democrática tras las elecciones de posguerra.

El cataclismo causado por las dos guerras mundiales, en especial por la segunda de ellas, posibilitó la reconstrucción de las sociedades europeas sobre bases renovadas, que incluían unas constituciones mucho más democráticas y sociales, así como una consciente limitación de la soberanía para evitar una nueva guerra y hacer posible la integración del continente.

No obstante, incluso esos años dorados estuvieron marcados por diversos problemas, y todavía sin terminar la reconstrucción material y moral de Europa, a mediados de los años 60, las corporaciones transnacionales comenzaron a considerar que su tasa de ganancia no alcanzaba lo que consideraban el mínimo. En esa época, la expansión de las compañías multinacionales y la internacionalización del capital mostraban que el capitalismo comenzaba a convertirse en capitalismo corporativo, y se agudizan los problemas para el Estado nación, que por un lado considera obligado apoyar a sus corporaciones en su acceso a los mercados mundiales, pero, por otro lado, esa creciente subordinación provoca importantes problemas financieros y de legitimidad (Offe, 1984; Habermas, 1999). Las tensiones geopolíticas y los gastos de defensa, sumados a las consecuencias económicas y sociales de la crisis del petróleo, llevaron a que ciertos sectores económicos se planteasen la ruptura del pacto capital-trabajo de posguerra, y hablasen abiertamente de un «exceso de democracia» (Huntington), que allanó el camino hacia el neoliberalismo.

II.1. **Nación, soberanía**

En primer lugar, centraremos la reflexión en el componente de la nación. La nación es un tipo de comunidad política que soporta un Estado con mucho poder, tanto en el ámbito público como privado, y por ello es muy exigente, ya que requiere una fuerte cohesión y homogeneidad de la sociedad. Ello ha supuesto el desarrollo de potentes procesos de homogeneidad étnico-cultural, así como un fuerte consenso en los valores fundamentales y en las reglas del juego (constitucionalismo, Estado de derecho, democracia liberal), que, como no existía previamente, ha debido ser impulsada desde el Estado mediante potentes políticas públicas de carácter obligatorio y basado en la coacción (ejército nacional, educación pública, lengua nacional, etc.) (Filibi, 2007).

A la vez que estos elementos son en cierta forma impuestos, la democracia se basa en la idea de que la sociedad no sólo es diversa y plural, sino que sus individuos tienen el derecho a serlo, siempre dentro de unos límites que hagan posible el capitalismo. Este elemento esencial debe situarse en el centro de cualquier análisis sobre la democracia, pues ésta, la democracia moderna, surgió dentro de un contexto histórico e institucional concreto. Este contexto es el mundo mediterráneo y europeo después, con conexiones internacionales desde el comienzo, y el desarrollo de dicho Estado moderno y soberano fue simultáneo al del propio capitalismo, como señala Frenand Braudel en su obra *La dinámica del capitalismo*. Sobre esta base, posteriormente, las revoluciones liberales que impulsaron la construcción de la democracia moderna fueron parte de un proceso de construcción de Estados nacionales (Estado-nación).

Recordar esto, y recordar el orden en que se dieron estos pasos, resulta crucial para comprender algunas claves esenciales de las democracias actuales. Es decir, que

primero fueron los Estados, la soberanía y el capitalismo, y sólo después, a la vez que surgían las modernas naciones, surgió la democracia. Dado que cada avance se produjo en un marco previo, es evidente que el Estado soberano condicionó al capitalismo y a la nación, al imponer el marco territorial de los mercados nacionales y el alcance geográfico de las nuevas naciones, que se diseñaron con los mismos límites geográficos del Estado. Y es igual de evidente que estos marcos previos en los que surgieron las nuevas democracias liberales condicionaron su propia definición y desarrollo. A modo de ejemplo, la nación se definió como equivalente al *demos*, al conjunto de ciudadanos que tendrían reconocidos derechos políticos. Así, las fronteras de los viejos reinos medievales reconvertidos en Estados modernos, fruto del azar de las guerras y las estrategias matrimoniales dinásticas, no se vieron reformuladas cuando el soberano dejó de ser el rey para pasar a ser la moderna nación de ciudadanos. Aunque el fundamento del poder era completamente distinto, las nuevas naciones pretendieron tener las mismas fronteras que los viejos reinos, y simplemente se afirmó que aquellos conjuntos históricos de territorios dispersos (y diversos en lo cultural y lingüístico), constituían ahora una nación política. Y esta nación política se definió como el pilar central y el marco territorial de la democracia moderna, que es nacional.

Aunque el principio democrático no tiene por qué basarse en la idea de nación, y no es necesario que los ciudadanos tengan la misma cultura, ni profesen la misma religión, ni hablen la misma lengua; en realidad muy pronto los revolucionarios se dieron cuenta de que el nuevo poder político, y el nuevo Estado que estaban construyendo, requería que la sociedad tuviese un elevado nivel de homogeneidad y cohesión. Por ello, como observó Hobsbawm, a pesar de que «el significado primario de nación (…) era político», «poca duda hay de que, para la mayoría de los jacobinos, un francés que no hablara francés era sospechoso, y que, en la práctica, el criterio etnolingüístico de nacionalidad se aceptaba con frecuencia». Por supuesto, esta contradicción tuvo un fuerte impacto, ya que «cuanto más afirmaba ser una e indivisible [la nación revolucionaria], más problemas causaba la heterogeneidad que había dentro de ella» (Hobsbawm, 1995:28-30).

En realidad, todas las naciones, incluso las de extensión mediana, tuvieron que construir su unidad basándose en la disparidad interna evidente, lo que impulsó procesos de construcción nacional apoyados en los formidables recursos del Estado. Con todo, Hobsbawm recuerda que los crecientes esfuerzos por cohesionar el territorio, especialmente en lo referente a la lengua, no lograban sino crear nuevos nacionalismos que se volvían necesariamente políticos. Para ser justos, es necesario añadir que los propios nacionalismos que lograban construir un Estado propio no resultaban mejores manejando las diferencias de su territorio, repitiendo el esquema centralista y uniformizador a su escala (Filibi, 2007: 178).

Este resulta ser un punto clave para el análisis de la democracia (nacional), ya que muestra la debilidad de la teoría democrática respecto a un elemento central, la na-

ción, que constituye el fundamento del *demos* y que, a pesar de ser algo que siempre se da por supuesto, en realidad plantea numerosas cuestiones no resueltas.

El poder de la nación no se limita a las democracias. Baste como prueba definitiva de la importancia del papel de las naciones, la penetrante reflexión de Hannah Arendt cuando, refiriéndose a la situación de las naciones sometidas a la Unión Soviética, afirmaba que los líderes soviéticos estaban más preocupados por este problema que por el capitalismo (Arendt, 1988: entrevista final).

Del mismo modo, el concepto de soberanía no es un simple añadido de la democracia, sino un elemento nuclear. Por ello, como muestra el caso de la integración europea, superar la democracia nacional y construir otra supranacional no es tan sencillo como pueda parecer a simple vista. No es un simple cambio de escala, sino la transformación de un elemento que históricamente ha sido —y en buena medida sigue siendo— esencial para el funcionamiento y legitimación del sistema democrático (Goodhart, 2007).

II.2. **Funcionamiento institucional: eficacia (y eficiencia)**

Muchos de los argumentos sobre la crisis de la democracia se refieren al funcionamiento de las instituciones. La democracia, además de ser legítima, de ser elegida, de otorgar derechos, de permitir votar, etc., también debe ser efectiva.

Un primer aspecto de esta cuestión hace referencia a la escala. Los Estados nacionales, particularmente en Europa, resultan muy pequeños para afrontar muchos de los retos actuales. Una de las respuestas a estos retos, tras la Segunda Guerra Mundial, fue iniciar un proceso de integración que ha desembocado en la actual Unión de 27 Estados y 450 millones de ciudadanos.

Un segundo aspecto se relaciona con la capacidad institucional de tomar decisiones, articular políticas y lograr objetivos. Estas cuestiones han sido vitales durante la pandemia de la COVID-19. Durante la gestión de esta crisis mundial el gobierno chino afirmó, por primera vez de forma explícita, la superioridad de su modelo sobre el occidental.

El gobierno chino, cuando invoca su superioridad sobre nuestro modelo democrático liberal, en realidad suele referirse a dos tipos de hechos: su capacidad de respuesta más rápida y su capacidad de obtener transformaciones a gran escala y de largo plazo.

El primer argumento, que es parcialmente cierto, se debe a que un gobierno no democrático puede movilizar recursos antes, aunque en su contra debe señalarse la menor legitimidad de esa política. El gobierno chino, consciente de esa limitación, cuando impuso amplios confinamientos durante largos periodos de tiempo, ante las

multitudinarias manifestaciones populares, tuvo que revertir algunas decisiones ante el riesgo de que el descontento de la población alcanzase niveles preocupantes.

El segundo argumento, mostrando los indudables logros económicos y de fuerte reducción del hambre en el coloso chino, tiene más que ver con la capacidad planificadora estatal que con el régimen político. Tal capacidad no es privativa de un régimen político concreto. Tanto la Unión Soviética como el Estado francés, con regímenes políticos bien distintos, y a su vez distintos del régimen chino actual, constituyeron ejemplos destacados de eficaces planificaciones estatales a medio plazo.

Es cierto que la democracia liberal, con sus ciclos políticos de cuatro o cinco años y habituales sustituciones de los equipos gobernantes, no facilitan *a priori* la planificación, pues el nuevo gobierno tiene todo el derecho a modificar la hoja de ruta, o bien las circunstancias así pueden exigirlo. A un nivel más profundo, la democracia se basa en el principio de la libertad de la ciudadanía, tanto a nivel individual como tomando decisiones colectivas mediante el sistema electoral. Por el contrario, planificar exige una constancia en los medios y fines que, a menudo, son difíciles de obtener en nuestros sistemas políticos democráticos. Hay una cierta tensión entre el principio de libertad y las exigencias de la planificación (Galbraith, 1967). Un plan de medio plazo implica congelar en el tiempo una decisión política que, aunque se haya tomado con todas las garantías democráticas, es evidente que condicionará el margen de decisión de los futuros gobiernos dentro de ese plazo temporal.

Por otro lado, hay problemas y retos que sólo pueden abordarse mediante programas de acción plurianuales; del mismo modo que diversos retos exigen una escala y una movilización de recursos fuera del alcance de un Estado individual. Ambos retos explican en buena parte los avances del proceso de integración europea en las últimas décadas. Pocas personas discutirían, probablemente, que Europa requiere un marco institucional capaz de actuar para abordar estos grandes retos, y que además sea capaz de movilizar recursos durante un número de años más amplio que el de la legislatura democrática normal. Evidentemente, este marco europeo debe guiarse igualmente por criterios y procedimientos democráticos. El reto es ser capaces de diseñar y construir este marco institucional político europeo sobre unas bases que seguramente deberán ser distintas de las tradicionales en las democracias estatales.

De aquí surge la necesidad de construir una *democracia estratégica* (Filibi, 2006), que debe ser a escala europea, y debe poseer una importante capacidad de planificación para realizar transformaciones y políticas de gran escala en periodos de tiempo necesariamente prolongados, más allá de los vaivenes electorales.

III. LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA ABIERTO

III.1. **Despolitización**

Antes se ha recordado que las democracias occidentales tenían graves problemas de funcionamiento, e incluso de legitimación, pero que fueron parcialmente olvidados con el fin de la Guerra Fría. Pero olvidarlos no significó que desaparecieran.

Jürgen Habermas identificó en 1973 el grave problema de legitimación de los estados de bienestar occidentales, al observar que «la expansión de la actividad del Estado tiene por efecto secundario un acrecimiento más que proporcional de la necesidad de legitimación». Analizando este fenómeno llegó a la conclusión general de que las sociedades del capitalismo tardío experimentan un déficit de legitimación que, en último extremo, descansa en la propia estructura de clases, esto es, en «la contradicción fundamental, manejada y transformada, de una producción social que se realiza con miras a intereses no generalizables» (Habermas, 1999: 123-9). Esto significa que, en el medio plazo, resulta difícil conseguir el apoyo de la sociedad hacia un sistema que, de forma evidente, beneficia mucho más a algunos grupos sociales muy concretos.

El propio Habermas señaló la paradoja de que una sociedad dirigida de manera intrínsecamente política estaba al mismo tiempo siendo progresivamente despolitizada, debido a que la expansiva acción del Estado apenas dejaba margen para la participación política de unos ciudadanos cada vez mejor educados[1]. Este proceso de despolitización se enfrenta a dos contradicciones fundamentales. En primer lugar, a la crisis fiscal derivada del hecho de que el gasto público imprescindible para mantener el estado de bienestar debe pagarlo alguien y ello repercute en la optimización del nivel de acumulación privada, central en el sistema capitalista. Y, en segundo lugar, resulta insostenible el aumentar el número de áreas de la vida cotidiana sujetas al control humano y racionalizado y, a la vez, mantener tal control despolitizado.

En los principales ámbitos del poder económico occidental se llegó a la misma conclusión. Desde mediados de los años 60 las élites comenzaron a renegar del pacto social de posguerra, argumentando que la tasa de ganancia empresarial había descendido por debajo de lo aceptable. Samuel Huntington, en su trabajo para un informe encargado por la Comisión Trilateral en 1975, afirmó que se estaba produciendo un *exceso de democracia*. En ese informe, que omitía el gigantesco gasto militar durante la Guerra Fría, se detectaban problemas como la pérdida de autoridad del Gobierno, alimentada por ciertos intelectuales y medios de comunicación de masas; y el constante aumento de demandas por parte de los ciudadanos, que expandían sin cesar el

---

[1] Podría mencionarse como otro ejemplo de proceso de despolitización el que afecta al concepto de nación y al nacionalismo *no estatales* (Filibi, 2002: 310).

sector público y que terminaban aumentando sin cesar la deuda pública, ya que nadie se atrevía a aumentar los impuestos por miedo al electorado. Por todo ello, el informe recomendaba un mayor grado de moderación en la democracia, en particular un cierto incremento del nivel de apatía y de no participación en algunos individuos y grupos (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

Sólo dos años antes, Habermas ya había señalado que el sistema capitalista requería la participación ciudadana para legitimarse, pero a la vez, si los ciudadanos participaban *demasiado*, sus decisiones afectaban a los intereses esenciales de quienes más se beneficiaban del sistema. Por ello, cada vez más cuestiones políticas relevantes se extraían de la esfera de discusión pública (Filibi, 2002: 310). Tras el fin de la Guerra Fría, Christopher Lasch, al observar que los grandes temas apenas entraban en la agenda, mientras que se libraban feroces batallas ideológicas sobre temas periféricos, se preguntó si la democracia tenía futuro (Lasch, 1995).

El informe de la Trilateral detectaba con toda claridad que las expectativas crecientes generan una cierta frustración en las clases medias, y también desafección hacia las instituciones democráticas. Sin embargo, el documento concluía que, a diferencia de la época de entreguerras, *no existía ninguna alternativa viable* a la democracia liberal en los países occidentales (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

Este es un punto de gran importancia. Por un lado, es cierto que en el periodo de entreguerras existían varias alternativas viables al capitalismo y la democracia. Las continuas huelgas y revueltas por toda Europa habían producido varios intentos revolucionarios, alimentados por las penosas consecuencias de la Gran Guerra. Finalmente, aprovechando en buena medida el descontento popular contra la guerra, triunfó la Revolución rusa en 1917, durante el propio conflicto mundial. En 1922 se creó la Unión Soviética, demostrando que el socialismo y el comunismo eran una alternativa perfectamente viable, lo que tuvo un inmenso efecto político en los países capitalistas. Ese mismo año, Mussolini tomaba el poder en Italia, demostrando a su vez que el fascismo constituía otra ideología capaz de proponer una alternativa viable a la democracia liberal.

Dejamos de lado el anarquismo que, a pesar de su enorme influencia intelectual en aquel periodo, probablemente dejó de ser una alternativa viable tras la pérdida de sus principales bastiones políticos en España (tras la Guerra Civil) e Italia. Como es sabido, los fascismos fueron derrotados militarmente en la Segunda Guerra Mundial, gracias a la alianza del liberalismo y el socialismo, que, inmediatamente a continuación, se enfrentaron en la Guerra Fría.

Esta oposición, la existencia de una alternativa viable socialista, fue determinante en el logro de un gran pacto social en Occidente, y en particular en Europa. El modelo social europeo, basado en las libertades democráticas y el Estado social, sólo fue posible debido al impacto de la guerra y a la amenaza del comunismo.

En la actualidad existe un amplio consenso entre autores muy diversos —desde Schumpeter (1942) a Polanyi (1944), a partir de la obra de Marx—, que creen que «el capitalismo necesita adversarios creíbles que actúen como correctivos de su tendencia a la irracionalidad y a la autodestrucción». Al menos eso es lo que sucedió en el siglo xx con el surgimiento de la Unión Soviética y el bloque comunista. Boaventura de Sousa Santos considera que: «Extinguida esa amenaza, no ha sido posible hasta hoy construir otro adversario creíble a nivel global. En Europa, la socialdemocracia comenzó a desmoronarse el día en que cayó el Muro de Berlín». (Sousa Santos, 2017: 14)

Si ampliamos el foco, podemos observar que tras la Revolución francesa «las disputas ya no se referían a una cuestión de ajuste dentro de un marco aceptado, sino a la validez del marco mismo» (Kissinger, 1964: 4).

Del mismo modo, en el periodo de entreguerras el debate político no estaba tan centrado en las opciones políticas dentro del marco liberal, sino que se ampliaba para oponer diversos sistemas políticos.

Y terminada la Guerra Fría, tras un breve periodo de expansión (aparentemente irreversible) del modelo democrático, desde hace un tiempo el debate político parece haber trascendido el marco democrático y han surgido opciones que cuestionan el propio marco liberal.

Evidentemente, el cuestionamiento del marco democrático liberal resulta preocupante para quienes compartimos los valores y principios de este modelo; pero también debe recordarse que estos debates profundos ya se han producido antes, y que en una democracia parece difícil e incoherente prohibir o limitar la discusión de los fundamentos políticos del sistema.

El otro punto clave es el de la despolitización. Despolitizar constituye siempre un acto político, tanto como politizar. Pretender despolitizar algo, sacarlo de la agenda política o incluso del espacio público, es una decisión política y un acto que pretende redefinir los contornos de la política. Esto nos lleva a un asunto de la máxima importancia, que el primer acto político es la delimitación del espacio de la política, esto es, la definición de qué asuntos deberían considerarse políticos y cuáles no. Esta acotación del espacio político implica definir aquellos asuntos sobre los que se admite que son objeto de discusión, y a la vez, supone la definición de qué otros aspectos no deben ser discutidos. Toda definición —aquello que se define— implica una definición implícita oculta —aquello que se excluye de la definición—, del mismo modo que todo sujeto o grupo (nosotros) implica definir quiénes no pertenecen a nuestro grupo (ellos, los otros).

La parte que se deja fuera de la definición de la política —y, por lo tanto, del ámbito de discusión— se define como «sentido común», que muy lejos de ser algo evidente, constituye el grado máximo de poder que se puede ejercer, puesto que siempre beneficia a alguien.

Cuando ciertas opciones políticas definen algo como evidente, como de puro sentido común —sea el papel tradicional de la mujer en el hogar o la superioridad de su nación o raza sobre otras definidas como inferiores—, lo único realmente evidente es que en esas definiciones hay personas claramente perjudicadas (y otras, obviamente, claramente beneficiadas).

Es por ello que el surgimiento de sujetos constituye uno de los mecanismos más políticos, y efectivos, de conseguir cosas. La propia emergencia de un grupo que se autodefine como sujeto siempre altera la política existente, al aparecer un nuevo actor que pretende ser escuchado y reconocido con capacidad para decidir y asignar recursos. A la vez, en muchas ocasiones, ello supone también la redefinición de los contornos de la política, introduciendo un nuevo asunto en la agenda política que requiere atención, discusión pública y decisiones sobre las prioridades o recursos de la sociedad.

La democracia es un sistema político, podríamos decir que es el único sistema, que deja abierta la posibilidad de que puedan surgir nuevos sujetos que compitan por el apoyo de la ciudadanía y, mediante su representación en el Parlamento, entren en el foro en el que se decide la asignación de los recursos. Negar esta opción sólo eleva el umbral político de quienes se sienten perjudicados, y les fuerza a explorar vías de resistencia extrainstitucionales o violentas.

Hannah Arendt fue muy consciente de que los movimientos totalitarios aparecieron en un mundo no totalitario, y que se articularon a partir de elementos de aquellas sociedades. Como señala Figueroa, esta pensadora tuvo la agudeza de comprender que una de las principales condiciones que hicieron posible el totalitarismo fue «la destrucción de la esfera pública a través de la dinámica de producir el aislamiento y la desvinculación política de los individuos (…) De esta manera, una de las comprensiones básicas y, también, más lúcidas de Arendt, consistió en reconocer la instalación del totalitarismo como un acontecimiento posibilitado, en gran medida, por un largo proceso de despolitización, de pérdida, renuncia o descuido de las capacidades políticas de los individuos». Es decir, que, en contra de lo que a menudo suele pensarse, para Arendt no fue la violencia nacionalsocialista la que impidió cualquier resistencia, sino, por el contrario, «como no existía resistencia alguna, la tiranía nacionalsocialista pudo imponerse y extenderse sin dificultades» (Figueroa, 2014: 132-133).

III.2. **Un sistema abierto (democracia) para gobernar un sistema abierto (la sociedad)**

Parece conveniente comenzar recordando que la democracia es un milagro, un verdadero accidente histórico. Es preciso cuidarla, pues no se corresponde con una tendencia natural o intuitiva del ser humano. La democracia se basa en el control del poder y el autocontrol de cada individuo.

Podría decirse que el instinto político humano tiende al caudillismo, a la tribu, a todo lo que inspire una sensación de confianza y seguridad. La propia noción de sociedad es increíblemente compleja. Si se analiza la historia de la humanidad, más del 99 % del tiempo los seres humanos hemos vivido en grupos muy pequeños, dispersos y a menudo nómadas. Los seres humanos hemos sobrevivido a todo apoyándonos los unos a los otros, cooperando de forma intensa en grupos pequeños y sólidos (Kropotkin, 2016).

Sin embargo, la vida social, la convivencia en ciudades y comunidades amplias es, en sí misma, un accidente histórico, un milagro como la propia vida. Sólo desde el neolítico unos pocos seres humanos decidieron vivir en un lugar estable, que comenzó a atraer población y terminó convirtiéndose en una ciudad. La ciudad cambió la historia del mundo humano (Mumford, 2012) y ese nuevo paradigma se extendió por doquier, mostrando que constituía una buena respuesta para adaptarse a un medio peligroso y cambiante.

Y después de largos siglos, de nuevo, otro milagro: la democracia. Primero, la democracia de los antiguos; sólo muchos siglos después la democracia liberal y el constitucionalismo: la dignidad de la persona, de todas las personas; los derechos inalienables, el control del poder del Estado, el equilibrio de poderes, el derecho a participar en la elección de representantes, libertad de expresión, etc.

En la actualidad, la democracia está en crisis. Eso se dice constantemente. ¿Es cierto? Una primera respuesta podría ser que sí, pero quizás no del modo o por las razones que suelen esgrimirse.

En realidad, si se observa la historia de la democracia, salvo contadas excepciones y por poco tiempo (unos contados periodos de cierta euforia política), la crisis es consustancial a la democracia. La democracia, a diferencia del resto de sistemas políticos (con la posible excepción del anarquismo más radical), no aspira a congelar una imagen de la sociedad, no parte de la estabilidad, no es conservadora (aunque toda sociedad muestre una natural inclinación por conservar lo existente y reproducir el modelo social). La democracia no es un sistema natural de gobierno, pues es extraordinariamente sofisticado y abstracto.

También es importante señalar que la democracia es un modo abierto de gobernar un sistema abierto. El resto de los sistemas políticos aspira a gobernar los sistemas abiertos (por concepto, impredecibles) como si se tratase de sistemas cerrados. He aquí la diferencia. Por ello la democracia parece estar siempre en crisis, porque es inestable por definición, ya que parte de la premisa de que los individuos de la comunidad política son sujetos políticos, y que esta condición de sujeto (no de simple objeto político) exige libertad. Así pues, una comunidad de sujetos libres implica, también por definición, incertidumbre. ¿Qué elegirá la ciudadanía en las siguientes elecciones? Nadie puede saberlo con certeza, pues en ello radica la libertad.

Es evidente que la libertad puede ejercerse de múltiples formas. Una de ellas, extrema, es usarla para entregarla a alguien y perderla. ¿Es democrático elegir a un dictador? Por muchos debates jurídicos y políticos que hagan los teóricos, si la elección se realizó con las debidas garantías y la ciudadanía votó de forma consciente, la respuesta simple es sí, es democrático, pues ha sido la elección de los sujetos políticos.

Por supuesto, en un sentido más amplio, el límite de un sistema democrático, para seguir considerándose tal, es que dicha decisión sea revisable y reversible. Una sociedad democrática, en un contexto de grave crisis, puede elegir fortalecer al Ejecutivo, e incluso suspender temporalmente ciertas garantías o controles. En este caso, la clave es que esas medidas sean temporales y revisables, y que quien las revise sea, de nuevo, el sujeto político central: la ciudadanía. Si esto se cumple, en un sentido fuerte, seguimos dentro de un marco democrático.

Estamos hablando de los límites externos de la democracia. Habría un límite aún más difuso y externo: la posibilidad de que la ciudadanía, incluso en el marco de un sistema político que no la reconoce como sujeto político central, se levante contra dicho sistema y su gobierno y exija protagonizar de nuevo las decisiones de la comunidad política: una revolución.

Desde esta perspectiva, la de explorar los límites, podría decirse que el núcleo esencial de la democracia no está formado por ningún diseño institucional concreto, sino por una serie de valores y principios alrededor de una conciencia política: la de que quienes son afectados por una decisión deben ser parte esencial del proceso en el que se toma dicha decisión, y que este principio les constituye en sujetos políticos, cuya condición de sujeto es —en sí misma— irrenunciable. Aunque formalmente es la Constitución la que reconoce, y al hacerlo crea, al sujeto político, en realidad quienes redactaron ese documento político lo hicieron porque expresaban una realidad política en la que un número suficiente de personas ya se consideraban sujetos políticos y exigían construir un poder en el que fueran partícipes.

Si bien en nuestras democracias casi todos los análisis adoptan un enfoque formal, pues toman el sistema democrático como algo dado, y ello es entendible, no está de más recordar que este sistema político es uno más entre diversas opciones, y que ni siquiera tiene por qué ser el más habitual. Ser conscientes de la grandeza y la fragilidad de la democracia constituye, en nuestra opinión, un requisito esencial para la defensa de dicha democracia y para la emergencia de una ciudadanía crítica y responsable.

Del mismo modo que un sistema autoritario estará siempre amenazado, digan lo que digan las leyes fundamentales del Estado, si existe una conciencia política democrática en la población; por el mismo motivo, una democracia, diga lo que diga su Constitución y sus leyes, estará en grave peligro si la ciudadanía no es consciente de que sus valores y actitudes, tanto como su responsabilidad y sus cumplimiento de las

leyes, forman la garantía básica y condición esencial de supervivencia de dicho sistema político. Es decir, que lo normativo será la referencia siempre y cuando exprese una cultura política mayoritaria y suficientemente influyente. Nada es para siempre, ni la dictadura (como les gusta pensar a los demócratas), ni la democracia (como les gusta soñar a los autoritarios). Conviene recordar la reflexión de los revolucionarios franceses al poco tiempo de alcanzar el poder, bien conscientes de su fragilidad, de que la democracia «es un plebiscito diario».

IV. REFLEXIONES SOBRE LA DEMOCRACIA EN EUROPA

Las guerras mundiales fueron prolíficas en lecciones, pero podrían destacarse dos en relación con el tema que nos ocupa. Por un lado, se añadió como una obligación del Estado democrático, la de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Merece la pena recordar que prácticamente todos los Estados europeos fueron invadidos en un momento u otro de las guerras, con excepciones parciales como España, que no se involucró directamente en los conflictos, pero que a su vez fue arrasada por su propia guerra civil.

Por otro lado, los gobiernos de los Estados europeos observaron, consternados, que, a pesar de su soberanía formal y de su estatus de grandes potencias, el esfuerzo de guerra, sumado al auge de nuevas potencias de una escala sin precedentes, había desplazado a Europa, colectivamente, del centro del sistema internacional. Estos países, acostumbrados durante los últimos siglos a ordenar y gestionar el sistema internacional, vieron que habían perdido la capacidad efectiva de hacer cosas, de responder a los retos y de solucionar problemas tan básicos y acuciantes como la seguridad física (ahora en manos de potencias extranjeras) o la propia seguridad alimentaria, pues en la Europa devastada de la posguerra varios millones de europeos pasaron hambre, hubo racionamientos de comida y bienes básicos, y millones de hogares no pudieron calentar sus hogares en el invierno de 1945. Aquellos Estados, tan influyentes durante mucho tiempo, ahora carecían de la más elemental capacidad de acción efectiva sobre la realidad (Filibi, 2023: 361). La división del mundo en dos bloques y la sangría del proceso de descolonización terminaron por desgastar su poder. ¿Qué sentido tenía votar a un gobierno que no podía garantizar el suministro de alimentos o la calefacción? Es más, ¿qué sentido tenía elegir un gobierno si en cualquier momento la escalada de tensión podía desembocar en una nueva guerra mundial, de nuevo en suelo europeo, pero esta vez con armas nucleares?

La integración europea construyó una Unión con características supranacionales e intergubernamentales, con una arquitectura institucional de enorme originalidad que incluye un Parlamento elegido directamente por la ciudadanía que lentamente se va incorporando como un nivel político más de las democracias estatales, dentro de un proceso que parece ir definiendo una democracia europea.

Entre las características distintivas del ámbito europeo pueden destacarse dos. Por un lado, su pluralidad estructural, dado el carácter soberano de los Estados miembros, lo que fuerza la necesidad de alcanzar acuerdos amplios y transversales que, a su vez, han ido conformando una cultura política consensual, mucho menos polarizada que las culturas políticas habituales en las democracias nacionales. No obstante, es cierto que el ámbito europeo no es completamente inmune a las tendencias generales, y en los últimos años puede observarse una polarización creciente de la mano del crecimiento de la extrema derecha en Europa.

Por otro lado, es consustancial a la Unión Europea la tensión entre la necesidad de la escala europea para abordar diversos problemas comunes y la necesidad de que sea democrática, y las enormes dificultades existentes para superar o trascender la nación y la soberanía, que no es algo en absoluto fácil (Goodhart, 2007).

También vuelve a plantearse la cuestión de finales de los 40. ¿De qué sirve la soberanía formal si no va acompañada de una capacidad efectiva de acción? Por otro lado, la pandemia —de la misma forma que la constatación de los efectos del cambio climático— ha enseñado que a menudo las acciones de otros, externos a nuestra democracia nacional, nos afectan de forma directa y muy intensa. La integración europea no es, por lo tanto, sólo un mecanismo para construir una paz estructural o de proporcionar una mayor prosperidad (Filibi, 2007), sino también una inteligente evolución o desarrollo de nuestras democracias, consiguiendo que los afectados formen parte de la decisión en cada vez más asuntos, incluso en aquellos que tradicionalmente se consideraban internacionales y estaban fuera del alcance del control democrático por pertenecer al ámbito de la política exterior.

V. REFLEXIONES FINALES: LA DEMOCRACIA MÁS ALLÁ DEL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES

Respondiendo a la pregunta del título, la democracia está en crisis, porque es su estado natural (gestión de sistemas complejos abiertos y, por definición, impredecibles); porque su formato está en constante evolución y todavía está adaptándose a un proceso de transformación estructural de gran calado (globalización, etc.); pero también porque, cada cierto tiempo, un sistema abierto se interroga sobre sus propios fundamentos: incluso los propios derechos humanos, la propia libertad, etc. Es una fase normal de la evolución del sistema, y el tipo de respuesta que se le dé mostrará el nivel de madurez democrática de la sociedad (hay autores que ya han señalado que esta crisis es distinta de la de hace un siglo y que es más una fase de la mediana edad —Runciman, 2018—), y otros han afirmado que las amenazas siempre existirán, que la clave es ver cómo las gestiona la sociedad, viendo si el sistema es capaz de frenar su ascenso al poder y de, si estas opciones alcanzan el poder, si los frenos y controles serán capaces de evitar que el Gobierno desvirtúe el sistema desde dentro).

En cualquier caso, no puede ocultarse que se están produciendo fenómenos muy preocupantes, como la creciente influencia de algunas grandes potencias que son sistemas autocráticos (como China) o democracias cada vez menos liberales (India, Turquía). También se consolidan tendencias que evidentemente socavan los fundamentos de la democracia, como una creciente polarización, la creciente coordinación internacional (y europea) de partidos extremistas, una falta de acuerdo sobre valores hasta ahora considerados comunes, o incluso episodios de violencia política que incluyen magnicidios.

Estas tendencias afectan también a democracias consolidadas. Por ejemplo, en EE.UU., Gallup ha mostrado con sus estudios anuales que la confianza pública en las instituciones se mantiene en sus niveles más bajos, destacando que en 11 de las instituciones que analizan los resultados han seguido descendiendo en 2023. Es asombroso el bajísimo nivel de confianza de la ciudadanía en el Congreso (8%), Presidencia (26%), el Tribunal Supremo (27%) o los periódicos (18%) (Gallup, 2024).

Y, en ese momento, la sociedad puede plantearse buscar soluciones de otro tipo, como un líder fuerte, que inspire confianza y parezca saber qué se debe hacer. A lo largo del siglo xx hubo muchos casos así, pero desde el comienzo del siglo xxi han surgido de nuevo líderes fuertes de este estilo en varias potencias muy importantes: autócratas como los líderes de China y Arabia Saudí; figuras intermedias como Putin y Erdogan, que están sometidos a ciertas restricciones democráticas como las elecciones y una prensa limitada, pero que encarcelan oponentes y gobiernan durante décadas; y luego están los políticos como Trump, Orbán, Modi o Bolsonaro que viven en democracias pero desprecian y erosionan las normas democráticas. Todos estos perfiles de líderes fuertes, pese a sus evidentes diferencias, presentan cuatro características comunes: la creación de un culto a la personalidad, el desprecio por el Estado de derecho, la afirmación de que representan al pueblo real contra las élites (populismo), y una política impulsada por el miedo y el nacionalismo nostálgico (Rachman, 2022).

Sin embargo, el cuadro completo debe incluir algunos datos esperanzadores. Por ejemplo, en el último año y medio algunas potencias regionales como Brasil o Polonia han regresado a mayorías políticas que han apoyado gobiernos constitucionalistas; autocracias como Irán se han visto obligadas a admitir en la competición electoral candidatos reformistas ante el creciente descontento popular; y los líderes incontestados de potencias como Turquía o India han recibido importantes mensajes críticos de su electorado en las recientes elecciones de 2024.

Del mismo modo, si bien dos países europeos muy importantes como Alemania y Francia han visto en 2024 un enorme auge del extremismo, otros como Suecia, Finlandia y Portugal han frenado el auge de la ultraderecha. Lo mismo que México, donde la presidenta Claudia Sheinbaum ha logrado un apoyo sin precedentes, uniendo su país a la ola de Brasil, Colombia y Chile, y Bolivia, que ha sido capaz de impedir un golpe de Estado.

También en África países que habían sucumbido recientemente a golpes de Estado y juntas militares como Burkina Faso, Malí o Níger, se enfrentan ahora a una creciente contestación popular al ver que esos gobiernos fuertes, que parecieron hace un año una alternativa aceptable a los graves problemas del país, no han resuelto ninguno de los problemas económicos, y ni siquiera han sido capaces de imponer el orden y la seguridad. Para terminar este rápido repaso, otro país marcado por un sistema que degeneró desde una imperfecta democracia liberal hacia una autocracia, como Venezuela, apunta a que por primera vez en 25 años puede producir una victoria electoral de la oposición.

Tal vez, para terminar con esperanza, podría decirse que la crisis es consustancial a la propia idea de democracia, puesto que la democracia se basa en la libertad de elegir. Incluso la libertad de elegir a quien no cree ni en la libertad ni en la democracia. El riesgo de probar alternativas y de equivocarse es el coste de una sociedad libre. Quizás, para comprender correctamente la democracia, no haya que centrarse en indicadores o aspectos formales. Si una sociedad elige libremente a un gobierno no democrático, eso también es democracia. Es una fase oscura, probablemente necesaria, del proceso de aprendizaje de la libertad. Quizás perder transitoriamente la libertad sea la única manera de recordarnos lo importante que es. Quizás romper el marco político, de tanto en cuando, sea la única forma de impulsar cambios profundos que, de otra forma, no serían factibles. Quién sabe.

En esa definición ampliada de democracia el límite sería la reversibilidad del proceso, es decir, que, aunque un pueblo decida abandonar transitoriamente el modelo democrático liberal, mientras se mantengan los procesos electorales y las posibilidades de votar libremente, y mientras se puedan presentar a las elecciones todas las opciones políticas, un pueblo seguirá siendo libre.

Traspasada esta línea roja, un pueblo podrá intentar recuperar en el futuro la libertad, pero ya mediante procedimientos más costosos, probablemente violentos, y por lo tanto, más difíciles de conseguir. Paul Krugman (2024) alertaba sobre esta terrible posibilidad, la irreversibilidad, en un artículo de opinión en *The New York Times* titulado: «¿Y si ésta fuese nuestra última elección real?».

Esto ya sucedió antes en Europa y en otras zonas del mundo, y durante décadas nuestras sociedades recordaron los tiempos oscuros y trataron de evitar que se repitiesen. Tan cierto es que Hitler ganó unas elecciones relativamente limpias (aunque con reseñables dosis de violencia política), como que una vez en el poder fulminó el sistema democrático eliminando a la oposición y cualquier contrapeso institucional. En la actualidad, mucha gente parece haberlo olvidado. Por eso resulta tan pertinente el aviso de Krugman: cuidado con cómo ejercemos nuestra libertad de elección, porque si Trump nunca aceptó el último resultado electoral y alentó un conato de golpe de Estado, ¿por qué deberíamos imaginar que sus partidarios serán más respetuosos la próxima vez? También en Turquía un líder que parecía reformista como Erdogan

impulsó un proceso de creciente desvirtuación democrática. Y en Europa partidos que han ganado elecciones posteriormente, desde el poder, han ido eliminando los equilibrios institucionales, eliminando las esferas con autonomía judicial y política, y limitando el margen de actuación de la oposición.

Podemos votar como si fuesen unas elecciones normales más, en las que se da por descontado que quien pierda aceptará el resultado, o podemos examinar los precedentes y valorar si esto es efectivamente real. Será nuestra decisión y nuestra responsabilidad. Como señaló correctamente Hannah Arendt, los totalitarios no son fuertes, pues sólo pueden acceder al poder si nadie defiende la democracia. El poder surge allí donde las personas se unen y actúan de forma concertada, por eso todos los totalitarios, antes que otra cosa, intentan que la gente se desuna, se disperse, se meta en su casa y renuncie a la acción colectiva.

Los individuos aislados siempre son débiles, y por eso los totalitarios siempre construyen liderazgos fuertes, sobrehumanos (y por tanto falsos). Arguyen la inevitabilidad del destino, de la historia, de la nación, olvidando que las sociedades, todas, sólo existen porque existen las personas. En otro tiempo eran los poetas quienes hablaban de lo colectivo, realizaban críticas sensatas y fortalecían la esperanza. En la actualidad las redes sociales y los *influencers* no parecen capaces de realizar funciones tan esenciales. También debe ponerse el foco en el papel de muchos intelectuales que, en línea con lo denunciado por Julien Benda (1927) hace mucho, han traicionado su misión central, la búsqueda de la verdad, para defender a ciertos líderes, al margen del terrible impacto de sus políticas sobre las personas corrientes y las instituciones. Anne Applebaum (2020) considera que estas personas educadas, que han podido viajar y que viven de forma confortable, están siendo un factor decisivo en el creciente apoyo popular de las ideas autoritarias, junto con la personalidad autoritaria de muchas personas.

Y esta sería la última reflexión, que todas las personas aspiran a una vida digna y necesitan sentir la esperanza de que ello es posible. Y la igualdad en la dignidad de todas las personas garantiza unas mínimas condiciones de subsistencia, por eso, porque nada vital está en juego, un ciudadano puede admitir la derrota electoral de su partido preferido durante cuatro años. La democracia, que es el gobierno del pueblo, esto es lo que debe garantizar.

Sin embargo, si un sistema que se llama democrático no consigue esto, no podrá extrañar que las personas abandonadas busquen esa esperanza en otros discursos, y que canalicen su temor y odio contra diversos enemigos. La democracia exige la esperanza, porque sólo en un contexto de respeto mutuo y esperanza es posible competir entre adversarios. Sin esta precondición, la política pasa a regirse mediante los conceptos de amigo y enemigo. Y si el otro es mi enemigo, en esas circunstancias no puedo perder, por lo que no aceptaré su victoria; y, del mismo modo, ganar será necesario a toda costa, incluyendo el recurso a la violencia.

Quizás la democracia sea otro concepto para expresar lo humano, con sus constantes avances y utopías —partiendo de una democracia basada en un número muy reducido de ciudadanos, hasta las democracias liberales y constitucionales que reconocen los derechos de todas las personas y de las minorías—, y sus periodos de retrocesos y oscuridad. Y la capacidad —tan humana— de resistir, de aprender y de enderezar el rumbo con esperanza.

BIBLIOGRAFÍA

Applebaum, Anne (2020). *Twilight of democracy: The seductive lure of Authoritarianism*. New York, Random House.

Arendt, Hannah (1988). *Sobre la revolución*. Madrid, Alianza.

Arendt, Hannah (1998). *Crisis de la República*. Madrid, Taurus.

Benda, Julien (1975 [1927]). *La trahison des clercs*. Paris, Grasset.

Crozier, Michael; Huntington, Samuel y Watanuki, Joji (1975). The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York, New York University Press.

Figueroa, Maximiliano (2014), «Hannah Arendt y el sentido de lo político», en: Figueroa, M. (ed.), *Poder y ciudadanía. Estudios sobre Hobbes, Foucault, Habermas y Arendt*. Santiago de Chile, RIL Editores; pp. 123-150.

Filibi, Igor (2002), «Extinción de la modernidad y gran política», en: *Le monde et la centralité, Actes Colloque International*, Bordeaux, 26-28 abril 2000; pp. 304-321. [https://shs.hal.science/halshs-00150003/file/Le_Monde_et_la_Centralite_3_.pdf]

Filibi, Igor (2006), «Nuevas escalas: retos conceptuales y políticos para la construcción de una democracia europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 35 (monográfico: Gobernanza y democracia en Europa; eds. Igor Filibi y Mariano Ferrero); pp. 43-72.

Filibi, Igor (2007). *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco UPV/EHU.

Filibi, Igor (2023), «El surgimiento de la soberanía europea: un concepto orientado a la acción política en tiempos de crisis existencial», en: Filibi, Igor (coord.). *Autonomía estratégica y soberanía europea*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco y Eurobasque; pp. 357-379.

Filibi, Igor; Zabalo, Julen y Escajedo, Leire (2023), «Contemplating from the Basque atalaia the challenges posed by the different forms and scales of contemporary democracy», en: Zabalo, J.; Filibi, I. y Escajedo, L. (eds). *Made-to-measure future(s) for Democracy? Views from the Basque atalaia*. Springer; pp. 1-13.

Fukuyama, Francis (1989), «The end of history?», *The National Interest*, 16; pp. 3-18.

Fukuyama, Francis (1992). *The end of history and the last man*. New York, The Free Press.

Galbraith, Kenneth (1967). *The new industrial state*. Princeton, Princeton University Press.

Gallup (2024). *Confidence in institutions*. https://news.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx

Goodhart, Michael (2007), «Europe's democratic deficits through the looking glass: The European Union as a challenge for democracy», *Perspectives on Politics*, Vol. 5, Issue 3; pp. 567-584.

Habermas, Jürgen (1999 [1973]). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid, Cátedra.

Hobsbawm, Eric (1995). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona, Editorial Crítica, reimp. de la 2.ª ed.

Kissinger, Henry A. (1964). *A World Restored. Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*. New York: Grosset & Dunlap, The Universal Library Edition.

Kropotkin, Piotr (2016 [1902]). *El apoyo mutuo: un factor de evolución*. Logroño, Pepitas de calabaza.

Krugman, Paul (2024), «What if this is our last real election?», *The New York Times*, 30 mayo 2024; p. 7.

Lasch, Christopher (1995). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. New York, Norton.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *How democracies die.* New York, Crown.

Mumford, Lewis (2012 [1961]). *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Logroño, Pepitas de Calabaza.

Offe, Claus (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, The MIT Press.

Rachman, Gideon (2022). *La era de los líderes autoritarios. Cómo el culto a la personalidad amenaza la democracia en el mundo*. Barcelona, Editorial Crítica.

Runciman, David (2018). *How democracy ends*. London, Profile Books.

Segovia, Rafael (1998), «Democracia y violencia», en: Sánchez Vázquez, Adolfo (ed.), *El mundo de la violencia*. México, Fondo de Cultura Económica; pp. 59-65.

Sermeño, Ángel y Aragón, Álvaro (2017), «La democracia en el siglo xxi. La reinvención de la representación política. Entrevista a Andrea Greppi», *Andamios*, Vol. 14, No. 35; pp. 213-244.

Sousa Santos, Boaventura de (2017). *La difícil democracia. Una mirada desde la periferia europea*. Madrid, Akal.

¿Micro-democracias para una transformación sistémica? Laboratorios urbanos vivientes en Europa

Nerea Aranbarri Kortabarria[1]
Doctora por la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto

I. Introducción.
II. Exclusión política: dimensiones y factores de la vulnerabilidad urbana.
- II.1. Vulnerabilidad y exclusión urbana.
- II.2. Dinamismo de la vulnerabilidad urbana.
- II.3. Factores de la vulnerabilidad urbana.

III. Micro-democracias para abordar la exclusión urbana.
- III.1. Teoría de la Estructuración.
- III.2. Cualidad de las interacciones.

IV. Gobernanza colaborativa en red y profundización democrática.
- IV.1. Responsabilidad democrática de la gobernanza en red.

V. Nuevos mecanismos de empoderamiento: laboratorios urbanos vivientes.
- V.1. Laboratorios urbanos vivientes.
- V.2. Características y tipos de laboratorios urbanos vivientes.
- V.3. Limitaciones y retos de los laboratorios urbanos vivientes.

VI. Diez laboratorios urbanos vivientes en Europa.
- VI.1. Metodología del estudio comparativo.
- VI.2. Selección de laboratorios urbanos vivientes.

[1] City. Miembro del equipo de investigación Ocio y Desarrollo Humano (reconocido como categoría A). nerea.aranbarri@deusto.es. https://orcid.org/0000-0002-4273-215X.

Cómo citar / How to cite: Aranbarri Kortabarria, Nerea (2024). «¿Micro-democracias para una transformación sistémica? Laboratorios urbanos vivientes en Europa», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 77-169 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

VII. Proceso y gobernanza de los laboratorios urbanos vivientes.
- VII.1. Agentes promotores.
- VII.2. Composición y estructura de las redes de gobernanza.
- VII.3. Procesos e interacciones.
- VII.4. Resumen y reflexión sobre la gobernanza y procesos de los laboratorios urbanos vivientes.

VIII. Laboratorios urbanos vivientes como medio para la adquisición de agencia.
- VIII.1. Creación o mejora de recursos.
- VIII.2. Ampliación o refuerzo de capacidades.
- VIII.3. Resumen y reflexión sobre la incidencia de los laboratorios en la adquisición de agencia.

IX. Laboratorios urbanos vivientes para un cambio estructural.
- IX.1. Profundización en cada tipo de estructura de oportunidades.

X. Conclusiones y recomendaciones.

XI. Resumen de los resultados y reflexión crítica.

XII. Decálogo de recomendaciones.

XIII. Bibliografía.

XIV. Anexos.
- XIV.1. Herramienta de análisis de los casos.
- XIV.2. Relación de personas entrevistadas.

I. INTRODUCCIÓN

No es nuevo hablar de la **crisis de la democracia** (Prats, 2003). Desde la segunda mitad del siglo xx hemos ido viendo cómo una serie de fenómenos globales han ido deteriorando la calidad y validez de nuestros modelos democráticos europeos. La globalización, la digitalización, la complejidad de los retos a los que nos enfrentamos, las debilidades de los propios sistemas, … son solo algunos fenómenos a los que podemos referirnos para reconocer que los modelos democráticos modernos, representativos, no están consiguiendo responder a la complejidad de los retos socio-culturales, económicos y medioambientales que afrontamos.

Por un lado, si entendemos la democracia como la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo, podría decirse que nuestras democracias no llegan a alcanzar dicho objetivo. Los mecanismos para elegir a los representantes políticos que ejercerán el poder en nombre del pueblo, a través de las elecciones, llegan únicamente a determinados sectores de la sociedad. En las últimas elecciones

municipales del 2023, la participación ciudadana en la comunidad autónoma del País Vasco fue de un 60,1 %[2]. Es decir, los representantes de nuestra sociedad han sido elegidos por solo 6 de cada 10 personas censadas en nuestro territorio. El mecanismo no ha conseguido llegar a las 4 de cada 10 personas que no se acercaron a las urnas. Sin hablar de las personas que ni siquiera se cuentan entre esas 10 personas censadas. El resultado es que por lo menos casi un 40 % de las personas que habitan en nuestro territorio no pueden ejercer su poder de elegir a sus representantes políticos, o deciden no hacerlo por diversos motivos. Por lo tanto, los mecanismos de nuestras democracias representativas no parecen ser adecuados para que los resultados puedan considerarse elegidos por el pueblo vasco. Los resultados no son **representativos de todo el pueblo**, de toda la ciudadanía, en su totalidad y diversidad (Font, 1997; Martí *et al.*, 2016).

El distanciamiento entre los representados y representantes es una brecha que se observa con una claridad preocupante a todas las escalas, con una participación política alarmante, y una **falta de confianza** en la política y en los representantes políticos (Closa, 2003). Un fenómeno que se hace aún más palpable al dirigir la mirada a los entornos urbanos más vulnerables, donde una de las dimensiones fundamentales de la exclusión social reside en la exclusión política (Gómez, 2018). Se observa cómo en estos contextos de vulnerabilidad urbana multidimensional, la participación política resulta proporcionalmente mucho menor que en otros entornos urbanos con mejores condiciones vitales. Resulta esencial, en consecuencia, la importancia de la **dimensión micro-espacial y local** de la democracia.

Por otro lado, los gobiernos elegidos democráticamente por los ciudadanos han perdido su **capacidad de actuar de forma unilateral** para abordar las soluciones que requieren los retos actuales (Pierre y Peters, 2000). Su ineficiencia en el abordaje de los principales desafíos del proyecto genera un distanciamiento cada vez mayor entre la ciudadanía y el gobierno. Su nuevo papel en un mundo globalizado e hiperconectado; el poder concedido a la ciudadanía a través de medios digitales para obtener información, comunicarse y estar conectados; y la creciente complejidad e interconexión de los retos a abordar, hacen que sea más necesaria que nunca la colaboración entre diferentes agentes (Rhodes, 1996; Prats, 2003; Klijn, 1998; O'Toole, 1997; Schteingart e Imas-Ruiz, 1998).

Todo ello sugiere la necesidad de **nuevos mecanismos**, tanto para asegurar una participación representativa de la ciudadanía, la colaboración entre diferentes agentes de la sociedad en términos democráticos, como abordar los retos a los que nos enfrentamos. Nuevos mecanismos que, partiendo de una escala local, contribuyan al avance en dos líneas paralelas. Por un lado, en la activación de los agentes locales de un contexto determinado (ciudadanía, grupos sociales, entidades empresariales

---

[2] https://elpais.com/espana/elecciones/municipales/14/

o político-institucionales), basada en un principio de inclusión, representatividad y recuperación de la confianza en el sistema. Una transición de un estado del bienestar que proporciona servicios y recursos para cubrir las necesidades, a un proceso de empoderamiento en el que se incida en la adquisición y generación de capacidades, conocimientos y recursos para poder realizar y materializar su proyecto vital, y por lo tanto, aumentar su calidad de vida. Una forma de involucrar a los diversos sectores de la sociedad, y en especial a la ciudadanía, en la toma de decisiones sobre aspectos trascendentes para su proyecto vital.

Se ha hecho mucho hincapié en el empoderamiento de la ciudadanía en las últimas décadas, la necesidad de superar la mera consulta ciudadana (Arnstein, 1969). Sin embargo, varios autores (Alsop *et al.,* 2006) subrayan que un empoderamiento desde la base debe ir de la mano de una transformación estructural que permita que el poder y la agencia que han ido en aumento tengan un espacio para su expresión y ejercicio. Es decir, que la activación y capacitación de la ciudadanía y otros agentes no tendrá efecto real alguno si no existen nuevos espacios en el sistema que permitan que esos agentes empoderados puedan actuar y ejercer su poder. Resulta necesaria una transformación del propio sistema para acoger, facilitar, promover y ser parte de dichos procesos de empoderamiento y transformación.

Un cambio estructural sin el empoderamiento desde la base no tendrá la capacidad de conseguir captar el «poder del pueblo», la activación ciudadana. Y por el contrario, un empoderamiento desde la base, sin un cambio estructural, no permitirá canalizar ese empoderamiento en nuevos modelos de gobernanza más democráticos. Un doble proceso interdependiente e iterativo, dos líneas que se retroalimentan (Alsop *et al.*, 2006).

En este marco de nuevos modelos de gobernanza e innovación, los laboratorios urbanos vivientes (LUV) han ido adquiriendo cada vez mayor protagonismo en el marco de los programas de financiación europea (JPI-Europe, Horizon 2020, Interreg, etc.). Entendidos como arenas que permiten experimentar nuevas soluciones o procesos a pequeña escala y en contextos reales, a través de procesos de participación y co-creación, (Aernouts *et al.*, 2023; Maranghi *et al.*, 2020; Collins *et al.*, 2021), los laboratorios han sido considerados como herramientas con un elevado potencial para promover una cultura democrática participativa a escala local. Una herramienta para el empoderamiento y la instauración de micro-democracias o «democracias de la cotidianeidad» (Max-Neef *et al.*, 1986: 16). Sin embargo, se ha prestado menos atención a su capacidad de generar un cambio más allá de su limitado espacio de intervención (geográfico, temporal, y/o relacional). Algunas de las críticas más frecuentes subrayan las dificultades de estos mecanismos de sostener las innovaciones que promueven en el medio o largo-plazo, así como de integrar los cambios alcanzados en otros procesos de mayor alcance (geográfico y/o relacional) (Willems *et al.*, 2022), o en el sistema o estructura que los contiene.

El **propósito** del trabajo es examinar la validez de los laboratorios urbanos vivientes como medio para profundizar en la calidad democrática de nuestras ciudades, por medio de dos procesos simultáneos: por un lado, la creación de micro-democracias a escala local, a través de un proceso de adquisición de agencia por parte de los agentes locales, en especial, la ciudadanía; y, por otro lado, el fomento de un cambio de las estructuras institucionales donde se integran las supuestas micro-democracias.

Para ello, se realiza un estudio empírico que se fundamenta en el **análisis comparativo de 10 laboratorios urbanos vivientes** que se han llevado a cabo en el marco de cinco proyectos europeos. Se trata de laboratorios que han tenido lugar en contextos de vulnerabilidad urbana en 10 ciudades europeas, donde la probabilidad de que exista un riesgo de exclusión política es muy elevada y, por lo tanto, más urgente la necesidad de establecer nuevos mecanismos de participación política y de inclusión sistémica. El estudio se apoya en la revisión de fuentes bibliográficas y documentales (primarias y secundarias), así como en la realización de entrevistas semi-estructuradas en profundidad. Estas dos estrategias de recogida de información permiten generan la comprensión del proceso y gobernanza que caracterizan a cada uno de los laboratorios de la muestra: las fases llevadas a cabo, quién ha participado en las diversas fases, con qué papel, y de qué forma se ha dado dicha implicación. Las interacciones que se generan en dichos procesos permitirán establecer algunas relaciones entre el desarrollo de los laboratorios urbanos vivientes y sus resultados en clave de empoderamiento y cambio estructural.

II. EXCLUSIÓN POLÍTICA: DIMENSIONES Y FACTORES DE LA VULNERABILIDAD URBANA

II.1. **Vulnerabilidad y exclusión urbana**

Nuestras ciudades son reflejo de las amplias desigualdades existentes en nuestra sociedad. Unas desigualdades que se observan con una claridad preocupante en ámbitos concretos de nuestras ciudades. Hablamos de los denominados barrios vulnerables, barrios degradados, barrios deteriorados, … Entornos urbanos donde se concentran múltiples dimensiones de la exclusión social.

Varios autores definen este fenómeno de vulnerabilidad urbana como la combinación de un fenómeno de exclusión social y un proceso de segregación socio-espacial (Subirats, 2006; Alguacil, 2008; Grijalba, 2017; Gallego, 2015). Un proceso de reconocido carácter multidimensional y complejo (Meneses, 2011; Subirats *et al.*, 2005).

Por un lado, la **exclusión social** ocurre cuando un grupo de personas experimenta una progresiva desconexión y pérdida de vínculos, dificultando su integración y acceso a recursos en ámbitos como lo social, laboral, cultural y político. Este término amplía la comprensión de la pobreza más allá de lo económico o material,

subrayando la multidimensionalidad del fenómeno (Atkinson, 2000; Brugué *et al.*, 2002; FOESSA, 2019).

Según Kahn *et al.* (2015), la exclusión abarca dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas. La exclusión económica se relaciona con la falta de acceso al empleo o recursos. La exclusión social implica la pérdida de oportunidades laborales o de servicios debido a factores como género o etnia. La exclusión cultural se refiere al respeto y aceptación de la diversidad. La exclusión política limita la participación ciudadana debido a factores como religión, género o discapacidad, manifestándose en la negación de derechos o acceso a la política. La negación de dicha participación puede adquirir asimismo diversas formas: desde una negación a los derechos ciudadanos, hasta una falta de acceso a la participación política, así como una discriminación en el sistema político. Bhalla y Lapeyre (1997) señalan que la exclusión política implica que el Estado, lejos de ser neutral, puede discriminar entre grupos sociales al conceder derechos y libertades. Destacan la importancia de abordar la exclusión social y política mediante la participación política, asegurando la igualdad de oportunidades para que todas las personas puedan ejercer su poder como ciudadanos, independientemente de su perfil socioeconómico o cultural.

Por otro lado, se considera que existe una **segregación espacial** cuando el fenómeno de exclusión social (multidimensional) se concentra en una zona concreta de la ciudad. En este sentido, la segregación urbana se entiende como «la estratificación urbana correspondiente a un sistema de estratificación social», una expresión urbana que es reflejo de las distancias sociales existentes (Castells, 2004 [1972], p. 204)[3].

La concentración espacial de la exclusión tiene dos orígenes principales según Grijalba (2017). Por un lado, están los barrios con carencias estructurales desde su origen, formados durante las migraciones internas y que han sufrido deterioro con el tiempo. Por otro lado, están los barrios céntricos abandonados por sus habitantes originales y ocupados por nuevos perfiles socio-culturales, como los centros históricos de las ciudades, que ahora albergan población envejecida y migrantes, con una parte importante de sus habitantes originales ausentes.

En ambos casos, nos encontramos con personas y colectivos que, por un lado, se encuentran inmersos en una espiral de exclusión social multidimensional y, por otro lado, conviven en un ámbito geográfico concreto. A partir de estos dos criterios, hablamos del fenómeno de la vulnerabilidad urbana, o de la exclusión urbana.

---

[3] La exclusión y la segregación urbana pueden referirse a los estratos sociales de poderes adquisitivos tanto superiores como inferiores. Es decir, las rentas más altas también acceden a dinámicas de segregación socio-espacial, pero en este caso, se dan de forma voluntaria. Deciden voluntariamente vivir en entornos donde se concentran personas de un mismo perfil socio-económico. La mayor parte de la literatura sobre la combinación entre exclusión y espacio se ha centrado en los estratos inferiores, que entran en dinámicas de vulnerabilidad urbana de forma involuntaria, debido a factores que se analizarán posteriormente.

II.2. **Dinamismo de la vulnerabilidad urbana**

Castel (1991) defiende que el fenómeno de exclusión social no es un fenómeno estático, sino dinámico; es decir, se trata de un **proceso**. El autor define tres estadios en el proceso de exclusión de personas o colectivos: la zona de integración o el estadio donde se experimenta un estado de seguridad y estabilidad; la zona de vulnerabilidad, donde predomina la precariedad y la inestabilidad; y la zona de exclusión o marginación, donde existe un aislamiento individual/colectivo multidimensional.

La situación de un individuo, colectivo o barrio, en consecuencia, puede variar de un estadio a otro y oscilar entre la exclusión y la inclusión social a través de dinámicas y políticas que impulsan la movilidad en una u otra dirección (Gallego-Gamazo, 2015, p. 46). Resulta de extrema importancia identificar la problemática en su zona de vulnerabilidad, y antes de llegar a la zona de exclusión, para facilitar su incorporación a la zona de integración, teniendo en cuenta que es un proceso continuado de oscilación entre escenarios más y menos favorables. Como consecuencia, los procesos para abordar el reto de la vulnerabilidad o exclusión también deben entenderse como **procesos a largo plazo**, y no como acciones puntuales o temporales (Moya y Díez, 2012).

Queda de manifiesto la necesidad de abordar la regeneración urbana y la inclusión social como un proceso (y no como una acción) (Moya y Díez, 2012). Atendiendo a las múltiples escalas temporales, conjugando el corto-medio y largo plazo para ajustar las intervenciones al dinamismo propio de los procesos de inclusión y exclusión. Este requisito exige **estructuras y procesos de gobernanza estables**, que no dependan de financiación puntual por proyectos, o del interés político temporal de un determinado partido. Sino de un compromiso a largo plazo.

II.3. **Factores de la vulnerabilidad urbana**

La literatura en el ámbito de la exclusión social alude a una multitud de factores que inciden simultáneamente en una dinámica hacia la inclusión o exclusión social. Factores asociados al lugar donde se concentra la exclusión social, a las personas que residen en la misma, o a la estructura en la que se inserta.

En una primera clasificación de Julio Alguacil (2008) en torno a los procesos de exclusión y segregación socio-espacial, se considera que existen **factores internos y externos**, ambos estrechamente interconectados, que inciden en los procesos de declive.

Siguiendo la terminología de Amartya Sen (1995), en la vertiente endógena hablaríamos de falta de capacidades para afrontar situaciones de riesgo y en la vertiente

exógena tendríamos que referirnos a la falta de oportunidades que ofrece el sistema social para desarrollarse, para satisfacer sus necesidades humanas y disfrutar de los derechos (Alguacil, 2008: 49).

Tomando esta primera clasificación como estructurante de lo que viene a continuación, se recogen las aportaciones de diversos autores para completar una taxonomía de factores de la vulnerabilidad urbana. Una clasificación que trata de recoger la complejidad de las cuestiones que integra, si bien se reconoce el riesgo de simplificación que supone todo ejercicio de categorización.

Con los **factores externos**, nos referimos a aquellos que conforman el contexto que de una forma u otra viene dado por los agentes del entorno urbano en cuestión. Entre estos factores se distinguen tres grupos principales: por un lado, los fenómenos estructurales, de dimensión global, que afectan a la vida cotidiana y, por lo tanto, a situaciones de exclusión; por otro lado, el papel de las instituciones, la ideología y de las políticas para abordar situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión; y, finalmente, los factores territoriales que, por características históricas y/o intrínsecas del lugar, inciden en la aparición o potenciación de las dinámicas excluyentes.

Los **factores internos**, en cambio, se refieren a las capacidades de las personas y agentes que constituyen el barrio. Con agentes del barrio, no nos referimos únicamente a la ciudadanía, sino también al conjunto de agentes que incluye el sector privado, el público y las entidades sociales. La consideración de las capacidades de todos los agentes resulta crucial para abordar el reto de la vulnerabilidad e iniciar la transformación desde dentro. En este sentido, centrándose en el marco del desarrollo urbano, los factores se refieren a una carencia de capacidades y agencia[4] que dificultan la participación activa de los agentes como sujetos activos de la transformación.

Ningún pueblo o ciudad es inmune ni a las fuerzas externas que dictan la necesidad de adaptarse, ni a las presiones internas presentes en las zonas urbanas y que pueden precipitar el crecimiento o el declive[5] (Roberts y Sykes, 2000: 9).

La siguiente tabla muestra el resumen de la taxonomía que se elabora como marco de referencia partiendo de propuestas de numerosos autores.

---

4 El término de agencia se emplea como la traducción del anglicismo *agency*.

5 (trad.a) «No town or city is immune from either the external forces that dictate the need to adapt, or the internal pressures that are present within urban areas and which can precipitate growth or decline» (Roberts y Sykes, 2000: 9).

Tabla II.1
Factores inductores de la vulnerabilidad urbana

Vulnerabilidad urbana	Factores externos	Factores estructurales	Reestructuración económica y precariedad laboral
			Fragmentación social
		Factores institucionales	Debilitamiento del estado de bienestar
			Falta de capacidades institucionales
			Participación política
		Factores territoriales	Posicionamiento geográfico
			Características urbanísticas: infraestructuras y usos, equipamientos, deterioro ambiental y de la vivienda
			Decaimiento de la actividad económica
			Estigmatización del barrio/colectivo
			Debilitamiento del tejido socio-cultural
	Factores internos	Factores indiv./ colect.	Capacidades y Agencia

Fuente: elaboración propia, a partir de FOESSA (2011); Subirats *et al.* (2005); Subirats (2006); Alguacil (2008); Grijalba (2017); Laparra *et al.* (2007).

Sin pretender abarcar de forma extensiva los factores arriba mencionados, en particular a las cuestiones estructurales cuyo origen se encuentra lejos de la escala micro a la que nos referimos en este capítulo, a continuación, se profundiza en los otros tres ámbitos clave para el objeto de este trabajo de investigación: los factores institucionales, los factores territoriales o contextuales, y los factores individuales y colectivos.

Los **factores político-institucionales** abordan la capacidad estatal para enfrentar la vulnerabilidad urbana, destacando la limitada eficacia de las políticas públicas en Europa para reducir la pobreza. Las estrategias tradicionales se centran en la provisión de servicios y recursos, pero han demostrado ser insuficientes. Se cuestiona esta aproximación que considera a las personas como simples beneficiarios, promoviendo modelos de desarrollo más inclusivos y participativos.

La falta de capacidad institucional para promover procesos colaborativos y la exclusión de los colectivos vulnerables de la participación política contribuyen a la fractura de la ciudadanía. Es decir, los colectivos más vulnerables siguen quedando fuera

de las estrategias de protección y de participación, acentuando aún más la exclusión social en áreas urbanas desfavorecidas. Aunque la participación política se reconoce como clave, según algunos autores, su impacto relativo puede ser limitado al compararse con dimensiones. En este sentido, la sociedad civil y las organizaciones sin ánimo de lucro han desempeñado un papel crucial en la representación de los colectivos vulnerables, pero el debilitamiento del tejido asociativo urbano plantea un desafío adicional en este frente.

Los **factores territoriales** juegan un papel crucial en los fenómenos de exclusión urbana. La ubicación geográfica de un entorno urbano, incluyendo su centralidad y pertenencia a áreas específicas, influye en su inclusión en la agenda pública y el diseño de políticas (Subirats, 2006). La morfología urbana, que abarca el espacio urbano, la vivienda y las infraestructuras, también puede contribuir a la exclusión (Arias, 2000). Problemas como la inadecuación de las estructuras existentes, el deterioro urbano y las deficiencias medioambientales pueden crear barreras para el desarrollo de actividades cotidianas y afectar la calidad de vida.

Estos factores hacen que ciertos espacios sean menos deseables para residir voluntariamente, lo que los convierte en destinos para aquellos con menores recursos económicos. Además, afectan negativamente al establecimiento de actividades económicas, lo que influye en la actividad social y la seguridad del barrio. Adicionalmente, el papel limitado del Estado en el mercado inmobiliario y del suelo ha sido insuficiente para frenar las dinámicas de exclusión en torno al acceso a la vivienda. En resumen, estos factores territoriales contribuyen a la fragmentación espacial de la ciudad en barrios más ricos y más pobres (Arias, 2000), aumentando el aislamiento social y económico.

Los **factores internos** se refieren a la capacidad individual y colectiva de los agentes del barrio para enfrentar los desafíos y convertirse en agentes de cambio y mejora de su situación (FOESSA, 2011: 182). La falta de capacidades individuales y colectivas, así como la falta de conciencia y el desfavorecimiento de los agentes locales, son factores cruciales que afectan la transformación urbana y la capacidad de los agentes para promover mejoras en sus proyectos individuales y colectivos.

La falta de capacidades y recursos, junto con la dependencia de subsidios, cuestiona la efectividad de las políticas sociales. Además, la provisión de recursos externos no siempre se dirige a las áreas de mayor necesidad. Este factor está relacionado con la capacidad institucional para establecer procesos inclusivos y participativos en la intervención en barrios vulnerables. El objetivo es sensibilizar, capacitar y empoderar a los agentes locales para abordar la exclusión y la segregación socio-espacial. Esta línea de trabajo tiene un gran potencial, pero ha sido poco explorada en España.

III. MICRO-DEMOCRACIAS PARA ABORDAR LA EXCLUSIÓN URBANA

A pesar de los esfuerzos realizados mediante políticas de regeneración urbana y otras iniciativas sectoriales, la situación y exclusión política de los habitantes en áreas urbanas vulnerables apenas ha mejorado según el Ministerio de Fomento y el Instituto Juan de Herrera (2016). Estos residentes han sido vistos como beneficiarios pasivos del desarrollo urbano en lugar de actores activos capaces de promover o influir en mejoras en su calidad de vida.

El enfoque humano desde el que se plantea esta propuesta promueve un abordaje centrado en el proceso que considera a las personas y agentes del entorno como sujetos de la propia transformación (y no meramente como objetos). Un proceso de **empoderamiento** de todos los actores a lo largo del proceso que se traduce en la construcción de micro-democracias a nivel local. Esto implica el fortalecimiento del poder de todas las personas en la ciudad, independientemente de su situación individual, social, cultural o económica, así como la creación de relaciones de confianza entre la ciudadanía y las autoridades locales.

Hoy en día, el empoderamiento de las personas y grupos, especialmente aquellos en desventaja, es crucial para avanzar hacia una ciudad más justa y democrática, hacia un modelo alternativo de desarrollo más humano (Friedmann, 1992). Se entiende como un proceso que **aumenta la agencia** de las personas y comunidades (Crocker, 2016), permitiéndoles participar activamente en la configuración de su futuro mediante la adquisición de capacidades y recursos para tomar decisiones y llevar a cabo acciones que valoran (Alsop *et al.*, 2006; Pettit, 2012).

Aunque poseer recursos y capacidades no garantiza la participación política de individuos y colectivos, el *enfoque de las capacidades* (Sen, 1999) y el *enfoque del empoderamiento* van más allá al reconocer las desigualdades de poder y sus efectos en los grupos más vulnerables. Este enfoque destaca la **influencia del contexto** territorial, institucional y socio-político en la capacidad de las personas y comunidades para tomar decisiones y transformar su entorno. Nos referimos a los factores territoriales e institucionales a los que hacíamos referencia en el apartado anterior: el contexto espacio-temporal, y socio-político del que resulta inseparable la persona y/o la comunidad. La relación entre la capacitación y adquisición de agencia y la transformación de la estructura en la que se ubica es **bidireccional**: el contexto, la estructura, incide de forma positiva o negativa en la capacitación individual/colectiva, y ésta, a su vez, incide en la propia estructura, adaptándola y optimizándola hacia un modelo de gobernanza más descentralizado y participativo. Esta progresiva evolución promueve un modelo de gobernanza más descentralizado y participativo, democrático, fomentando la colaboración y la construcción colectiva del bien común.

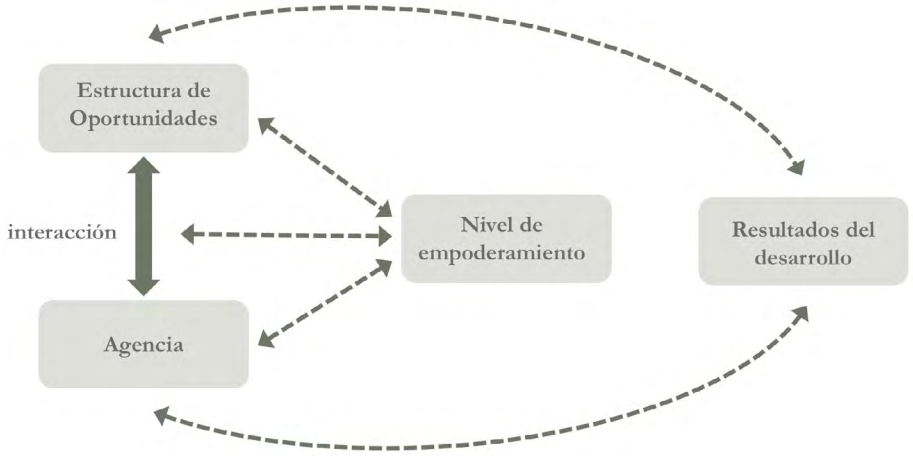

Figura III.1
Proceso de empoderamiento como interacción entre agencia y estructura, y su relación con los resultados del desarrollo.

Fuente: A partir de Alsop *et al.* 2006.

El esquema de Alsop *et al.* (2006) subraya cómo la agencia y la estructura, así como la interacción entre ambas, inciden en el proceso de empoderamiento (las tres flechas negras en la superior). Hace explícito un modelo de operacionalización del *enfoque de las capacidades* en un contexto determinado[6] (Robeyns, 2017). Resultan de interés, en este punto, las aportaciones desde la *teoría de la estructuración* de Anthony Giddens (1984).

III.1. **Teoría de la Estructuración**

Giddens (1984) define la **agencia** como «la capacidad de marcar la diferencia, es decir, de tener una capacidad transformadora». La agencia, basada en las capacidades y en los recursos, denominada *asset-based agency* (Alsop *et al.*, 2006), es aquello con lo que las personas y colectivos cuentan para poder desarrollarse en este marco y actuar, participar, ejercer su poder. Se entiende la agencia como el factor interno del desarrollo humano, haciendo eco de los factores internos y externos de la exclusión y vulnerabilidad urbana.

[6] La dificultad de operacionalizar el enfoque de las capacidades ha sido una de las limitaciones y objeto de crítica que ha recibido el *enfoque de las capacidades* en la literatura (Alkire, 2005, 2008).

En paralelo, se entiende la **estructura** como «las reglas del juego» (North, 1990; Calderon y Westin, 2021), externas al individuo o colectivo, que definen el contexto en el que éste se desarrolla. Entendida también como el marco «institucional» (en su sentido más amplio), incluye los «sistemas sociales y otras prácticas sociales reproducidas, que pueden tener efectos limitantes o facilitadores» en la agencia de las personas (Giddens, 1984: 14). Este último punto resulta de gran interés ya que, de forma constante, desde los enfoques más *bottom-up* y reivindicativos, la «estructura» se ha observado como limitante de la agencia humana y de su capacidad para la creatividad y la innovación.

Este modelo se fundamenta en el reconocimiento de que «las estructuras no se limitan a generar restricciones a la agencia, sino que proporcionan una plataforma para el desarrollo de las actividades» (Garud *et al.*, 2007: 961), haciendo que las relaciones de poder sean al mismo tiempo, autoritarias y generativas, en relación dialéctica y constante (Giddens, 1984).

> Implica el ejercicio del «poder sobre» otros, así como el «poder de» hacer que las cosas sucedan.[7] (Healey, 2003: 113)

Se supera así la visión de la agencia y la estructura como conceptos «opuestos», al más puro estilo *top-down* vs. *bottom-up* (Ibrahim, 2017). Y, se da lugar a un escenario más complejo, donde la agencia y la estructura **no sólo se refieren a la ciudadanía** y a las estructuras institucionales. El empoderamiento es algo que se debería considerar también, entre otros, para las propias instituciones. Un empoderamiento institucional que lejos de convertirlo en más autoritario, pueda dotar a las mismas de las «capacidades transformadoras» que se mencionaba en párrafos precedentes (Giddens, 1984). Un empoderamiento institucional que significa una transformación de la propia estructura, que a su vez contribuye a un mayor empoderamiento de otros agentes locales, entre otros, la ciudadanía.

A su vez, se entiende la estructura como algo más amplio que la estructura puramente institucional. Se entiende la estructura de oportunidades como **contexto**: por un lado, como el entorno **socio-económico-cultural-ambiental**; y por otro, el contexto **institucional** que lo «representa». Esta aproximación permite observar cómo las diversas instituciones (como «representantes» de ese entorno multidimensional, que incluye a la propia sociedad), con sus oportunidades y limitaciones, interactúan con las trayectorias concretas de las personas a título individual o como colectivos (Healey, 2007, 2003), incluso instituciones, condicionándose mutuamente.

---

[7] (trad.a) «It involves the exercise of 'power over' others as well as the 'power to' make things happen». (Healey, 2003: 113)

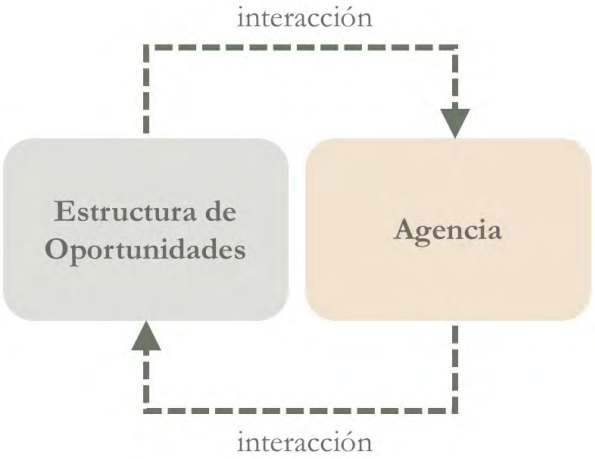

Figura III.2
Proceso de empoderamiento, interacción entre estructura y agencia
Fuente: a partir de Healey (2003).

La agencia, en este sentido, se puede emplear para reforzar la estructura de oportunidades y las relaciones de poder existentes, manteniendo el *statu quo*; o al contrario, para **abrir nuevos caminos creativos e innovadores** que cuestionan la estructura de oportunidades, y la transforman.

> En su función mediadora, los actores que operan estratégica o inconscientemente, o dirigen a otros para que operen, de manera convencional no sólo reproducen y mantienen las limitaciones y oportunidades institucionales existentes, sino que también generan el cumplimiento de dichas instituciones (…). Por el contrario, los actores que actúan, o proporcionan oportunidades para actuar, de forma diferente a lo que es «normal» desafían a las instituciones existentes y, por tanto, disminuyen potencialmente la influencia del contexto.[8] (Calderon y Westin, 2019: 4)

III.2. **Cualidad de las interacciones**

Giddens (1984), así como otros autores (Healey, 1997, 2003), puso el acento sobre las '*cualidades* de las relaciones de interacción' entre los participantes en el marco

---

8 (trad.a.) «In their mediating role, actors who strategically or unconsciously operate, or direct others to operate, in a conventional manner not only reproduce and sustain existing institutional constraints and opportunities, but also generate compliance with such institutions (…). In contrast, actors that act, or provide opportunities to act, differently from what is 'normal' challenge existing institutions and thus potentially diminish the influence of context». (Calderon y Westin, 2019)

de un proceso de gobernanza (Healey, 1997, 2003: 106). Entendía que todo tipo de innovación sucede en la escala más pequeña, en las **interacciones cotidianas entre agentes**. Por ello, concede una máxima relevancia a los aspectos más procedimentales y relacionales del desarrollo.

La participación de las diferentes personas y sectores de la sociedad es la principal forma en la que se materializan esas interacciones entre estructura y agencia en sus diversos formatos, tanto formales como informales. La **gobernanza**, en este sentido, ofrece un **marco** a estas interacciones, una estructura para el desarrollo de las mismas. Nos referimos a la articulación de los puntos de relación (sujetos que interactúan) que existen; el posicionamiento y/o papel de cada nodo-agente; y los flujos o interacciones, dentro de un marco más o menos estructurado.

Sin embargo, nos encontramos con que no toda interacción resulta favorable a un proceso de empoderamiento y cambio estructural. Más aún, algunas interacciones pueden resultar contrarias a un proceso de empoderamiento para un determinado agente o colectivo, al reforzar, más que equilibrar, las desiguales relaciones de poder existentes. La incidencia de la participación en el proceso de empoderamiento depende del tipo de participación que se ejerza, así como el poder otorgado en ese proceso de participación. Depende de si existe algún espacio de interacción donde los agentes participantes tengan la oportunidad de implicarse de una forma u otra en la toma de decisiones, alterando las relaciones de poder existentes.

Recordamos así la conocida escalera de la participación de Sherry Arnstein (1969). La participación, en efecto, puede dar lugar a un proceso intenso de empoderamiento, si bien puede ser una herramienta para conseguir el efecto contrario: la consolidación y perpetuación de las relaciones de poder existentes, utilizando la propia participación como herramienta para ello.

La **participación de la ciudadanía** en los procesos de desarrollo resulta especialmente relevante en los fenómenos de exclusión social y vulnerabilidad urbana, como se mencionaba en el apartado previo. La exclusión social se entiende como «un proceso dinámico y acumulativo de barreras y dificultades que apartan de la participación en la vida social a personas, familias, grupos y regiones, con relaciones desiguales con el resto de la sociedad» (Meneses, 2011: 53). En este marco, la participación política resulta en un elemento significativo de la dinámica de exclusión social y urbana (Gómez, 2018), como se ha visto anteriormente. Y, por lo tanto, abordar la cuestión de la participación de las personas, tanto a título individual como colectivo, resulta un elemento central en la lucha contra la exclusión social y la vulnerabilidad urbana, al tener la capacidad de incidir en su empoderamiento.

En estos elementos previos, precisamente, encontramos la diferencia entre los conceptos de **empoderamiento y participación**. El empoderamiento no consiste únicamente en abrir espacios de participación para la ciudadanía. Un proceso de participa-

ción sin empoderamiento resultaría en lo que Arnstein (1969) denominaría *tokenism.* Y, viceversa, un proceso de empoderamiento sin participación también resultaría en un proceso vacío y falto de significado (Cornwall y Brock, 2005). Si se entiende el empoderamiento como la interacción entre agencia y estructura, resulta imprescindible que la participación ciudadana vaya acompañada de la participación, implicación y/o compromiso de los diversos sectores de la sociedad ya mencionados. Su transición o transformación (como estructura que son, como puede ser, por ejemplo, la estructura social o institucional compuesta por personas) resulta tan determinante para abrir espacios de oportunidad, como la propia participación y empoderamiento de la base ciudadana y colectiva.

> Un enfoque de empoderamiento de la participación trata a los pobres como coproductores, con la autoridad y el control sobre las decisiones y los recursos transferidos al nivel apropiado más bajo. La inclusión de los pobres y otros grupos excluidos en la toma de decisiones es fundamental para garantizar que los limitados recursos públicos se basen en los conocimientos y prioridades locales, y propicien el compromiso con el cambio. Sin embargo, para mantener la inclusión y la participación informada, suele ser necesario cambiar las normas y los procesos para crear un espacio en el que la gente pueda debatir los problemas, participar en la fijación de prioridades locales y nacionales y en la elaboración de presupuestos, y acceder a los servicios básicos y financieros.[9] (Narayan, 2002:xx)

En este punto, resulta inevitable volver a referirse al concepto de gobernanza que subyace como eje transversal a lo largo de todo el marco conceptual. La gobernanza, como **proceso,** que establece flujos de comunicación e interacción entre diversos agentes (ciudadanía, sociedad organizada, empresa, instituciones y academia). Y gobernanza, como **estructura** dinámica, que permite la interacción entre los diversos puntos de relación en un determinado proceso. En efecto, la mejora de la gobernanza local se estima como una forma de aplicar el *enfoque del empoderamiento* por diversos autores (Narayan, 2002), al implicarse en el mismo tanto la ciudadanía como los agentes que conforman la estructura institucional.

---

[9] (trad.a) «An empowering approach to participation treats poor people as co-producers, with authority and control over decisions and resources devolved to the lowest appropriate level. Inclusion of poor people and other excluded groups in decision-making is critical to ensure that limited public resources build on local knowledge and priorities, and brings about commitment to change. However, in order to sustain inclusion and informed participation, it is usually necessary to change rules and processes to create space for people to debate issues, participate in local and national priority setting and budget formation, and access basic and financial services». (Narayan, 2002: xx)

IV. GOBERNANZA COLABORATIVA EN RED Y PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

La gobernanza, un término originario del ámbito anglosajón, se define de diversas maneras, incluyendo «gobierno cooperativo» (Innerarity, 2006), «gobierno relacional» y «gobierno en red» (Grau *et al.*, 2011; Brugué, 2002) o «gobierno interactivo o sociopolítico» (Kooiman, 2003). Es vista como un «patrón emergente de gobierno basado en la interacción en red entre múltiples actores procedentes de distintos ámbitos» (Martí *et al.*, 2016: 29). La literatura destaca su aplicación creciente en políticas urbanas (Blanco, 2009; Van Bortel y Mullins, 2009), manifestándose en formas como partenariados público-privados, acuerdos de colaboración y redes de trabajo. Este enfoque refleja una tendencia hacia la cooperación entre el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado para abordar problemas de interés público.

Han sido dos los principales ejes sobre los que ha girado el debate en torno a la gobernanza urbana: por un lado, su capacidad para aumentar la eficiencia de la política pública, y, por otro lado, su capacidad para reforzar la calidad democrática de una sociedad, a través de la apertura de nuevos canales de participación y representación (Grau *et al.*, 2011). Sin embargo, se debate si estas nuevas formas de gobernanza debilitan la democracia representativa o la enriquecen con una mayor participación directa. Se ve como una oportunidad para promover el empoderamiento de diversos agentes, especialmente aquellos menos involucrados en los canales tradicionales de participación, avanzando hacia una democracia semidirecta que combina representación con participación directa.

IV.1. **Responsabilidad democrática de la gobernanza en red**

Desde enfoques jerárquicos hasta *bottom-up*, la dinámica entre los agentes en diferentes estructuras de gobernanza impacta en su legitimidad democrática. Aunque la gobernanza en red se ve como una oportunidad para democratizar la sociedad, varios autores expresan preocupaciones sobre la **responsabilidad democrática** de estas redes (Rhodes, 1996; Van Bortel and Mullins, 2009; Van Bortel, Mullins y Rhodes, 2007; Blanco, Castro y Grau, 2010; Blanco, 2009; Parés *et al.*, 2012). Bajo el término «gobernanza urbana», se esconden diversas configuraciones de redes de colaboración que no siempre conducen a cambios positivos en cuanto a justicia social (Blanco, 2009; Martí *et al.*, 2016).

> En primer lugar está la opinión de que, en muchos casos, la apariencia de redes interdependientes enmascara una realidad de dominio y dirección estatales continuados. En segundo lugar está la crítica relacionada de que las desigualdades de poder dentro de las redes pueden llevar a relaciones bastante jerárquicas centradas en uno o más actores dominantes. En tercer lugar está la observación más

> sutil de que la idoneidad y aceptabilidad de la gobernanza de las redes depende del contexto institucional y político en el que tiene lugar la toma de decisiones. Todo esto sugiere conflictos potenciales entre la gobernanza eficiente de las redes y la responsabilidad y la democracia.[10] (Van Bortel y Mullins, 2009: 206).

En un extremo, autores como Swyngedouw y Davies muestran **escepticismo** hacia las nuevas formas de gobernanza en red. Swyngedouw (2005) describe este paradigma como «gobernanza más allá del Estado» y cuestiona su capacidad para fortalecer la representatividad, transparencia y rendición de cuentas. Argumentan que la falta de reglas claras en una estructura de gobernanza en red puede generar dinámicas de exclusión y polarización, favoreciendo la institucionalización de élites empresariales y la cooptación de organizaciones sociales (Martí *et al.*, 2016). Estos autores sostienen que la democracia representativa, con reglas más claras, presenta menores riesgos para una formulación justa de políticas. Davies (2002) y otros (Geddes, 2006; Van Bortel y Mullins, 2009; Jones y Evans, 2006) dudan de la capacidad de las redes de gobernanza para contrarrestar las relaciones de poder asimétricas que tienden a crear jerarquías entre los agentes a pesar de los intentos de cooperación horizontal. Esta situación es especialmente delicada en los barrios vulnerables (Van Bortel y Mullins, 2009), donde los colectivos excluidos tienen menos recursos y capacidades para participar en redes horizontales, dependiendo en gran medida de la voluntad de otros agentes para ser escuchados y considerados en la elaboración de agendas.

A pesar de las críticas, hay autores que **respaldan** el modelo de gobernanza en red, argumentando que estas configuraciones pueden integrar de manera más efectiva a los colectivos y personas desfavorecidas mediante estructuras permeables e inclusivas. Además, sostienen que estas redes pueden crear espacios de participación no institucionalizados que aseguren la participación directa de la ciudadanía (Taylor, 2007; Coaffee and Healey, 2003).

Existen ejemplos que respaldan tanto visiones positivas como negativas del modelo de gobernanza en red, como demuestra el estudio de Ismael Blanco sobre la regeneración urbana de dos barrios de Barcelona. Descubrió que, bajo una misma estructura institucional, los modelos de gobernanza pueden generar dinámicas excluyentes en un caso (El Raval) y más incluyentes y de desarrollo social en otro (Trinitat Nova). Esta conclusión coincide con la idea de que algunas redes de gobernanza son más democráticas que otras (Sorensen y Torfin, 2005), y que su relación

---

[10] (trad.a) «First there is the view that in many cases the appearance of interdependent networks masks a reality of continued state dominance and steering. Second is the related critique that inequalities of power within networks can lead to quite hierarchical relationships focused on one or more dominant actors. Third is the more subtle observation that the appropriateness and acceptability of network governance depends on institutional and political context in which the decision-making takes place. All of this suggests potential conflicts between efficient network governance and accountability and democracy». (Van Bortel y Mullins, 2009: 206)

con la democracia puede variar con el tiempo, mostrando la capacidad de mejorar la calidad democrática a partir de una base más jerárquica (Van Bortel y Mullins, 2009: 207).

Por lo tanto, el hecho de establecer un modelo de gobernanza en red, frente a una estructura jerárquica (Jessop, 1999), **no es automáticamente sinónimo de un proceso más democrático**, equitativo, justo, participativo y que vaya a resultar en un barrio más sostenible —social, económica, ambiental y culturalmente—. Las oportunidades para la apertura de espacios de participación inclusiva, de construcción de una sociedad más democrática, o de un proceso de empoderamiento de los diversos autores, resultan ser altamente **dependientes del contexto** de cada caso concreto (Parés *et al.*, 2012; Van Bortel *et al.*, 2009) y a los condicionantes propios de ese espacio político, económico, social, cultural, medioambiental, temporal y espacial.

Varios autores (Van Bortel *et al.*, 2009; Grau *et al.*, 2011; Blanco, 2009) destacan el **contexto político** como un factor crítico en la gobernanza en red. Se entiende como el «sistema de valores, normas, creencias y prácticas» que sustentan las «formas institucionales de la gobernanza» (Pierre, 1999: 375). La variabilidad de los modelos de gobernanza en red puede estar relacionada también con el sistema de elecciones políticas que configuran el aparato institucional detrás de estas redes de colaboración, según argumentan algunos expertos (Blanco, 2009). La efectividad de las redes de gobernanza que permiten la participación directa de la ciudadanía aumenta con la proximidad territorial a la misma (Lowndes y Sullivan, 2008), como se observa en procesos de regeneración urbana.

Sorensen y Torfing proponen **cuatro** «**anclajes democráticos**» para asegurar el refuerzo, y no el debilitamiento de la democracia a través de la gobernanza en red. Para ellos, una red de gobernanza puede asegurar su calidad democrática si:

> — está controlada por políticos elegidos democráticamente
> — representa la base de miembros de los grupos y organizaciones participantes
> — es responsable ante la ciudadanía definida territorialmente; y
> — sigue las reglas democráticas especificadas por una gramática de conducta concreta.[11] (Sorensen y Torfing, 2005: 201)

En este sentido, muchos autores muestran su preocupación por casos en los que, bajo una imagen de una gobernanza en red, horizontal, con la implicación de una pluriformidad de agentes, siga existiendo una realidad de control y dirección gu-

---

[11] (trad.a) «is controlled by democratically elected politicians; represents the membership basis of the participating groups and organizations; is accountable to the territorially defined citizenry; and follows the democratic rules specified by a particular grammar of conduct». (Sorensen y Torfing, 2005: 201)

bernamental (Van Bortel y Mullins, 2009: 97), subrayando las sospechas de Davies (2002) de que las desigualdades de poder son difíciles de superar a través de estas redes, el ya mencionado *steering in the shadow of hiearchy* de Scharpf (1997).

V. NUEVOS MECANISMOS DE EMPODERAMIENTO: LABORATORIOS URBANOS VIVIENTES

La puesta en práctica de los conceptos que se han explorado en los apartados previos no tiene un reflejo sencillo en cuanto a herramientas de implementación se refiere. A pesar de las políticas públicas e inversión dedicadas a esta cuestión[12], la situación de los barrios más degradados y vulnerables, y, sobre todo, de las personas que en ellos habitan, no parece haber mejorado en décadas. La desconexión entre los esfuerzos de las políticas públicas y las dinámicas de vulnerabilidad urbana no parece haber mejorado.

Ante estas dificultades, en las últimas décadas han ido surgiendo con fuerza **nuevas formas de intervención en la ciudad construida**. Fórmulas complementarias a las políticas e instrumentos más tradicionales, con formatos más flexibles, directos, participativos y más dirigidos a la acción. En este capítulo profundizamos en las propuestas de experimentación urbana y, más concretamente, en los **laboratorios urbanos vivientes**, como una posible herramienta para innovar en la forma de materializar un empoderamiento asociado a una transformación estructural o sistémica.

V.1. **Laboratorios urbanos vivientes**

La experimentación urbana es una corriente que ha ido adquiriendo un protagonismo cada vez mayor en las últimas décadas. Parece prometer nuevos modos de gobernanza para «estimular alternativas y dirigir el cambio» [13] (Evans *et al.*, 2016: 1). Entre los diferentes mecanismos y maneras de experimentar en el ámbito urbano, los **laboratorios urbanos vivientes o *urban living labs*** (ULL) han atraído progresivamente mayor atención.

> Están surgiendo nuevas colaboraciones en forma de «laboratorios urbanos vivientes» (ULL), sitios concebidos para diseñar, probar y aprender de la innovación social y técnica en tiempo real.[14] (Marvin *et al.*, 2018, p. 1).

---

[12] Entre otros, la elaboración de planes y proyectos de regeneración o rehabilitación urbana, y las inversiones realizadas para su implementación.

[13] (trad.a) «Experimentation promises a way to do this, gaining traction in cities all over the world as a mode of governance to stimulate alternatives and steer change». (Evans *et al.* 2016: 1)

[14] (trad.a) «All cities face a pressing challenge — how can they provide economic prosperity and social cohesion while achieving environmental sustainability? In response, new collaborations are emerging in the form of «urban living labs» (ULL) — sites devised to design, test and learn from social and technical innovation in real time». (Marvin *et al.*, 2018: 1).

Los laboratorios urbanos vivientes (*urban living labs)* nacen de la corriente de laboratorios vivientes (*living labs),* en general. Éstos tienen su origen en el ámbito de la investigación y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como un enfoque de la innovación (I+D+i) que nace en el seno de Massachussets Institute of Technology (MIT) en la década de 1980. En este marco, los laboratorios se centran en implicar al usuario en el diseño, prototipado e implementación de productos y servicios. El objetivo, mejorar el rendimiento de los resultados a través de una innovación metodológica, basándose en las corrientes de la innovación abierta y el diseño participativo, entre otros (Rizzo *et al.*, 2021; Evans y Karvonen, 2010).

En Europa, el concepto de *living lab* toma una nueva dimensión cuando en 2007 desde la Unión Europea se crea la red *European Network of Living Labs (*ENoLL*)*. Se trata de una plataforma para visualizar y relacionar casos con un elemento de innovación en base a procesos colaborativos y co-creativos, donde los usuarios tienen un papel determinante (ENoLL, s.f.). Tras la creación de la red, diversos programas de financiación comunitaria fomentan la puesta en práctica de este tipo de procesos y herramientas, como es el caso de JPI Europe (Rizzo *et al.*, 2021). Como resultado, los laboratorios han ido adquiriendo una creciente popularidad y han proliferado rápidamente debido al apoyo europeo, financiero y político, en la última década (Voytenko *et al.*, 2016).

Este planteamiento llega a los estudios urbanos y a los retos de la ciudad hace aproximadamente una década, bajo el nombre de *urban living lab.* El objetivo de esta nueva tipología de laboratorios se centra en aplicar la innovación metodológica inicial a los retos de las ciudades. Incluido el reto de la exclusión y la vulnerabilidad urbana. Este concepto surge con un aura muy prometedor como medio para fomentar un nuevo modelo de gobernanza centrado en la participación ciudadana y la colaboración entre diferentes agentes locales en la búsqueda de soluciones a los retos de nuestras ciudades (Aernouts *et al.*, 2020, Cognetti y Maranghi, 2023). Más recientemente, en el libro *Urban Living Labs for Local Regeneration* (Aernouts *et al.*, 2023), abordan el potencial de este tipo de prácticas específicamente en el marco de procesos de regeneración urbana, en el abordaje de los fenómenos de vulnerabilidad urbana.

V.2. **Características y tipos de laboratorios urbanos vivientes**

Existe una variedad de definiciones que se han ido construyendo en torno al concepto de laboratorio urbano viviente, convirtiéndose, como subraya Rizzo (2021, p. 1743), en un término paraguas para referirse a una gran diversidad de procesos, actuaciones y herramientas. Aun así, a modo de síntesis, se recogen a continuación algunas de las características más recurrentes que según los autores marcan el diferencial de los laboratorios *urbanos* vivientes:

— la participación y la colaboración entre **diferentes agentes**, a modo de modelos experimentales de gobernanza (Marvin *et al.*, 2018; Voytenko *et al.*, 2016; Kronsell y Mukhtar-Landreen, 2018; Evans y Karvonen, 2010; Aernouts *et al.*, 2023)
— proceso de **co-creación** entre los diversos agentes (Rizzo *et al.*, 2021; Franz, 2015; Maranghi *et al.*, 2020; Aernouts *et al.*, 2020)
— la **activación de redes y relaciones** entre diversos agentes entendiéndolo como un **espacio de encuentro** (Aernouts *et al.*, 2023; Aernouts *et al.*, 2020; Maranghi *et al.*, 2020)
— rol central de la **ciudadanía** en las redes y prácticas generadas (Aernouts *et al.*, 2020)
— la **experimentación, innovación y el aprendizaje** (*learning by doing)* (Marvin *et al.*, 2018; Evans y Karvonen, 2010; Bulkeley y Castán Broto, 2013; Franz, 2015; Aernouts *et al.*, 2023; Ersoy y Van Bueren, 2020)
— desarrollo de **procesos iterativos** (ENoLL, s.f.)
— el **enraizamiento** de los procesos en un lugar geográfico concreto (y sus dinámicas socio-espaciales) (Marvin *et al.*, 2018; Franz, 2015; Aernouts *et al.*, 2023; Steen y Van Bueren, 2017)
— contextos para demostrar, probar o testear **soluciones innovadoras** (tanto tecnologías como formas de vivir) (Voytenko *et al.*, 2016; Kronsell y Mukhtar-Landgreen, 2018; Marvin *et al.*, 2018; Ersoy y Van Bueren, 2020)
— experimentación a **pequeña escala**, centrada en actuaciones concretas y realizables en el corto plazo (Karvonen y Van Heur, 2014)
— varios autores subrayan que el objetivo de los laboratorios urbanos es la **sostenibilidad urbana** (Bulkekey *et al.*, 2016; Kronsell y Mukhtar-Landgree, 2018; Marvin *et al.*, 2018)

En base a las prioridades y al enfoque de cada estudio en torno a los laboratorios urbanos, diversos autores también han realizado un ejercicio de clasificación de los diferentes laboratorios. Algunos más centrados en el tipo de laboratorio, en sus características, en las actividades o en los beneficios que generan (Marvin *et al.*, 2018; Juurjärvy y Pesso, 2013; Franz, 2015; Aernouts *et al.*, 2023; Steen y Van Bueren, 2017; Voytenko *et al.*, 2016; Evans *et al.*, 2016). A pesar de ser una propuesta relativamente novedosa, su atractivo y su potencial hacen que el volumen de producción académica sobre este tipo de herramientas no pare de crecer.

V.3. **Limitaciones y retos de los laboratorios urbanos vivientes**

A pesar del gran potencial que se divisa en la implantación de los laboratorios urbanos vivientes para abordar el reto de la exclusión urbana, varios autores también han mostrado sus dudas, subrayando las limitaciones que pueden presentar.

Por un lado, varios autores cuestionan si estas herramientas tienen una capacidad transformadora más allá de los «pequeños» experimentos. Esto es, si la experimentación urbana, y dentro de ella, los laboratorios urbanos vivientes, surgen como una alternativa a una forma de hacer, con **capacidad de transformar la propia estructura**, o si, al contrario, se trata de actuaciones experimentales dentro del sistema establecido, sin capacidad para alterar el *status quo* de las estructuras de poder (Rizzo, 2021; Evans *et al.*, 2016; Marvin *et al.*, 2018)

> ¿Llevan a la transformación o se trata más bien del mantenimiento de la dinámica habitual?[15] (Marvin *et al.*, 2018: 2)

En relación con la cuestión anterior, también se ha debatido en la comunidad científica sobre la capacidad de los laboratorios urbanos de **trascender los límites espacio-temporales** definidos para el experimento en cuestión. El discurso alude a elementos como el *upscaling,* la replicabilidad, el *roll-out,* etc., que podrían ser las claves para que los laboratorios no se queden en actuaciones experimentales aisladas y tengan un impacto más allá de sus propios límites.

> Tenemos conocimientos limitados sobre cómo pueden ampliarse las buenas prácticas para lograr el cambio transformador necesario. Esta es una brecha crítica en la investigación y las políticas.[16] (Marvin *et al.*, 2018: 2)

Estas y otras cuestiones recogidas de la comunidad científica informarán el estudio comparativo que se expone a continuación, tomando como muestra 10 laboratorios urbanos en el panorama europeo. Laboratorios que se ubican en ámbitos urbanos donde se reconoce la existencia de una cierta vulnerabilidad y/o exclusión social.

VI. DIEZ LABORATORIOS URBANOS VIVIENTES EN EUROPA

El estudio empírico de este trabajo de investigación toma como objeto de estudio 10 laboratorios urbanos vivientes desarrollados en contextos europeos de regeneración urbana. Se trata de laboratorios que han sido materializados en ámbitos urbanos donde se reconoce la existencia de una cierta dinámica de vulnerabilidad y/o exclusión urbana. La totalidad de los casos consiste en iniciativas financiadas en el marco de programas de financiación europea.

---

[15] (trad.a) «Do they lead to transformation or is this more about the maintenance of business as usual?» (Marvin *et al.*, 2018: 2)

[16] (trad.a) «We have limited knowledge on how Good practice can be scaled up to achieve the transformative change required. This is critical research and policy gap». (Marvin *et al.*, 2018: 2)

A continuación, se muestra, en primer lugar, una breve explicación metodológica del estudio empírico, seguido de una breve presentación de los laboratorios urbanos vivientes que componen la muestra. El apartado se cierra con la exposición de los resultados.

Tabla VI.1
Listado de proyectos europeos y ciudades en los que se ubican los laboratorios urbanos vivientes a estudiar

Nombre del proyecto europeo	Convocatoria del proyecto europeo	Ciudades donde se ubican los laboratorios
ATELIER	Horizon2020. 2019-2023	Amsterdam, Bilbao
BEGIN	Interreg North-Sea Region. 2013-2017	Amberes, Gotemburgo
CLEVER Cities	Horizon2020. 2018-2023	Hamburgo, Londres
ENERPAT	Interreg Sudoe. FEDER. 2016-2019	Cahors, Vitoria-Gasteiz
SoHo Lab	JPI- Urban Europe. ENSUF Call. 2017-2020	Bruselas, Milán

Fuente: elaboración propia.

VI.1. **Metodología del estudio comparativo**

En este apartado se expone brevemente la metodología empleada para el estudio empírico. El objetivo del estudio empírico se resume en comprender de qué forma los procesos que desarrollan los laboratorios urbanos vivientes contribuyen, por un lado, al establecimiento de micro-democracias a escala local, es decir, al establecimiento de procesos de empoderamiento y distribución de poder a escala local; y, por otro lado, a un cambio estructural y sistémico que permita que ese micro-proceso a escala local no se convierta en una excepción, sino en una nueva forma de abordar los retos a escala local.

El proceso desarrollado se puede comprender en base a siete fases. Las fases no se despliegan necesariamente de forma lineal, sino que se entienden como elementos que pueden solaparse o generar procesos circulares.

Primero, se define la muestra de casos a analizar y comparar. A continuación, se define la herramienta de análisis, para continuar con la recopilación de datos. Con todos los datos, se realiza el análisis de cada caso concreto. La definición de la herramienta de análisis ha ido adaptándose según se han ido recopilando datos de cada caso. De forma similar, el análisis de los propios datos ha permitido ir ajustando la herramienta de análisis para dar una mayor coherencia al conjunto de variables que

se emplean para la siguiente fase: el análisis comparado de los diferentes laboratorios. La lectura cruzada del estudio de los procesos individuales y los resultados alcanzados permiten extraer aprendizajes que generan una nueva reflexión en torno a la propia definición de la herramienta de análisis. Por razones de extensión, en el apartado de resultados únicamente se expondrán los resultados del análisis comparado, sin entrar en el análisis individual de cada caso concreto. Los casos se presentarán brevemente al final de este apartado.

VI.1.1. *Selección de casos*

La metodología de la selección de casos sigue un proceso que permite rastrear una diversidad de casos de manera exploratoria. En primer lugar, se define el tipo de casos que responden al objetivo del estudio empírico. Por un lado, se buscan laboratorios en lugares que presentan fenómenos de vulnerabilidad urbana, es decir, en barrios vulnerables. Por otro lado, se limita la búsqueda de casos al contexto europeo, al ser el objetivo del análisis conocer la contribución de las políticas y la financiación europea a la creación de procesos de empoderamiento y cambio estructural. En este sentido, se ha pretendido abarcar una cierta diversidad de contextos geográficos, evitando la concentración de numerosos casos en una misma región. Para asegurar dicha diversidad, se define un determinado número de casos (10) que permita explorar diferentes laboratorios y contextos de forma comparativa.

La búsqueda de casos se fundamenta en lo que definimos como un proceso de búsqueda sistemática de estudios de caso. Partiendo de las bases de datos de *Web of Science* y *Scopus,* se realiza un proceso similar al de la búsqueda sistemática de literatura, en este caso, centrando el objetivo de la búsqueda no tanto en los conceptos teóricos, sino en los casos que se presentan en las publicaciones. La búsqueda sistemática se realiza en base a una serie de criterios que van filtrando las diversas publicaciones y los casos en que en ellos se analizan. Tras esta fase de cribado, se alcanza un listado de 26 casos que cumplen con los criterios. En base a asegurar un equilibrio geográfico y tipológico, finalmente se seleccionan los 10 casos que componen la muestra de este estudio comparativo. En el siguiente apartado se presentan brevemente los laboratorios que componen la muestra.

VI.1.2. *Definición de la herramienta de análisis*

La herramienta de análisis que se define para este estudio permite la recogida de datos de forma estructurada, así como el ejercicio comparativo entre los diferentes casos analizados. Para ello, se han definido una serie de variables, dependientes e independientes, que permiten responder al objetivo del estudio empírico: por un lado, la incidencia de los laboratorios urbanos en la creación de procesos de empoderamiento

multi-agente a escala local, centrando el foco en particular en la ciudadanía, y más específicamente en los colectivos más vulnerables o excluidos; y por otro lado, la incidencia de los laboratorios en un cambio estructural.

Para ello, el estudio identifica, en la medida de lo posible, los resultados en estas claves: los resultados en clave de aumento de agencia (creación de recursos y ampliación de capacidades), y los resultados en cambios estructurales. Estos resultados comprenden lo que se consideran las **variables dependientes**: aquellos elementos que están condicionados por otras variables (las variables independientes).

Las **variables independientes** se identifican para tratar de encontrar determinadas relaciones de causalidad en los resultados arriba mencionados. Estos proceden del estudio de la gobernanza de cada caso individual: el proceso llevado a cabo, qué agentes han participado, qué papel han jugado y, cómo.

A continuación, se muestra el resumen de la herramienta de análisis. Para mayor detalle de cada tipo de variable, se aporta una tabla más detallada en el Anexo.

Tabla VI.2
Variables independientes del estudio comparativo

Variables dependientes		
Resultados contextuales	Resultados aumento de agencia (individual/colectivo)	Resultados cambios estructurales

Variables independientes		
Características del contexto	Proceso llevado a cabo	Modelo de gobernanza

Fuente: elaboración propia.

La taxonomía de las variables que constituye la herramienta de análisis procede, por un lado, de la exploración teórica de los conceptos, así como de la propia recopilación de los datos. Es decir, la identificación de un elemento u otro como relevante en un proceso ha permitido ir adaptando la estructura inicial y «llenándola» de variables concretas que permiten establecer una comparación o una lectura conjunta de los diversos casos, de sus condicionantes y de sus resultados. Ha sido, por lo tanto, un ejercicio iterativo entre la teoría y el estudio empírico, en una combinación entre lo deductivo y lo inductivo, donde la propuesta teórica de la herramienta de análisis ha permitido iniciar el ejercicio analítico y, a su vez, el propio análisis empírico ha ido enriqueciendo y optimizando la herramienta de análisis.

Es así que no se presenta como una herramienta «completa» o «cerrada», sino como una herramienta abierta y adaptable. La versión empleada en este capítulo ha sido adaptada para el objetivo de este trabajo de investigación. El número y tipo de variables, o la pertinencia de unas u otras, dependerá en cada estudio, de los objetivos marcados.

En el Anexo se presenta la taxonomía completa que se ha empleado para el estudio comparativo.

VI.1.3. *Recopilación de datos*

La recopilación de información sobre los casos seleccionados ha combinado fuentes primarias y secundarias. En una primera fase, se ha recabado información sobre cada caso a través de los artículos académicos que han permitido su selección como caso de la muestra. Este primer acercamiento ha permitido identificar otras fuentes bibliográficas, documentales y audiovisuales complementarias, las cuales han permitido la construcción de una primera definición de cada uno de los casos. Dependiendo del tipo de caso, se ha podido contar con informes técnicos, actas de reuniones, informes de resultados, informes de evaluación, artículos académicos adicionales, capítulos de libros, publicaciones en medios digitales, vídeos de difusión de las iniciativas, publicaciones en redes sociales, información disponible en las plataformas de la Comisión Europea, en las páginas web oficiales de los programas europeos de financiación, etc.

En una segunda fase, se ha contrastado y completado la información recopilada con entrevistas semi-estructuradas en profundidad a agentes que han participado/coordinado/promovido los laboratorios urbanos vivientes seleccionados. En total, se ha mantenido un diálogo con un total de 15 personas implicadas en los procesos estudiados. Los agentes entrevistados provienen tanto de las instituciones públicas, de la academia, como de la sociedad organizada, con una predominancia de agentes académicos. En el Anexo se muestra el listado de las personas entrevistadas, de forma anónima. En numerosos casos, el intercambio con los agentes entrevistados ha sido iterativo, de forma que se ha podido profundizar en algunas cuestiones que han ido surgiendo según se ha ido avanzando en el análisis individual y comparativo de los casos.

VI.1.4. *Análisis individual y comparativo*

La primera parte del análisis consiste en una introducción individualizada a cada caso de la muestra. Empleando la herramienta anteriormente expuesta, se definen tanto las variables independientes como las variables dependientes, alcanzando una comprensión del proceso, del nivel de empoderamiento individual/colectivo y de cambio estructural que se observa en cada uno de los casos.

En la segunda parte se procede al ejercicio comparativo entre los 10 casos que componen la muestra. La metodología empleada para ello consiste en un estudio comparativo cualitativo. Basándose en el proceso definido por Ragin (1987, 2000)[17], el estudio busca identificar los factores (variables independientes) que parecen asociarse con un proceso de empoderamiento o de cambio estructural/sistémico. Es decir, se trata de buscar qué tipo de variables independientes se asocian con determinados resultados en cuanto al proceso de inclusión política y empoderamiento, como se ha descrito anteriormente. Por un lado, con una mayor capacitación o adquisición de agencia por parte de las personas/colectivos; y por otro lado, con una mayor transformación de carácter estructural o sistémico.

La valoración se ha realizado de forma binaria (y no continua), debido a la dimensión de la muestra, así como a la incapacidad de cuantificar la contribución de los laboratorios urbanos a los procesos mencionados en base a la información recopilada. La evaluación, por lo tanto, recoge si las fuentes consultadas proporcionan suficientes indicios y evidencias como para afirmar una contribución en uno u otro ámbito. O, al contrario, si las fuentes no ofrecen ningún indicio de haber contribuido a un determinado elemento. Sin embargo, no se evalúa el alcance de dicha contribución, su dimensión.

VI.2. **Selección de laboratorios urbanos vivientes**

En este apartado se presentan brevemente los 10 laboratorios que componen la muestra del estudio comparativo. Se trata de laboratorios en el contexto europeo, que abordan determinados retos en contextos de vulnerabilidad o exclusión urbana. Todos los casos cuentan con financiación de programas europeos.

Los 10 laboratorios pertenecen a 5 proyectos financiados por diferentes programas de financiación europea: ATELIER, BEGIN, CLEVER Cities, ENERPAT y SoHoLab. La primera parte del nombre de cada laboratorio se refiere precisamente al nombre del proyecto europeo. La segunda parte del nombre se refiere a la ciudad donde se ubica.

A continuación, se presentan brevemente los diez casos estudiados.

---

[17] Denominado Qualitative Comparative Analysis (QCA).

Figura VI.1
Ubicación geográfica de los laboratorios urbanos vivientes

Fuente: elaboración propia.

ATELIER:

Se trata de una iniciativa del programa H2020 que pertenece al grupo de proyectos de innovación de *Smart City and Communities (SCC)*. El proyecto cuenta con 30 socios de 11 países, y está coordinado por el Ayuntamiento de Ámsterdam. Los dos proyectos *lighthouse* o piloto son Bilbao y Ámsterdam, ambos parte de este estudio comparativo[18].

El proyecto Atelier consiste en la creación de distritos de energía positiva (*Positive Energy Districts*, PED). Es decir, un distrito en el que se produce más energía de la que se consume. Para ello, los habitantes y el entorno urbano, no sólo son consumidores de energía, sino también productores. El proyecto consiste en la conceptualización de ese distrito, con la definición de una serie de proyectos piloto como «demostradores» del planteamiento realizado.

ATELIER1: En **Ámsterdam**, el proyecto incluye tanto edificios existentes como de nueva construcción en el ámbito de Buiksloterham. Todos ellos se conectan a una red inteligente que permite la creación de una comunidad energética. La ener-

[18] Para más información, ver: https://smartcity-atelier.eu/about/

gía producida se almacena y se comparte en un mercado local de energía, donde se equilibra la producción y la demanda energética entre los habitantes, a través de una plataforma digital. El proyecto también integra la implantación de un centro de movilidad eléctrica (eHub), eliminando el uso de combustibles fósiles en la movilidad y convirtiendo Buiksloterham en un distrito neutral en cuanto a emisiones de carbono.

Figura VI.2
Visita y evento formativo del consorcio a Buiksloterham en octubre de 2021

Fuente: Atelier Positive Energy Districts (2021, 19 de octubre).

Figura VI.3
Impresión artística del proyecto piloto Reppublica

Fuente: Atelier Positive Energy Districts (s.f.).

ATELIER2: En el caso de **Bilbao**, el desarrollo del proyecto Atelier implica un proceso a largo y a corto-medio plazo. El largo plazo se aborda con la definición de una estrategia de ciudad a largo plazo, *Bilbao Bold City Vision*, que posteriormente se integra en la estrategia municipal *PACES2030*. El corto plazo, en cambio, se concentra en la implementación de un nuevo sistema energético basado en la geotermia y la energía solar, que se testea en tres edificios ubicados en las tres zonas de Zorrotzaurre —norte, centro y sur.

Figura VI.4
Reunión de trabajo en uno de los edificios piloto

Fuente: Atelier Positive Energy Districts (2023, 4 de abril).

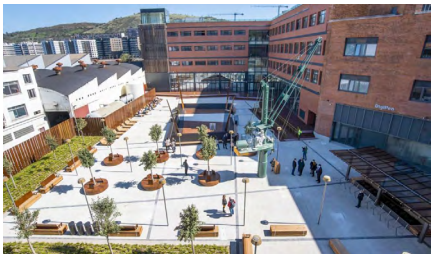

Figura VI.5
Edificio piloto y urbanización alrededor finalizados en Zorrotzaurre

Fuente: Atelier Positive Energy Districts (2023, 21 de abril).

BEGIN:

Proyecto financiado por el programa Interreg North Sea Region, se centra en la implantación de estructuras verde y azul (*blue-green infrastructure*, BGI) para abordar la resiliencia climática a través de la innovación social. Es decir, a través de la implicación de diversos agentes interesados en el proceso de toma de decisiones[19].

BEGIN1: En el caso de **Amberes**, el proyecto surge en el marco de un interés en reacondicionar y activar la zona de la playa de Sint-Anneke, además de considerar esta zona como un ámbito clave para la estrategia de adaptación al cambio climático de la ciudad. Para ello, dos departamentos del gobierno local se unen para dar inicio al laboratorio, que busca testear y experimentar en el corto plazo en el ámbito, visto que la realización del plan oficial del Ayuntamiento podría tardar más tiempo del esperado inicialmente en materializarse. En este marco, el *urban living lab* se considera como un experimento o una prueba sobre qué elementos podrían constituir el plan a largo plazo. El proyecto europeo Interreg proporciona a la ciudad los recursos necesarios para materializar el proceso de co-creación que caracteriza al laboratorio urbano, el cual se concentra en un *Design Sprint* de una semana de duración.

Figura VI.6
Sesión de co-creación del *design sprint*

Fuente: Antwerpenmorgen (s.f.b).

Figura VI.7
Resultado de la implementación de la solución co-diseñada

Fuentes: Antwerpenmorgen (s.f.a).

BEGIN2: En **Gotemburgo**, el proyecto piloto forma parte de una estrategia de mayor alcance de *placemaking* en torno al Parque del Jubileo, denominado *Jubileumsparken 0.5.* Tras una primera fase de construcción de pabellones temporales en la zona industrial obsoleta (tales como la sauna y la piscina, entre otros), el proyecto europeo retoma uno de los pabellones ya deteriorados para incorporar nuevos usos y estructuras al mismo. El resultado es la instalación *The Nose in the Mud,* un proyecto diseñado

[19] Para más información, ver: https://northsearegion.eu/begin/

por el arquitecto Santiago Cirugeda, de Recetas Urbanas. Siguiendo la filosofía del *placemaking* de las experiencias previas, se construye una instalación sobre la temática del agua. A su vez constituye un aula exterior para aprender sobre y experimentar con el agua, subrayando las estrategias que se han empleado en el parque *Jubileumsparken*.

Figura VI.8
Proceso de construcción participativa de *The Nose in The Mud*

Fuente: Recetas urbanas (2019).

Figura VI.9
Prototipo de la sauna en el marco de *Jubileumsparken 0.5*

Fuente: Metalocus (2015).

CLEVER:

Proyecto centrado en la implantación de soluciones basadas en la naturaleza (SBN) para la regeneración urbana de barrios vulnerables. El proyecto aspira a posicionar este tipo de soluciones como herramientas para la mejora de la salud pública, la cohesión social, la seguridad ciudadana y el aumento de las oportunidades económicas de dichos barrios. Hamburgo y Londres son dos de los diez proyectos que se han sumado a esta iniciativa, no todas ellas en clave de laboratorio urbano viviente[20].

CLEVER1: En **Hamburgo**, el proyecto busca redefinir la identidad de un ámbito periférico con una diversidad socio-demográfica muy significativa. El proyecto se lleva a cabo a través de numerosas intervenciones de pequeña escala. Entre ellas, intervenciones SBN en el marco de un nuevo corredor verde, una nueva señalética que pretende mejorar la accesibilidad de la infraestructura verde del barrio, la implantación de fachadas vegetales en edificios residenciales y la construcción de instalaciones acuapónicas en patios de colegios como espacios pedagógicos.

[20] Para más información, ver: https://clevercities.eu

Figura VI.10
Reunión de inicio del proyecto, donde se emplearon pantallas interactivas para dialogar con los diferentes agentes

Fuente: CLEVER Cities (s.f.).

Figura VI.11
Inauguración del nuevo sistema de señalización en los corredores verdes del barrio

Fuente: CLEVER Cities (2021, 9 de noviembre).

CLEVER2: En **Londres**, de forma similar, la iniciativa agrupa una serie de diversas intervenciones en el espacio público. Las acciones se ubican principalmente en la zona sur de Thamesmead. En concreto, en los complejos residenciales (*housing estates)* de Parkview y Southmere, en los cuales Peabody —principal propietario del suelo— tiene un interés estratégico en el uso de *soluciones basadas en la naturaleza* para mejorar la apariencia y la experiencia de las urbanizaciones (*the look and feel).* La zona sur del barrio de Thamesmead se encuentra entre los ámbitos con indicadores socio-económicos más desfavorecidos del ámbito metropolitano. En el marco del proyecto se constituyen el Community Design Collective (CDC) así como del Community Research Group (CRG), dos grupos ciudadanos representativos y deliberativos dotados de recursos y cierto poder de decisión. En cuanto a actuaciones materiales, se desarrollan cambios en la calle Maran Way que pretenden crear un nuevo tipo de calle más saludable, amable y entendido como espacio de la comunidad; la mejora de una ruta peatonal y ciclista en forma de corredor verde; y pequeñas intervenciones en espacios singulares, como la naturalización de ciertos enclaves urbanos, o la apertura de aulas al aire libre con una misión pedagógica.

Figura VI.12
Sesión de co-creación con GLA

Fuente: CLEVER Cities (2019, 14 de febrero).

Figura VI.13
Construcción participativa de nuevo huerto comestible en South Thamesmead

Fuente: CLEVER Cities (2021, 26 de julio).

ENERPAT:

El proyecto ENERPAT (Co-creación de soluciones Energéticamente eficaces de Eco-Renovación del hábitat Residencial Patrimonial) es una iniciativa financiada por los Fondos Europeos de Desarrollo Regional, en el marco del programa Interreg Sudoe. El proyecto surge con la idea de abordar el problema de la eficiencia energética de la edificación de los tejidos históricos, a través de soluciones innovadoras que tengan en consideración las capacidades y las técnicas tradicionales locales, el ciclo de vida de las soluciones y el apoyo a la economía y al desarrollo local. Todo ello, a través de un proceso participativo, colaborativo y experimental, mediante el formato de *living lab*.

ENERPAT1: En **Cahors**, el proyecto se enmarca en la estrategia metropolitana *Coeur d'Agglo,* que busca revitalizar el casco histórico y atraer a nuevos residentes. En la misma, la colaboración entre el Grand Comune de Cahors (gobierno metropolitano) y la Universidad de Toulouse da lugar a un proceso de investigación en torno a la eco-rehabilitación de edificios patrimoniales, parte de la cual se desarrolla en el marco de este proyecto europeo. El proyecto piloto financiado por la iniciativa ENERPAT define y materializa la eco-rehabilitación de un edificio deteriorado a través de materiales basados en las fibras de cáñamo.

Figura VI.14
Reunión de co-creación del partneariado en Cahors

Fuente: Egusquiza *et al.* (2021).

Figura VI.15
Avance de la implementación de la solución en el edificio piloto

Fuente: ENER'PAT (s.f.).

ENERPAT2: En **Vitoria-Gasteiz**, el proyecto piloto consiste en la rehabilitación energética de un edificio histórico del casco medieval. En este caso, al no encontrar materiales de producción local adecuados para las soluciones de rehabilitación energética, se plantean diversas soluciones.

Figura VI.16
Sesión de co-creación del partenariado en Vitoria-Gasteiz

Fuente: Egusquiza *et al.* (2021).

Figura VI.17
Edificio piloto en Vitoria-Gasteiz, antes de ser rehabilitado

Fuente: Egusquiza *et al.* (2021).

SOHO:

El proyecto europeo SoHoLab es una iniciativa de JPI Urban Europe que surge con el objetivo de aunar la aproximación social y espacial de los retos en los grandes complejos de vivienda social. En este marco, se estudia el potencial de los laboratorios urbanos vivientes para integrar a diversos agentes locales en los procesos de regeneración urbana de dichos barrios. No parte con ningún objetivo concreto, más allá de experimentar el potencial mismo del laboratorio para una regeneración en claves sociales.

SOHO1: En **Bruselas**, el proyecto se desarrolla en el barrio de Peterbos. La iniciativa se define como un contexto de investigación-acción que pretende identificar las «capas ocultas» de información socio-espacial, asociativa e institucional que inciden en la vida cotidiana del barrio. Con ello, la iniciativa busca implicar a las diferentes partes interesadas en el proceso de implementación de determinados proyectos piloto. Considera estos proyectos como espacios con potencial de activar a los agentes locales en el proceso de regeneración urbana de su barrio, y como consecuencia, en la mejora de su calidad de vida. Entre los hitos nos encontramos la constitución del Comité de Coordinación de Peterbos, el cual aspira a coordinar las diversas dinámicas, planes y proyectos de regeneración y rehabilitación que están sucediendo simultáneamente en el barrio. También se desarrolla un proyecto de narrativa digital, *Insjalet,* que busca crear una narrativa alternativa a la visión estigmatizada del barrio, así como un proyecto de activación socio-laboral consistente en un taller de reciclaje y *upcycling* de muebles y otros objetos, *Brico Rencontre.*

Figura VI.18
Reunión del Comité de Coordinación de Peterbos

Fuente: Maranghi *et al.* (2020).

Figura VI.19
Iniciativa *Brico Rencontre* en marcha

Fuente: Maranghi *et al.* (2020).

SOHO2: En **Milán**, la iniciativa del proyecto SoHo Lab se enmarca en un proyecto con trayectoria propia liderada por el Politécnico de Milano: *Mapping San Siro*. Como el nombre del proyecto indica, se desarrolla en el barrio de San Siro. Se trata de un laboratorio que pretende contribuir a abordar los problemas del barrio de forma más eficaz y, sobre todo, de promover herramientas para la transformación, en colaboración con la comunidad local. Entre los principales hitos se encuentra la constitución de una red de agentes locales, la red *Sansheroes,* y la producción de documentos de diagnóstico y propositivos, creados de forma colaborativa y participativa. Entre los proyectos más concretos en el marco de SoHo Lab, nos encontramos con *Ghe Pensi Mi*, centrado en la inserción en el mercado laboral de mujeres con trayectorias migrantes; y *Green Living Lab*, un proyecto de urbanismo táctico en Via Abbiati, implementado de forma participativa.

Figura VI.20
Primera sede de *Mapping San Siro*

Fuente: Mapping San Siro (s.f.a).

Figura VI.21
Parte el resultado de *Green Living Lab*, Via Abbiati

Fuente: Mapping San Siro (s.f.b).

VII. PROCESO Y GOBERNANZA DE LOS LABORATORIOS URBANOS VIVIENTES

Retomando los conceptos presentados en los primeros apartados, en este punto exploramos el potencial que emerge de los laboratorios urbanos para desarrollar un proceso de adquisición de agencia por parte de los diversos agentes y, en particular, por parte de la ciudadanía. Se trata de uno de los dos procesos que definen el proceso de empoderamiento, según el modelo de Alsop *et al.* (2006).

Para ello, comenzaremos por realizar un análisis comparativo del modelo de gobernanza de los diversos laboratorios que componen la muestra. En concreto, atenderemos a quién compone la estructura de gobernanza (composición), qué papel tienen dentro del mismo (estructura), y de qué forma se desarrollan las interacciones entre unos y otros (proceso).

VII.1. **Agentes promotores**

En primer lugar, se advierte que la gran mayoría de los laboratorios urbanos han sido **promovidos** por las instituciones públicas (8/10). Entre ellas, la mayoría (5) son promovidas por departamentos de gobiernos locales municipales (tres departamentos relacionados con la planificación territorial y el medio ambiente, un departamento de participación, y uno específico creado para el desarrollo de laboratorios urbanos). Nos encontramos también con una agencia pública de desarrollo urbano (ENERPAT Vitoria-Gasteiz), y con dos gobiernos metropolitanos (Comunidad de Grand Cahors en ENERPAT1 Cahors y Greater London Authority en CLEVER2 Londres). Por otro lado, dos de los laboratorios han sido promovidos por instituciones universitarias, en concreto, los dos laboratorios del proyecto SOHO LAB. En ambos casos, el proyecto se asocia a centros o departamentos de estudios urbanos. En Bruselas, al Centro de Estudios Urbanos de la Universidad de Vrije, y en Milán, al Departamento de Arquitectura y Estudios Urbanos del Politécnico de Milán. Ningún laboratorio de la muestra ha sido promovido por una entidad social.

Se trata, por lo tanto, de una mayoría de iniciativas de **origen institucional**.

VII.2. **Composición y estructura de las redes de gobernanza**

En segundo lugar, prestamos atención a la composición de las redes de gobernanza. Para ello, tomamos el modelo de cuádruple hélice (Carayannis *et al.*, 2022) con una pequeña modificación. Consideramos los cuatro sectores integrados en este modelo ampliamente reconocido (instituciones públicas, sector privado, sociedad y academia), y dividimos el sector social en la sociedad organizada y en la ciudadanía anónima, con la intención de prestar especial atención a la presencia y el papel de los ciudadanos anónimos.

Se advierte que la **composición** de las redes de gobernanza que conforman los laboratorios urbanos es significativamente diversa. Desde un punto de vista holístico, se advierte que, en la mitad de los casos, los cinco sectores de la sociedad (instituciones públicas, sector privado, sociedad organizada, ciudadanía y academia) están presentes. Y en la otra mitad, cuatro de los cinco sectores. En la totalidad de los laboratorios se advierte la presencia de las instituciones públicas, así como del sector privado. La diversidad de agentes implicados, por lo tanto, desde una visión global, resulta evidente.

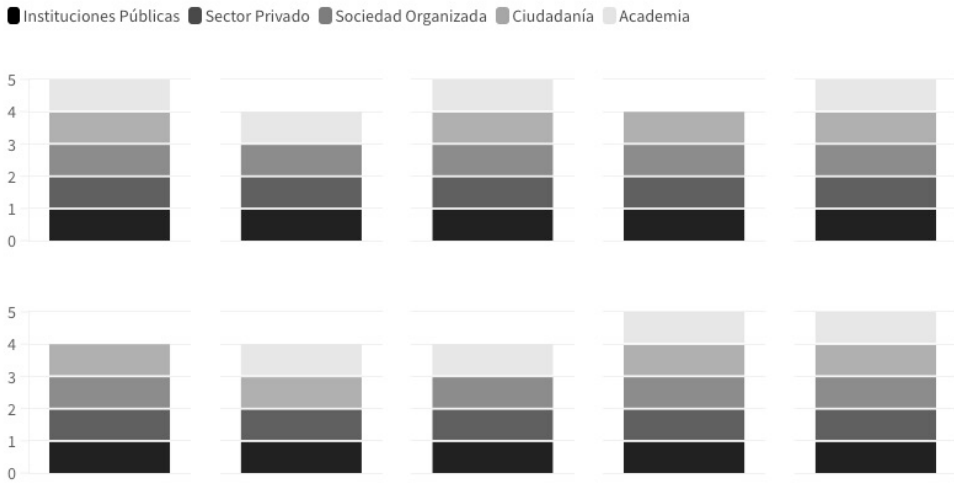

Figura VII.1
Composición de los modelos de gobernanza de los 10 laboratorios
Fuente: elaboración propia.

Si miramos la composición en mayor detalle, sin embargo, la imagen que observamos no resulta tan positiva. Para facilitar esta lectura más detallada, se han definido **tres niveles** de gobernanza.

El ***primer nivel*** de gobernanza se refiere a la «cabeza» del laboratorio de forma global, su equipo *core,* formado por agentes que «gobiernan» o «gestionan» el laboratorio en su globalidad. Es decir, como marco donde suceden múltiples actuaciones (en algunos casos). El ***segundo nivel*** se compone de un grupo de agentes que se encarga de llevar a cabo las actuaciones. Actúan bajo el paraguas del primer nivel de gobernanza, con mayor o menor autonomía, dependiendo de cada caso. Lo que caracteriza a este nivel es que puede haber diversas subestructuras de segundo nivel en cada laboratorio, una por cada actuación o proyecto/subproyecto que se desarrolle, por el desarrollo de un

proyecto complejo en diversas líneas temáticas/estratégicas. Por último, en el ***tercer nivel*** de gobernanza incluimos a los agentes que han participado en algún momento de la iniciativa, sin llegar a ser parte, de manera más o menos formal, de las estructuras generadas para su desarrollo/gestión o toma de decisiones. Los agentes implicados en este nivel, por lo tanto, no adquieren responsabilidades sobre el proceso y los resultados, a diferencia de los agentes en los niveles 2 y 3.

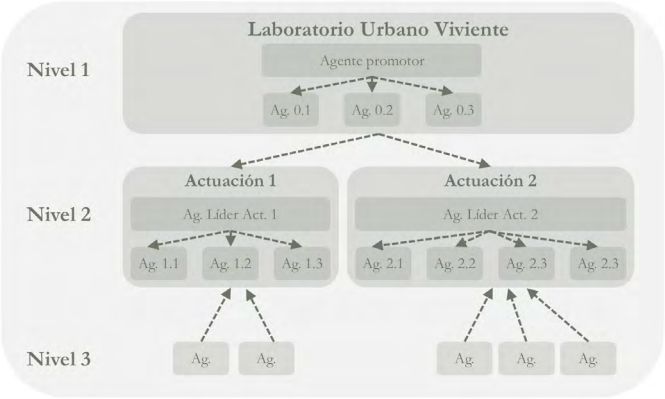

Figura VII.2
Relación de los tres niveles de gobernanza

Fuente: elaboración propia.

El gráfico de barras inferior muestra la distribución de los agentes en los tres niveles de gobernanza, y en relación al sector al que pertenecen los agentes promotores de las diversas iniciativas.

Figura VII.3
Proporción de agentes que componen las estructuras de gobernanza

Fuente: elaboración propia.
Nota: Prom: agentes promotores; N1, N2, N3: nivel 1, 2 y 3 de gobernanza.

El diagrama muestra que el ***primer nivel*** está formado mayoritariamente por las instituciones públicas, con una presencia muy moderada de las entidades sociales y la academia. Las instituciones públicas forman parte del primer nivel de gobernanza en 9 de los 10 laboratorios, algo que resulta lógico si consideramos que 8/10 han sido promovidos por las propias instituciones. Comparten este nivel con el sector privado en 6 laboratorios, y con alguna entidad social en la mitad de los laboratorios. La ciudadanía únicamente entra a formar parte del primer nivel de gobernanza en uno de los laboratorios, en CLEVER Londres.

Este caso merece ser subrayado, puesto que se trata de una estrategia deliberada de inclusión de la ciudadanía a través de lo que Camarelles (2021) denomina un *minipúblico deliberativo*. En este laboratorio se crean dos estructuras específicas para la inclusión de la ciudadanía en la red de gobernanza. Por un lado, el Community Research Group (CRG). Un grupo formado por ciudadanos anónimos y otros agentes, creado para realizar las labores de investigación y análisis comunitario. Por otro lado, el Community Design Collective (CDC). Un grupo representativo de la realidad socio-demográfica del barrio donde se ubica, Thamesmead, son elegidos aleatoriamente para reunirse de forma regular. El objetivo de estas reuniones no es otro que debatir y tomar decisiones en torno a determinadas cuestiones relativas al propio laboratorio. Por ejemplo, este colectivo decide a dónde se destinan ciertos recursos dentro del marco del proyecto, entre otros. Los participantes de estos dos grupos son retribuidos económicamente por su tiempo y dedicación en el CDC o CRG.

En algunos laboratorios se crean estructuras específicas más allá de la colaboración entre diferentes agentes en el marco del laboratorio. Estas estructuras muestran diferentes formatos. Por ejemplo, en el caso de SOHO1 Bruselas, se forma el Comité de Coordinación de Peterbos, una estructura que incluye a la agencia de vivienda pública de Bruselas, así como a organizaciones locales y la academia. En el caso de SOHO2 Milán, en el proceso de investigación inicial se forma de manera natural la *Red Sansheroes*. Esta red incluye tanto organizaciones sociales como profesionales y la academia.

La composición de las estructuras que se forman al inicio, a modo de gestión colaborativa del propio laboratorio, va **evolucionando** a lo largo del tiempo. Sobre todo, una vez se terminan las fases que responden a la recepción de determinadas fuentes de financiación.

Resulta de interés observar que los dos laboratorios que crean una estructura multi-agente para asegurar una colaboración regular y estable en el marco del laboratorio son iniciativas promovidas por **agentes no institucionales**. En ambos casos, se trata de iniciativas promovidas por instituciones académicas. Además, se trata de laboratorios que consiguen articular su continuidad en el medio y largo plazo, más allá del límite temporal establecido por los programas europeos en los que se apoyan como fuente de financiación.

Las estructuras del ***segundo nivel*** de gobernanza son mucho más complejos y fragmentados que en el primer nivel. Bajo el paraguas de la estructura de nivel 1, puede haber multitud de subestructuras que coordinan y desarrollan las actuaciones individuales que comprende cada laboratorio. Por ejemplo, en los laboratorios CLEVER (Hamburgo y Londres), existe una subestructura bien definida para cada una de las tres actuaciones (denominados Clever Action Labs). Debido a esta fragmentación, el estudio de este nivel 2 se aborda de forma más generalizada que el punto anterior, contemplando el conjunto de agentes que forman parte de las diversas subestructuras de nivel 2 que puedan tener cabida en cada uno de los laboratorios.

En el caso de los laboratorios con una única actuación, como es el caso de ENERPAT (Cahors y Vitoria-Gasteiz), se considera que no existe una diferenciación entre el nivel 1 y el nivel 2 de gobernanza, al no tratarse de un proceso que abarca varias actuaciones, o donde el desarrollo del proceso se lleve a cabo a través de la definición de líneas estratégicas diferenciadas (como sucede en el caso de ATELIER, por ejemplo).

En el segundo nivel de gobernanza, las **instituciones públicas** mantienen su nivel de presencia, si bien pierden su presencia relativa o proporcional con respecto al resto de agentes. Ganan espacio, sobre todo, el sector privado, la sociedad organizada y la ciudadanía anónima.

La **ciudadanía anónima** está presente en este segundo nivel de gobernanza en tres laboratorios más: CLEVER1 Hamburgo, SOHO1 Bruselas y SOHO2 Bruselas. En todos ellos, un pequeño grupo de personas residentes en el barrio se implica activamente en la promoción, diseño y desarrollo de una iniciativa o actividad determinada. En el caso de Hamburgo, se trata de las comunidades escolares donde se construyen las instalaciones acuapónicas: tienen poder de decisión sobre el diseño y la implementación de las instalaciones y, además, asumen la responsabilidad de su mantenimiento y cuidado. En el caso de Bruselas y Milán, sucede algo similar. La iniciativa *Insjalet*, en Bruselas, cuenta con un grupo reducido de residentes del barrio, quienes pasan a formar parte del equipo gestor de la iniciativa, hasta el punto de llegar a convertirse en un proyecto autogestionado tras la primera fase realizada en el marco del laboratorio urbano viviente. Algo similar sucede con el proyecto *Brico Rencontre* en Bruselas (SOHO1), y *Ghe Pensi Mi* y *Green Living Lab* en Milán (SOHO2). Iniciativas impulsadas y desarrolladas por personas del barrio no pertenecientes a ninguna organización o entidad. La ciudadanía anónima, en este caso, adquiere un cierto poder de decisión, si bien se trata de personas especialmente interesadas en un determinado ámbito de desarrollo o una acción específica, y no necesariamente las personas o colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión. Además, no se trata, como en el caso de Londres, de un grupo representativo de la realidad socio-demográfica.

En varias entrevistas relativas a diferentes laboratorios se muestra una **deliberada intención de no incluir a la ciudadanía anónima** en este nivel de gobernanza, apelando a su responsabilidad ética para con la ciudadanía. En concreto, se argu-

menta que al tratarse de iniciativas con un marco temporal muy marcado por una determinada financiación (por ejemplo, en SOHO1 Bruselas o SOHO2 Milán), y sin un claro compromiso de continuidad a medio-largo plazo, resulta contraproducente para iniciar un proceso de participación ciudadana real. Además, este tipo de procesos sin continuidad, según las personas entrevistadas, contribuyen a alejar a las personas de las dinámicas de participación, al no responder a las expectativas generadas inicialmente.

En estos casos donde no se implica a la ciudadanía directa y deliberadamente, las **entidades sociales** o los **profesionales** que trabajan con las comunidades locales (trabajadores y trabajadoras sociales) se consideran como representantes de la ciudadanía anónima: agentes que conocen la realidad socio-demográfica de primera mano.

Por último, merece ser destacado el equilibrio existente entre los diferentes sectores de la sociedad en el segundo nivel de gobernanza. Se trata del nivel en el cual se alcanza una mayor diversidad en un mayor número de laboratorios.

Por último, la transición al ***tercer nivel*** de gobernanza muestra una realidad diferenciada a las anteriores. Se trata de un nivel que contempla la participación puntual de determinados agentes a lo largo del proceso, sin entrar a formar parte de sus estructuras y dinámicas de toma de decisiones.

En este nivel, tanto las instituciones, el sector privado como la sociedad organizada pierden presencia, y sector de la sociedad que resulta protagonista de este tipo de implicación en los laboratorios es la **ciudadanía anónima**. Esto implica que los laboratorios tienden a otorgar un papel secundario a la ciudadanía anónima en la toma de decisiones. Las personas a título individual son llamados a participar de forma puntual y sin poder de decisión ni responsabilidad. Esta observación cuestiona la incidencia de los laboratorios urbanos en la profundización de la calidad democrática de nuestra sociedad en los barrios vulnerables. Si bien existen notables excepciones como el caso de Londres, arriba expuesto, las dinámicas de los laboratorios tienden claramente a ubicar el papel de la ciudadanía en un plano más consultivo, o con un poder de decisión muy limitado con respecto al conjunto de la propuesta de transformación.

En la mayoría de los laboratorios, las fuentes consultadas y entrevistas realizadas muestran la existencia de uno o dos agentes que son fundamentales en la articulación de la estructura de gobernanza. Muestran evidencias de la existencia de **intermediarios clave** en la configuración de la estructura de gobernanza. Si bien muestran un perfil heterogéneo, se trata de agentes que facilitan la implicación de determinados sectores de la sociedad anónima (como puede ser una asociación acostumbrada a trabajar con residentes, o un clúster profesional con una intensa red de socios y posibles colaboradores). Normalmente este nodo articulador se encuentra entre el nivel 2 y 3

de gobernanza, si bien también puede actuar como elemento articulador interno de todos los niveles de gobernanza (como sucede en el caso de CLEVER1 Hamburgo con la agencia pública Steg).

En varios laboratorios, se subraya el papel que **grupos sociales u ONG** han tenido a la hora de llegar a la ciudadanía anónima, como representación de la misma, o como forma de facilitar su participación actuando de intermediario de confianza.

En otros casos, el intermediario clave es un **departamento institucional**, como es el caso de BEGIN1 Amberes, que cuenta con un departamento propio para el desarrollo de laboratorios urbanos y que facilita los procedimientos necesarios para la puesta en práctica de este tipo de dinámicas y procesos. También hay ejemplos en los que este papel intermediario está en manos de una agencia pública, como en el caso de *Steg* (agencia pública de desarrollo urbano en CLEVER1 Hamburgo), así como en profesionales contratados por los promotores para la dinamización de los laboratorios, quienes a través de sus capacidades y herramientas permiten una implicación real y efectiva de los diversos agentes (BEGIN2 Gotemburgo). En ATELIER2 Bilbao, en cambio, los **clústeres y asociaciones profesionales** han sido agentes angulares y en Cahors (ENERPAT1) permitiendo llegar a numerosos agentes del sector profesional gracias a sus redes existentes.

Por último, cabe subrayar la relevancia de la presencia de las universidades en los barrios donde se realizan los laboratorios, como ha sido el caso de Bruselas (ULL-004BRU) y Milán (ULL011MIL). La presencia de investigadores en el barrio, a través de herramientas etnográficas en el primer caso, y a través de la apertura de una sede del grupo de investigación en el barrio en el segundo caso, se consigue un acercamiento y una generación de confianza en el barrio que permite llegar a los agentes locales, y establecer un rol de «intermediario» entre éstos y las instituciones. Así, los que comienzan como agentes promotores se convierten con el tiempo en intermediarios entre sectores que en un principio se encuentran distanciados (habitualmente, las instituciones públicas y la ciudadanía).

VII.3. **Procesos e interacciones**

Si entendemos la gobernanza como la suma entre estructura y procesos, en el apartado previo hemos prestado atención a la estructura y su composición. En este apartado, profundizaremos en los procesos que se desarrollan en el marco de cada laboratorio urbano viviente que conforma la muestra.

Para profundizar en el proceso, se conceptualiza el mismo como la articulación de diferentes fases a lo largo del tiempo, articulación que estructura la apertura de espacios de diálogo en el seno del laboratorio. Partiendo de la literatura sobre los

laboratorios urbanos vivientes (entre otros, Aernouts *et al.*, 2023; Daldanise, 2020) y la gestión de los procesos de transformación en clave de regeneración urbana (Aparicio y Di Nanni, 2011), y enriqueciendo la propuesta con el propio estudio de los casos de la muestra, se han definido nueve fases que permiten sistematizar el análisis de los casos, de forma que éstas puedan ser comparadas: 1) fase de establecimiento o constitución del laboratorio; 2) fase de investigación; 3) fase de definición del marco estratégico; 4) fase de definición de las actuaciones a realizar; 5) fase de definición y planificación de cada actuación; 6) fase(s) de prototipado y/o implementación; 7) fase de convivencia; 8) fase de evaluación y; 9) fase de rendición de cuentas.

No se consideran necesariamente como fases consecutivas, sino que puede haber fases desarrollándose de forma conjunta o simultáneamente. A su vez, se considera tanto la evaluación como la rendición de cuentas como una fase transversal que no se da únicamente al final del proceso. Se consideran fases evolutivas que pueden estar presentes a lo largo de todo el proceso, como forma de aprendizaje continuo y herramienta para adaptar el proceso según se va avanzando.

Figura VII.4
Ilustración orientativa de las fases que componen el laboratorio urbano viviente
Fuente: elaboración propia.

De forma más o menos explícita, los laboratorios responden al modelo definido. La denominación de las fases, el momento en el que se implementan o su objetivo/contenido puede variar, si bien el modelo sirve para realizar un análisis comparativo entre todos los laboratorios de la muestra.

Resulta de interés observar que cada laboratorio otorga mayor **relevancia a una u otra fase del proceso**. Por ejemplo, los laboratorios SOHO (Bruselas y Milán) otorgan un protagonismo especial a la fase de investigación inicial (Fase 2), mientras

que los laboratorios BEGIN1 Amberes y ATELIER (Ámsterdam y Bilbao) se centran en la definición de una actuación determinada (Fase 5), y los laboratorios ENERPAT (Cahors y Vitoria-Gasteiz) en la definición y prototipado (Fases 5 y 6).

A continuación, se profundiza en mayor detalle en cómo se abordan las diferentes fases por los laboratorios seleccionados.

VII.3.1. *Fase de establecimiento del laboratorio*

Si bien no se considera una fase en sí misma, este punto se refiere al comienzo del laboratorio urbano viviente, el origen de la iniciativa, lo que hace que la iniciativa se ponga en marcha.

Se observan dos dinámicas en relación al origen del laboratorio. Por un lado, se observa que el inicio del laboratorio puede estar sujeto al **acceso a financiación.** El acceso a dicha financiación ha sido el origen de los laboratorios en BEGIN1 Amberes, ATELIER Amsterdam y Bilbao, CLEVER Hamburgo y Londres, ENERPAT Vitoria-Gasteiz y SOHO1 Bruselas. La red generada, la estrategia y actuaciones definidas e implementadas responden a esa convocatoria de financiación.

Recordamos que la financiación europea ha sido uno de los criterios de selección de la muestra, y, por lo tanto, todas las iniciativas de la muestra se apoyan en fondos europeos. Sin embargo, no siempre este acceso es el motivo principal de iniciar el laboratorio (como veíamos en el párrafo anterior). En otros casos, se advierte que existen dinámicas locales ya existentes que dan inicio a un proceso de laboratorio, y los fondos europeos apoyan dicha iniciativa. El segundo tipo de origen, por lo tanto, lo encontramos en las **dinámicas locales**, es decir, en una voluntad o un proceso que se inicia de forma más natural y orgánica en el propio territorio. Esto puede adquirir diversos formatos. Puede partir de la existencia de un plan o una estrategia local en marcha que requiera de un esfuerzo de innovación y transformación del entorno. Es el caso, entre otros, de BEGIN2 Gotemburgo o CLEVER2 Londres. También puede derivar de instituciones académicas locales de establecer un espacio de aprendizaje basado en la realidad y en la acción, como sucede en SOHO2 Milán. En estos casos, los fondos europeos, y otros fondos (tanto europeos, nacionales, regionales, locales o propios) van cubriendo los costes de diferentes fases y actuaciones que se van desarrollado en el marco de dicho laboratorio).

Si atendemos a la **composición** de la red de gobernanza que da inicio a los laboratorios urbanos, advertimos que la ciudadanía no forma parte de ningún laboratorio en su inicio y, en cambio, las instituciones públicas están en 9 de los 10 laboratorios.

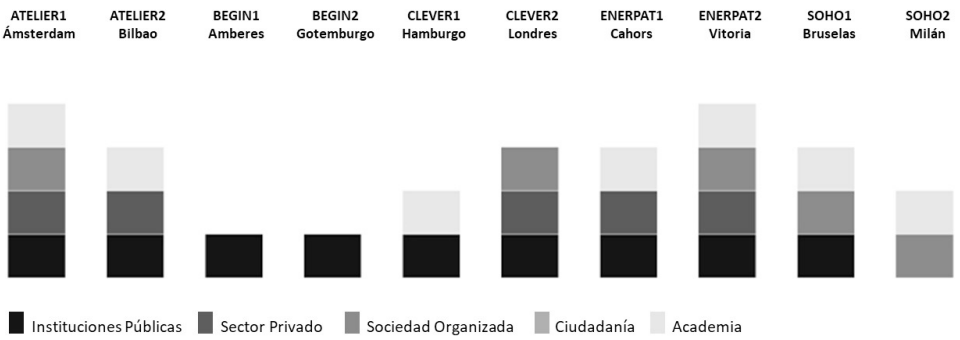

Figura VII.5
Composición de la red de gobernanza en la fase de establecimiento

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la **estructura** de la red y el **nivel de implicación** de los diversos agentes, advertimos que en esta fase se implica únicamente, como resulta lógico, el primer nivel de gobernanza, con un claro liderazgo de las instituciones públicas. La excepción la encontramos nuevamente en los laboratorios SOHO (tanto Bruselas como Milán), donde el liderazgo recae en las instituciones académicas. Particularmente reseñable resulta el caso de Milán donde las instituciones públicas no están presentes en la fase de constitución de la iniciativa, siendo el único laboratorio sin presencia de este sector.

VII.3.2. *Fase de investigación*

La fase de investigación, en la mayoría de los casos, es el primer paso de los laboratorios urbanos vivientes. Se trata de conocer bien la realidad existente, en sus múltiples dimensiones, para adecuar la actuación del laboratorio a los retos, necesidades e intereses locales. A pesar de que la realización de un análisis o diagnóstico es una fase que aparece en todos los planteamientos de un proceso de transformación y/o planificación, hay algunos autores que le otorgan una máxima relevancia (Aernouts *et al.*, 2020).

Al revisar las fases de investigación de los diferentes laboratorios, se identifican tres aproximaciones diferenciadas, si bien algunos laboratorios contemplan más de una aproximación.

Por un lado, nos encontramos con un análisis del entorno que se fundamenta en la recopilación de datos, cartografía, búsqueda de soluciones existentes, información sobre el barrio, etc. Este ejercicio consiste en un trabajo que podríamos considerar ***desktop research***, sin carácter participativo. Se realiza, en la mayoría

de los casos, por parte de los agentes académicos, tanto por parte de grupos de estudiantes universitarios como por parte de los investigadores. Es el caso de los laboratorios ENERPAT (Cahors y Vitoria-Gasteiz), dos laboratorios que elaboran un catálogo de soluciones de rehabilitación existentes, además de realizar un estudio tipológico del barrio en cada ciudad. También SOHO2 Milán aborda este tipo de investigación, con la recopilación de datos, cartografías, historias e información relevante sobre el entorno, en este caso, implicando a estudiantes como ejercicio de aprendizaje o *engaged learning*.

Por otro lado, nos encontramos con laboratorios que inician su andadura con un **diagnóstico de carácter consultivo**. Una consulta pública en la que recogen las percepciones de la ciudadanía y otros agentes participantes. De esta forma, se construye de forma rápida (a través de un evento, una consulta, un cuestionario, etc.) un escenario de punto de partida para el laboratorio urbano. Es el caso de BEGIN1 Amberes, que en su primer día del *Design Sprint* realiza un análisis del entorno; ATELIER2 Bilbao dedica su primer taller a la elaboración de un diagnóstico participado entre los agentes que participan en la dinámica. En CLEVER1 Hamburgo, se recogen las percepciones ciudadanas iniciales en el evento de lanzamiento del laboratorio. En este tipo de aproximación también encontramos laboratorios que emplean varias técnicas participativas para adquirir conocimiento del barrio a través de la percepción y el conocimiento local de los propios agentes. Por ejemplo, en BEGIN2 Gotemburgo, se realizan consultas ciudadanas y un mapeo colectivo, y en CLEVER2 Londres también se realizan mapeos colectivos y encuestas, así como visitas participativas.

En este tipo de procesos de investigación inicial, se observa una apertura del proceso a agentes que no forman parte del consorcio o partenariado inicial: tales como entidades sociales o ciudadanía anónima. Agentes a los que se invita a formar parte puntualmente de un evento de reflexión colectiva, sin ningún compromiso de continuar con dicha implicación en el corto-medio plazo.

Finalmente, la última aproximación concede más relevancia a esta fase de investigación, e invierten más tiempo y recursos a conocer bien el barrio y las dinámicas existentes antes de pasar a las siguientes fases. Denominamos a esta aproximación ***investigación profunda***. En SOHO1 Bruselas, se trata de una fase de 12 meses, en los cuales una investigadora de la universidad promotora reside en el barrio con el objetivo de realizar una investigación etnográfica de forma continua. Genera un entendimiento de la realidad local profunda, en primera persona, y a través de la relación con los residentes y otros agentes locales. En CLEVER2 Londres, se crea un grupo mixto ciudadano, *Community Research Group* (CRG). Se trata de una tarea continua que sucede a lo largo de todo el proceso, y no únicamente al inicio, apoyando las diferentes fases y actuaciones del laboratorio. Asimismo, en SOHO2 Milán se realiza un proceso de investigación inicial por parte de la red *Sansheroes,* que culmina con la

publicación *Fotografie di Quartiere.* En estos casos, la investigación se entiende como la creación de un conocimiento sobre el barrio de forma compartida, combinando conocimiento técnico, experto y no experto/ciudadano, al mismo nivel: **un proceso de co-aprendizaje** (Aernouts *et al.*, 2020). Así, tanto la parte más técnica/experta como la parte ciudadana y local, se implican y se enriquecen del proceso. Adquieren nuevas perspectivas que les permiten complementar su visión y percepciones de la realidad del barrio y de las posibilidades del laboratorio.

> La co-creación es, en primer lugar, co-investigación: identificar y poner de relieve una visión compartida y co-construida de los problemas y los recursos, vinculando de forma significativa el conocimiento científico con el conocimiento común, producido por los llamados hacedores cotidianos, identificados tanto con los residentes como con las organizaciones locales. (...) La co-investigación es tan relevante porque sienta las bases de un lenguaje, una comprensión y una visión comunes del contexto y porque deja espacio para que emerjan voces no escuchadas (marginadas).[21] (Aernouts *et al.*, 2020: 109-110)

En estos tres casos (SOHO1, SOHO2 y CLEVER2) las entidades sociales y la ciudadanía se implican de manera activa en el proceso, y no únicamente de forma puntual.

En resumen, solo tres laboratorios de la muestra destinan un esfuerzo considerable a investigar de forma compartida y en profundidad la realidad local, habiendo una mayoría de casos donde se realiza un análisis más general de forma participada, tratando de recoger las percepciones de la ciudadanía y otros agentes a través de diversas técnicas. Asimismo, la importancia de los datos y la disposición de suficiente información sobre el barrio y el entorno donde se ubica se considera un elemento fundamental en la mayoría de los laboratorios. El acceso a dicha información se considera una herramienta para el empoderamiento de los agentes, una condición *sine qua non* para ejercer una participación informada.

En cuanto a la **composición** de la red de gobernanza en esta fase, encontramos una mayor diversidad que antes en el anterior punto. Encontramos un mayor equilibrio entre los sectores institucionales, empresariales y sociales. Cabe subrayar que en esta fase la ciudadanía está presente en 4 laboratorios, y las entidades sociales, en 8.

---

[21] (trad.a) «Co-creation is first of all co- research: identifying and highlighting a shared and co-constructed vision of problems and resources, significantly linking scientific knowledge with common knowledge, produced by the so-called everyday- makers, identified both with residents and local organizations. (…) Co-research is so relevant because it establishes the basis of a common language, understanding, vision of the context and because it makes space for unheard (marginalized) voices to emerge». (Aernouts *et al.*, 2020: 109-110)

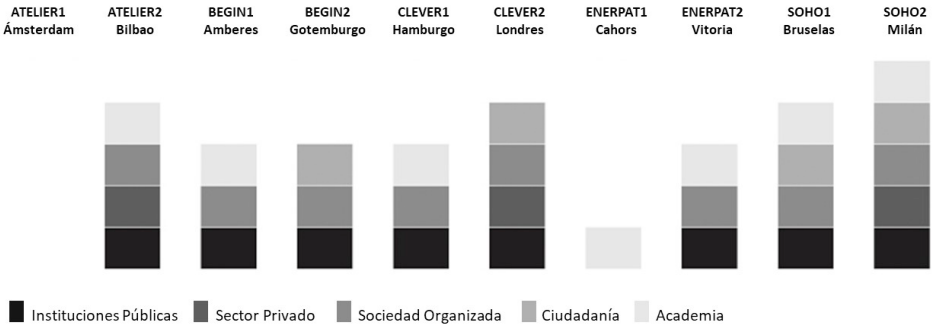

Figura VII.6
Composición de la red de gobernanza en la fase de investigación

Fuente: elaboración propia.

VII.3.3. *Fase de definición del marco estratégico*

Se entiende como marco estratégico del laboratorio la definición de los objetivos a corto, medio y largo plazo. En él se identifica el horizonte de la iniciativa, se define hacia dónde se dirige el laboratorio y qué pretende alcanzar.

Algunos laboratorios surgen con una **visión muy clara y marcada desde su origen**. Esta posición es habitual, por ejemplo, en aquellos que surgen de una convocatoria de financiación, definidos en el apartado referente a la primera fase. La propia convocatoria exige una definición de los objetivos previa a la concesión de la financiación, y por lo tanto, antes de comenzar con el propio laboratorio. En estos casos, el desarrollo del laboratorio busca llevar a la realidad los objetivos predefinidos en la constitución del laboratorio y, en algunos casos, el propio proceso va informando de la necesidad de adaptar o aclarar algunos de los objetivos inicialmente marcados.

Otros laboratorios, en cambio, no parten con una visión predefinida, sino que de forma deliberada se aborda esta tarea desde un **enfoque participativo**, una vez constituido el laboratorio. El objetivo de este posicionamiento es claro: resulta determinante entablar un diálogo con los agentes locales para poder identificar cuáles son las necesidades, intereses y aspiraciones locales. Aspiran a establecer los objetivos en base a este diálogo. Es el caso de SOHO2 Milán en el que, partiendo de un diagnóstico participativo y profundo, el trabajo colaborativo de la red *Sansheroes* pasa a definir los objetivos y las líneas estratégicas de actuación, dando lugar al documento *Instantanee di San Siro.* En el otro laboratorio de SOHO, Bruselas, los objetivos surgen claramente del propio proceso de investigación etnográfica anteriormente descrito. Los objetivos y actuaciones responden a lo observado a lo largo de los meses iniciales de investigación y, por lo tanto, si bien no existe un marco estratégico claro, se considera que la definición de los objetivos globales surge de forma orgánica de la fase de investigación.

Se observa que la definición del marco estratégico, en la mayoría de los casos (8/10), no procede de un ejercicio de co-creación, sino de una definición previa al inicio del proceso de desarrollo de la iniciativa. Una definición realizada de forma «unilateral» por el/los promotor/es del laboratorio o junto con los socios que conforman el primer nivel de gobernanza. Así, resultan ser una minoría los casos, en la muestra únicamente los dos laboratorios SOHO, donde los objetivos se co-definen con otros agentes locales.

Tras esta primera observación, resulta de interés observar, sobre todo en aquellos casos en los que la definición de la visión se realiza de forma participativa, quién participa en dicho proceso de co-definición. En los dos casos en los que se abre la oportunidad de incidir en la dirección del laboratorio, a través de la definición de su estrategia u objetivos, este ejercicio se realiza por el grupo que conforma la estructura de gobernanza de nivel 1. En SOHO1 Bruselas, se trata de la colaboración entre la academia, la agencia pública de vivienda y una organización local. En SOHO2 Milán, se trata de la red *Sansheroes,* compuesta por la academia, profesionales del sector privado y organizaciones locales. En ningún caso se abre el proceso de co-definición de la visión y los objetivos a la **ciudadanía anónima** o al público en general. No se mantiene la diversidad de agentes de la fase de investigación en esta fase de definición de marco estratégico. El número de agentes implicado en la toma de decisiones sobre la dirección del laboratorio, por lo tanto, es menor.

Resulta de interés, asimismo, que los laboratorios en los que se da un proceso de definición participativa del marco estratégico, son laboratorios donde se da un proceso de investigación profunda (ver apartado anterior). Esta coincidencia resulta lógica si advertimos que es precisamente el resultado del proceso de investigación profunda quien inspira o guía la definición de los objetivos, dando respuesta a los retos identificados. Por lo tanto, el perfil de laboratorios que muestran esta fase de co-definición en el marco estratégico es el mismo que el expuesto en el apartado anterior.

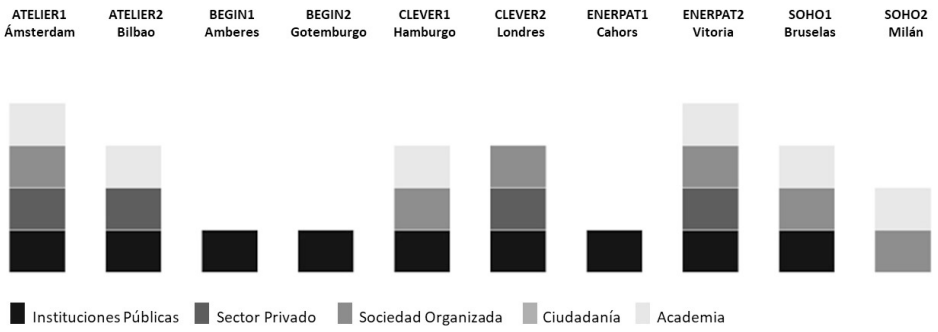

Figura VII.7
Composición de la red de gobernanza en la fase de definición del marco estratégico

Fuente: elaboración propia.

Si veíamos que en la fase de investigación hay una cierta apertura del proceso a nuevos agentes del ecosistema local, la fase en la que se establecen las líneas estratégicas del laboratorio muestra una tendencia en dirección opuesta. Nuevamente, se trata mayoritariamente de los agentes del primer nivel de gobernanza quienes definen los objetivos y las líneas generales del laboratorio. El poder de decisión sobre el horizonte del laboratorio y la definición de los objetivos, por lo tanto, recae principalmente en los agentes institucionales y sus socios del proyecto. Este poder de decisión, sin embargo, queda enmarcado por la definición de las convocatorias en las que participan los laboratorios urbanos vivientes. La temática y el objetivo común necesariamente deben alinearse con los objetivos de la convocatoria. Resultaría interesante indagar más en si el laboratorio urbano surge a raíz de la convocatoria, o los promotores de la iniciativa tienen un reto o una idea en mente que consiguen materializar a través de dichas convocatorias de financiación.

VII.3.4. *Fase de definición de la(s) actuación(es)*

Una vez definidos los objetivos del laboratorio, la siguiente fase contempla el conjunto de actuaciones a realizar en el marco del laboratorio. Es decir, se define cómo materializar los objetivos marcados, qué acciones se van a emprender para alcanzarlos. Se pueden advertir tres tendencias, algunas de las cuales conviven en un mismo laboratorio.

Por un lado, nos encontramos con iniciativas que, en el momento de su establecimiento, ya tienen **predefinidas las actuaciones** a realizar. Es el caso, por ejemplo, de ATELIER (Ámsterdam y Bilbao) y ENERPAT (Cahors y Vitoria-Gasteiz). En estos casos, las actuaciones a realizar están claras en el momento de la constitución de la iniciativa. Han podido ser definidas por parte del promotor unilateralmente, o en colaboración con los socios promotores del laboratorio (nivel 1 de gobernanza). Nuevamente, al igual que sucede con la fase de definición del marco estratégico, esta predefinición de las actuaciones obedece en muchos casos a los requisitos propios de las convocatorias de financiación. Para las mismas resulta imprescindible presentar una propuesta que incluye la definición de las actuaciones a realizar.

A pesar de que pudiera considerarse una especie de «imposición externa» en el ecosistema local de cada barrio, lo cierto es que algunas de las iniciativas que muestran esta tendencia toman las actuaciones predefinidas como punto de partida. Se trataría de una propuesta inicial que es adaptable al inicio del proceso, en base a comentarios, sugerencias y percepciones de diversos agentes recogidos en las actividades iniciales de participación/consulta. Es el caso de los laboratorios CLEVER (Hamburgo y Londres), donde algunas actuaciones previstas inicialmente (en las propuestas de las convocatorias de financiación) se modifican o se sustituyen por otras, a raíz del diálogo con los agentes locales y las oportunidades que derivan del mismo. Por ejemplo, el tercer Clever Action Lab de Hamburgo fue una propuesta que sustituyó a otra actuación planteada inicialmente; un cambio que surgió en la fase de investigación inicial.

La segunda tendencia a la que hacemos referencia muestra niveles más elevados de co-creación en esta fase. En estos casos, el tipo de actuaciones a desarrollar se define a lo largo del proceso del laboratorio. Es el caso, por ejemplo, de BEGIN1 Amberes. A través de un *Design Sprint* de 5 días de duración, el grupo participante define una serie de potenciales actuaciones a realizar en la playa de Sint-Anneke para alcanzar los objetivos marcados. SOHO2 Milán también muestra niveles elevados de co-creación en cuanto a la definición de actuaciones se refiere, las cuales se van trazando (en parte) a través de los grupos de trabajo de la red *Sansheroes.* En el caso de Milán se combinan ambas estrategias, puesto que algunas actuaciones (como es el caso de *Green Living Lab)* surgen de los agentes académicos, si bien su materialización e implementación se abre a la participación de otros numerosos agentes. Por último, BEGIN2 Gotemburgo presenta una estrategia diferenciada para definir las actuaciones a realizar. En este caso, la definición de las actuaciones se realiza a través de convocatorias públicas de diseño. Se trata de concursos de arquitectura en los que diferentes grupos profesionales proponen soluciones determinadas que encajan en el marco estratégico definido para el proyecto: la promoción de la cultura del baño.

Por último, nos encontramos con laboratorios que deciden, total o parcialmente, no plantear actuaciones «nuevas», sino identificar dinámicas, iniciativas o programas ya **existentes en el barrio** y apoyarlos. El laboratorio busca dar visibilidad y ampliar las oportunidades de iniciativas de base local. U, ofrecer un espacio de expresión y desarrollo a inquietudes ya existentes en el barrio. Es el ejemplo de las iniciativas *Insjalet* o *Brico Rencontre* en SOHO1 Bruselas. Este tipo de apoyo también puede materializarse en forma de programas de ayudas como los que se crean en el marco del laboratorio de CLEVER2 Londres.

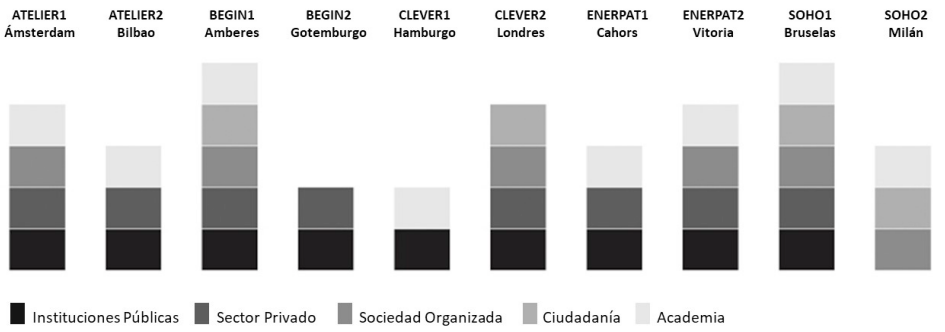

Figura VII.8
Composición de la red de gobernanza en la fase de definición de la(s) actuación(es)

Fuente: elaboración propia.

Si atendemos ahora a la **composición** de la gobernanza de esta fase, a los agentes implicados en la definición de las actuaciones, observamos un aumento en la diversi-

dad de sectores. En dos de los laboratorios (BEGIN1 Amberes y SOHO1 Bruselas) todos los sectores de la sociedad participan en esta fase, y la **ciudadanía anónima** está presente en 4 de los 10 laboratorios.

En la fase de definición de las actuaciones se observa una cierta apertura del proceso nuevamente a agentes sociales y ciudadanía. Si bien la mayoría de los agentes siguen siendo parte del primer nivel de gobernanza, la ciudadanía anónima está presente en esta fase en 3 laboratorios. Los laboratorios de SOHO son dos de ellos, y el tercero es CLEVER1 Amberes. En Amberes esta fase se corresponde con el objetivo del *design sprint.* Una herramienta que se desarrolla precisamente con el objetivo de identificar qué actuaciones podrían realizarse en el marco del laboratorio urbano. Merece la pena subrayar, sin embargo, que la mayoría de los participantes del *design sprint* consisten en agentes externos al barrio o área urbana objetivo del laboratorio. Los agentes locales (ciudadanía, entidades sociales y comerciantes locales) participan únicamente el último día del *design sprint,* donde se les presentan las opciones trabajadas por los agentes externos. Por lo tanto, su implicación se da en clave de información y contraste, más que en clave de co-creación.

En Bruselas y en Milán, en cambio, se trata de un proceso más enraizado y co-creado. En Bruselas, el ejercicio etnográfico permite ir identificando dinámicas locales que apoyar o necesidades latentes que canalizar a través de la iniciativa. Por lo tanto, sin que el proceso de diseño de las actuaciones se haya dado de manera formalizada, el tipo de actuaciones surge de esa estrecha relación que la investigadora etnográfica es capaz de generar en los primeros meses del proyecto. En el caso de Milán, la red *Sansheros* trabaja en el marco de varios meses un proceso de investigación compartida, donde las entidades sociales, profesionales y otros agentes locales van configurando una fotografía compleja del barrio. La continuación de dicho esfuerzo de análisis y diagnóstico surge en formato de propuestas de líneas estratégicas y dentro de las mismas, actuaciones concretas a realizar. Al margen de este proceso colaborativo, surgen algunos proyectos más liderados unilateralmente por la institución académica promotora del laboratorio, quienes inspiran el carácter de co-creación en sus actuaciones en las fases de planificación e implementación (como sucede con *Ghe Pensi Mi* y *Green Living Lab).*

VII.3.5. *Fase de definición y planificación de cada actuación*

Una vez que se identifica qué se quiere o puede hacer, llega el momento de definir en detalle esa(s) actuación(es), y planificarla(s) para su implementación. Teniendo clara la actuación a desarrollar, se trata de definir los detalles para su materialización.

En algunos laboratorios con fases previas de definición de los objetivos y las actuaciones pre-definidas, es decir, sin un componente participativo, es en esta fase donde se abre el proceso colaborativo a diversos agentes. En los laboratorios de ATELIER

(Ámsterdam y Bilbao), por ejemplo, éstos parten de una idea de actuación más general; esto es, en ambos casos se tiene claro que la actuación va a ser la implantación de un nuevo sistema energético en tres edificios piloto, y se definen los pormenores del proyecto a lo largo del proceso del laboratorio, de forma colaborativa en el marco de los *Innovation Ateliers*. Algo similar sucede en los laboratorios ENERPAT (Cahors y Vitoria-Gasteiz), así como en CLEVER1 Hamburgo. En este último caso, las actuaciones se predefinen colaborativamente al inicio del laboratorio por el equipo promotor (nivel 1 de gobernanza). Éstas se presentan a la ciudadanía y a la sociedad organizada para recoger sugerencias y posibilidades de cara a su materialización, con diferentes niveles de co-responsabilidad con respecto a la definición completa de las actuaciones. Las instalaciones acuapónicas en los colegios locales (la tercera actuación de Hamburgo), por ejemplo, consiste en una co-definición entre los agentes socios del proyecto, junto con los profesionales y estudiantes de los centros donde se implanta la iniciativa.

Los laboratorios de SOHO (Bruselas y Milán) siguen fieles a su naturaleza participativa. Las propuestas son co-definidas de forma colaborativa por diversos agentes de la red. En el caso de *Green Living Lab,* en Milán, el equipo promotor predefine una serie de opciones para la actuación, y se elige entre los agentes locales la opción más adecuada para el barrio.

La **naturaleza participativa** de esta segunda parte de la definición de las actuaciones es **mayor que la fase previa** donde se decide qué actuaciones se van a realizar. Sin embargo, el margen de propuesta y decisión se reduce a un ámbito mucho más concreto. Observamos, por lo tanto, que el nivel de co-creación, tanto en la fase de definición del marco estratégico como de las actuaciones es relativamente limitado, y en cambio, aumenta cuando se trata de definir los detalles de una actuación concreta, cuando hay menos apertura de opciones. Este aprendizaje matiza, quizás sin llegar a contradecir, el énfasis que se hace en el papel del co-diseño en las fases de definición iniciales en la literatura sobre laboratorios urbanos vivientes. Ésta es una de las características más subrayadas de este tipo de iniciativas (Rizzo *et al.*, 2021; Maranghi *et al.*, 2020; Aernouts *et al.*, 2020), y el estudio empírico demuestra que la naturaleza «co-» del proceso no es extensiva a todo el proceso.

Si observamos quién participa en ese ejercicio de co-definición, vemos que en todos los casos (tanto si las actuaciones han sido predefinidas y la co-creación se ciñe a concretar las propuestas como si se trata de definir desde el inicio las actuaciones), los agentes que participan se enmarcan en los **niveles 2 y 3 de la estructura de gobernanza** de cada laboratorio. Es en esta fase de co-definición de las actuaciones (salvo excepciones, como BEGIN2 Gotemburgo) donde **mayor apertura a la implicación por parte de diferentes agentes** aparece en los diferentes laboratorios.

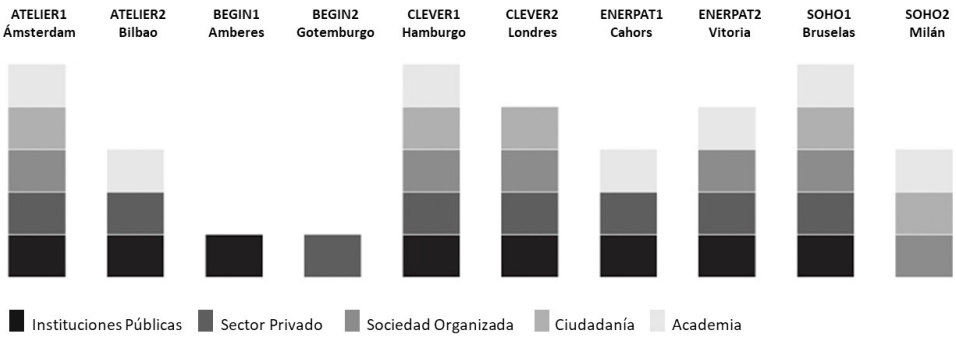

Figura VII.9
Composición de la red de gobernanza en la fase de definición y planificación de cada actuación

Fuente: elaboración propia.

Nuevamente este proceso muestra cierto nivel de apertura a una diversidad de agentes, a pesar de que el liderazgo del diseño sigue recayendo en los agentes promotores y sus socios del proyecto. Nuevamente, encontramos las excepciones en Bruselas y Milán (SOHO), donde en algunas de las actuaciones, son los propios agentes locales (ciudadanía anónima) quienes van dibujando en mayor detalle las actuaciones a realizar.

VII.3.6. *Fase de prototipado y/o implementación de la(s) actuación(es)*

La materialización de las actuaciones es un elemento básico de los laboratorios urbanos, y ha sido uno de los criterios empleados para la selección de los casos. Se entiende la fase de prototipado como la construcción o materialización de la idea co-definida a modo de prueba. Una prueba que pueda ser replicada, mejorada o adaptada en otros lugares. En cambio, se entiende la fase de implementación cuando la actuación realizada se considera como una actuación «final». Es decir, no se considera como un modelo replicable en el mismo barrio o en otros lugares. Sin embargo, existe una cierta **confusión** en la definición de los laboratorios urbanos vivientes en cuanto a lo que se considera prototipo y lo que se considera la implementación final de las actuaciones. Es por ello que, en este apartado, se abordan de forma unitaria las fases de prototipado e implementación.

Si volvemos la mirada hacia **cómo se materializan las actuaciones**, independientemente de si se consideran prototipos o proyectos finales, se identifican dos grandes tendencias. Por un lado, aquellas actuaciones que toman la(s) actuación(es) definidas y **se encarga la ejecución** de la(s) misma(s) a las empresas o entidades correspondientes. En estos casos, no existe ningún nivel de innovación, colaboración o participación en lo que a la fase de implementación y/o prototipado se refiere.

En un segundo grupo, nos encontramos con laboratorios que extienden la voluntad de co-crear hasta la fase de implementación. En estos casos, la materialización de las iniciativas también se lleva a cabo de forma **colaborativa y participativa**.

Dentro de este grupo de laboratorios con una implementación de carácter participativo, nos encontramos, por un lado, con **proyectos de carácter más intangible**, cuya materialización necesariamente pasa por una colaboración con los agentes implicados. En algunos casos, esta colaboración llega a ciertos niveles de «autogestión» (por ejemplo, *Insjalet* o *Brico Rencontre* en SOHO1 Bruselas. También podemos ubicar en este grupo a la iniciativa *Ghe Pensi Mi* de SOHO2 Milán.

En un segundo subgrupo destacamos **proyectos de carácter tangible**, cuya materialización física se realiza de forma participativa. Agentes diversos se implican en la construcción real de las actuaciones en el barrio, con ayuda de profesionales y especialistas. Se trata de proyectos de construcción de pabellones (BEGIN2 Gotemburgo) o actuaciones en el espacio público (CLEVER1 Hamburgo, CLEVER2 Londres o SOHO2 Milán).

Se advierte que todos los laboratorios **promovidos por agentes no institucionales**, es decir, los laboratorios SOHO (Bruselas y Milán) desarrollan una fase de implementación participativa, con una participación muy activa. Es decir, las personas y colectivos se implican activamente en su implementación, siendo responsables de su desarrollo y resultados (es el ejemplo, entre otros, de *Insjalet* en Bruselas, o *Ghe Pensi Mi* en Milán). Se trata de iniciativas que han sido formuladas de forma colaborativa y con un liderazgo de los propios agentes locales, y por lo tanto, su implementación por parte de dichos agentes se considera como un ejercicio de la agencia de dichas personas y colectivos.

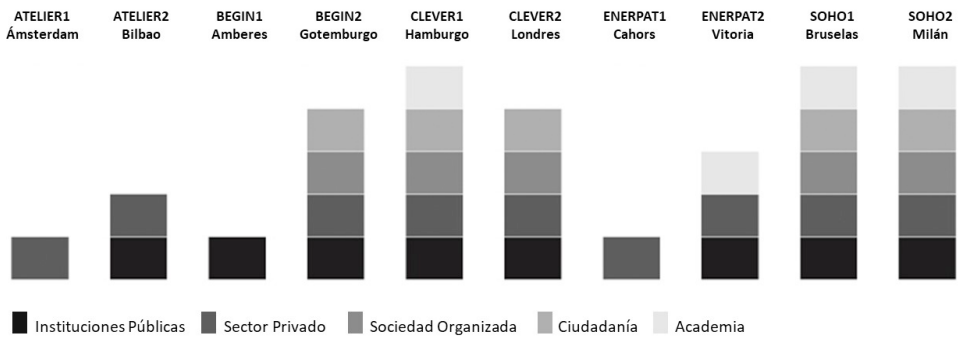

Figura VII.10
Composición de la red de gobernanza en la fase de prototipado y/o implementación

Fuente: elaboración propia.

Los laboratorios con una implementación participativa consisten en iniciativas que muestran una clara inclinación hacia un enfoque basado en el proceso participativo en todas sus fases de forma generalizada. Esto último resulta lógico si consideramos que los laboratorios que surgen con el objetivo de definir e implementar una solución determinada se centran en actuaciones de carácter muy técnico y especialista que dificultan la implicación de otros agentes en su materialización (como es el caso de los laboratorios ATELIER y ENERPAT). En varios laboratorios, se combinan ambas aproximaciones, con algunas actuaciones específicas realizadas de forma participativa, y otras ejecutadas por agentes externos. Es el caso, entre otros, de los laboratorios CLEVER (Hamburgo y Londres).

VII.3.7. *Fase de convivencia*

La fase de convivencia es una propuesta que podría considerarse novedosa en cuanto a la definición de un proceso de laboratorio urbano. Definimos la convivencia como la etapa posterior a la implementación de las iniciativas, planes y/o estrategias, cuando la inyección de financiación y la presencia de numerosos agentes que conforman la red de gobernanza se difuminan y se vuelve a lo que definiríamos como la «normalidad». La consideración de esta fase resulta fundamental, puesto que el efecto o la adecuación de los resultados del laboratorio, en parte, se medirán en base a su capacidad de ser integrados por los agentes locales en dicha «normalidad». Es decir, que la iniciativa se convierta en parte de y contribuya a una situación urbana y comunitaria, sin condiciones especiales para la experimentación y la participación, en la cotidianeidad del barrio. Analizar la convivencia en los casos analizados no ha sido sencilla y se ha fundamentado principalmente en la información recopilada a través de las entrevistas en profundidad, puesto que la información proporcionada por otros medios se limita al marco temporal exclusivo del laboratorio, sin hacer referencia al después.

En esta fase, observamos tres tipos de respuestas. Por un lado, laboratorios cuyos **resultados conviven de forma pasiva** con la cotidianeidad local. Nos referimos a los laboratorios que generan como resultado determinados recursos que pasan a formar parte del barrio, sin que ello implique ningún cambio transformador. Ejemplo de ello es, por ejemplo, la zona naturalizada de BEGIN1 Amberes, las soluciones basadas en la naturaleza implementadas de los laboratorios CLEVER (Hamburgo y Londres), los edificios rehabilitados de ENERPAT (Cahors y Vitoria-Gasteiz), así como algunas actuaciones de naturaleza más física de SOHO2 Milán, como es el caso de *Green Living Lab*.

En un segundo tipo de convivencia, nos encontramos con laboratorios cuyos **resultados se han convertido en recursos estratégicos para la creación de fórmulas innovadoras** en diversos ámbitos de los barrios donde se ubican. Se trata de actuaciones que no han tenido una continuidad, pero que han inspirado un cambio transformador a nivel local. Hablamos, por ejemplo, del papel estratégico de los sistemas energéticos

implantados en los laboratorios ATELIER (Ámsterdam y Bilbao), cuya validez puede informar una nueva forma de generar y consumir energía en barrios completos de ambas ciudades. De la misma manera, en SOHO1 Bruselas, el legado del Comité de Coordinación ha inspirado nuevas fórmulas de colaboración en la gestión de la estrategia de regeneración urbana del barrio a través del *Neighbourhood Contract.* Asimismo, en BEGIN2 Gotemburgo, los pabellones experimentales han inspirado la construcción de nuevos equipamientos innovadores (sauna, aulas de aprendizaje en torno al tema de la lluvia, etc.) que se han convertido en equipamientos permanentes para el nuevo barrio. Finalmente, en SOHO2 Milán, iniciativas como *Ghe Pensi Mi,* centrados en la capacitación y activación laboral de colectivos excluidos, da lugar a la incorporación de estos colectivos al mundo laboral, a través del emprendimiento social.

En tercer lugar, observamos una **convivencia activa** del laboratorio o de sus resultados con la cotidianeidad del barrio. Se trata de laboratorios y/o resultados que continúan activos en el barrio, y que interactúan de una forma u otra con los agentes y las dinámicas locales. El caso más evidente de la muestra es SOHO2 Milán. Convive como laboratorio urbano a largo plazo en el barrio, como agentes dinamizadores de la transformación local. En otros términos, en CLEVER2 Londres, la constitución de los grupos participativos representativos deliberativos (CDC y CRG) se ha mantenido más allá del laboratorio y ha pasado a formar parte de la gestión de la toma de decisiones en la estrategia de regeneración urbana de Thamesmead, por parte de *Peabody Estate*. En SOHO1 Bruselas, los proyectos *Insjalet* y *Brico Rencontre* se consolidan en el barrio independientemente del cierre del laboratorio, como dinámicas autónomas.

Si atendemos a la composición de la gobernanza de la convivencia, o visto de otra forma, los agentes implicados en esa convivencia a largo plazo del propio laboratorio o de las actuaciones, observamos lo siguiente. La ciudadanía es uno de los agentes que, junto con las instituciones públicas, mayor presencia tiene en el «post» de los laboratorios urbanos. Los resultados (tangibles o intangibles) generados por las iniciativas quedan en el día a día de la ciudadanía anónima. Es en esta fase donde mayor presencia de este sector se observa en el total del proceso y de los laboratorios analizados. En cambio, el sector privado, la sociedad organizada y la academia, agentes fundamentales en el inicio y desarrollo del proceso, dejan de estar presentes, salvo excepciones, en la fase de convivencia. CLEVER2 Londres y SOHO1 Bruselas son quizás las mayores excepciones a este fenómeno. La diversidad de agentes que se mantiene en relación con la iniciativa después del laboratorio puede estar relacionada con que ambos proyectos centran gran parte de sus esfuerzos en actuaciones que podríamos denominar «de gobernanza». Es decir, se observa en ambos casos una voluntad deliberada de generar nuevas estructuras y procesos de gobernanza más colaborativa a escala de barrio. En el caso de CLEVER2 Londres, a través del CDC y CRG, y en el caso de SOHO1 Bruselas, a través del Comité de Coordinación de Peterbos. Ninguno de los dos tiene continuidad como tal una vez terminado el laboratorio, pero su legado continúa en otros formatos. En el caso londinense, el promotor, Peabody Estate, toma la idea para

continuarla en otros ámbitos donde está promoviendo una transformación a escala local en el propio barrio de Thamesmead. Y en Bruselas, algunos aprendizajes del Comité, como la implicación de los trabajadores sociales, y la sensibilización de los agentes institucionales, tiene una continuidad en el modelo de gobernanza del grupo que gestiona una nueva fase del proceso de regeneración del barrio de Peterbos. Asimismo, las actuaciones *Insjalet* y *Brico Rencontre* se convierten prácticamente en iniciativas auto-gestionadas que hacen que la ciudadanía adquiera un protagonismo especial a esa micro-escala. En algunas de las actuaciones de CLEVER1 Hamburgo también se advierte una convivencia activa con la ciudadanía. Ésta ha adquirido la responsabilidad de mantener y continuar con el cuidado de algunas de las actuaciones, como las instalaciones acuapónicas, o algunas de las intervenciones del corredor verde.

Sin embargo, en la mayoría de los laboratorios, la implicación de la ciudadanía en esta fase resulta pasiva: son los usuarios o beneficiarios de los resultados de la actuación. Es el caso de los laboratorios ATELIER, ENERPAT, SOHO2 Milán y CLEVER (serán los usuarios del nuevo sistema energético, de los espacios rehabilitados, del espacio público renovado, del nuevo espacio verde e instalaciones, o de las intervenciones naturales en el barrio, respectivamente).

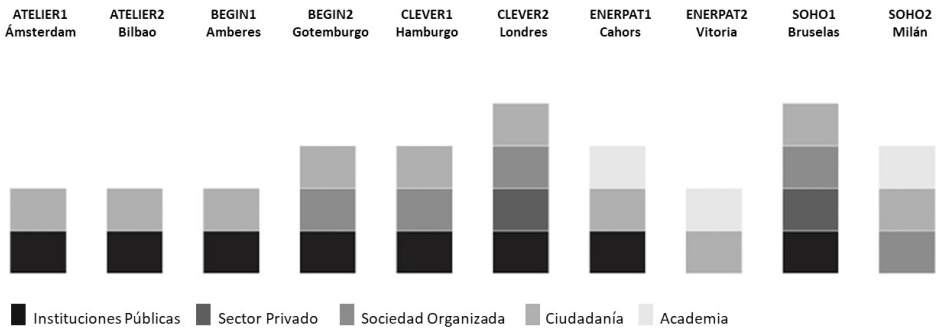

Figura VII.11
Composición de la red de gobernanza en la fase de convivencia

Fuente: elaboración propia.

La fase de convivencia está condicionada claramente por el tipo de implementación de las actuaciones realizadas en el marco de cada laboratorio. Los laboratorios en los que la ciudadanía ha tenido un rol activo durante la definición y planificación de las actuaciones y/o implementación resultan en una convivencia con un rol activo de dichos agentes. En cambio, los laboratorios con un liderazgo claro de las instituciones públicas responden a una convivencia en la que las propias instituciones se responsabilizan de mantener el resultado de la iniciativa, mientras que son los residentes y los agentes locales los beneficiarios pasivos de la misma.

VII.3.8. *Fase de evaluación*

La penúltima fase a la que haremos referencia es al proceso de evaluación. Si bien no consiste en una fase como tal, se considera un proceso transversal a todas las fases, al tratarse de un ejercicio que puede darse, como veremos a continuación, de forma continua a lo largo de todo el laboratorio urbano viviente. Al igual que en la fase de investigación, hay autores que ponen especial énfasis en la evaluación del proyecto como elemento fundamental (Cerreta y Daldanise, 2017). Lo cierto es que, en el discurso teórico sobre laboratorios urbanos, esta fase adquiere una relevancia prominente al considerarlo como elemento fundamental para asegurar que el aprendizaje generado en el proceso del laboratorio sea recogido, transmitido, escalado y/o replicado en otros lugares, así como empleado para adaptar el propio proceso de regeneración a escala local. Su prominencia en la implementación de los laboratorios, sin embargo, es infinitamente menor.

En la selección de casos que conforma la muestra de este estudio empírico, los programas y financiación europea aseguran que los proyectos dispongan de una estrategia definida de evaluación. Dicha estrategia resulta más o menos definida y se estructura dependiendo de los requisitos y objetivos de las diferentes convocatorias.

Además, encontramos diferencias entre laboratorios que tratan de **evaluar los resultados**, demostrando el cumplimiento de los objetivos o la validez de la propuesta; y, por otro lado, laboratorios que prestan atención al desarrollo y evaluación del proceso. Estos últimos buscan adecuar la trayectoria del laboratorio a través de su observación, si bien la mayoría se centra en «medir» los resultados de las iniciativas, fomentando una retroalimentación del proceso.

Entre aquellos que se centran en la evaluación de resultados, cabe destacar dos tendencias. Por un lado, los laboratorios que buscan «**medir» el rendimiento** de las soluciones implementadas. Lo hacen a través de la recogida de datos, empleando sensores, plataformas digitales, etc. Por otro lado, encontramos laboratorios que prestan más atención a la **percepción humana** en relación a la implementación de las actuaciones. Es decir, cómo se perciben las actuaciones por parte de la ciudadanía, por parte de otros agentes, o por parte de los propios promotores de la iniciativa. En este caso, se emplean técnicas como cuestionarios, entrevistas o reuniones de valoración. Es el caso de ENERPAT1 Cahors, donde se recogen las percepciones de las personas residentes o usuarias de los espacios rehabilitados; y SOHO2 Milán, donde se realizan reuniones y entrevistas que permiten recoger las impresiones y opiniones particulares de individuos y colectivos.

En cuanto a los laboratorios que prestan atención a la **evaluación del proceso**, merece ser destacada la estrategia del proyecto ATELIER (tanto Amsterdam como Bilbao). Un agente del consorcio internacional, Amsterdam Institute for Metropolitan Solutions (AMS), hace un seguimiento continuo del proceso de desarrollo de los dos laboratorios. Esta evaluación se realiza a través de técnicas de observación participante por los propios investigadores de AMS y a través de entrevistas con las

personas implicadas en el proceso. Una comunicación constante sobre esta evaluación en la red de gobernanza del laboratorio ha permitido, por ejemplo, ir mejorando el proceso aclarando cuestiones que no se percibían de forma nítida por parte de algunos agentes en el caso holandés. Así, se han podido redirigir los esfuerzos a cuestiones con mayor urgencia para el correcto desarrollo del proyecto. En el caso de CLEVER2 Londres también es de destacar la existencia de CRG. Se trata de un grupo compuesto por ciudadanos anónimos y otros agentes, encargado de realizar un seguimiento del proceso de participación en el marco del CDC. Buscan mejorar la forma de implicar a la ciudadanía, o la formación que requieren los miembros del CDC, entre otros. Lo hacen, en este caso, a través de entrevistas a los miembros del propio CDC.

La evaluación del proceso requiere de una herramienta de **evaluación continua**. En cambio, la evaluación de los resultados, en la mayoría de los casos (donde se ha identificado un proceso de evaluación), se realiza **al final del laboratorio**, con el objetivo de «demostrar» si los resultados alcanzados son satisfactorios o no.

En cualquier caso, es evidente la predominancia de la evaluación de resultados, frente a la evaluación del proceso, a pesar de la importancia otorgada al carácter procesual de los laboratorios urbanos vivientes.

Si atendemos a los agentes implicados en la fase de evaluación, observamos una predominancia del sector académico. Las universidades son las principales encargadas de desarrollar tanto la metodología como el seguimiento para evaluar el avance y los resultados de los diversos laboratorios urbanos.

Los laboratorios que se muestran en blanco en el diagrama inferior responden a un desconocimiento sobre el proceso de evaluación. Se desconoce si ha habido o no, y en caso afirmativo, los agentes que lo han llevado a cabo.

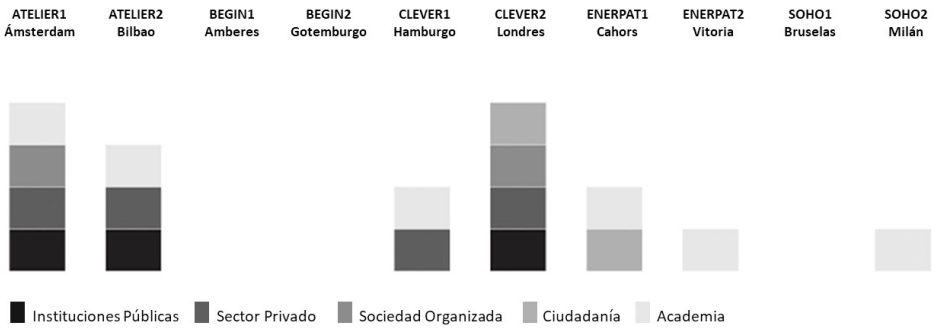

Figura VII.12
Composición de la red de gobernanza en la fase de evaluación[22]
Fuente: elaboración propia.

[22] Los laboratorios que aparecen en blanco en el diagrama se deben a una de las siguientes dos razones: no ha habido un proceso de evaluación, o se desconoce si ha habido o no un proceso de evaluación.

VII.3.9. *Rendición de cuentas*

Por último, hacemos referencia a una cuestión relevante en el marco de la gobernanza colaborativa: la rendición de cuentas, o *accountability.* Se trata, al igual que la fase de evaluación, de un proceso transversal a considerar a lo largo de todo el proceso del laboratorio urbano viviente y no como una fase puntual en un momento dado del laboratorio. En base a la exploración realizada en el marco teórico, la rendición de cuentas se considera una de las piedras angulares de una gobernanza en red. Se considera como una señal de **transparencia** y aborda una de las cuestiones críticas de este tipo de modelos, la **responsabilidad democrática** (Rhodes, 1996; Van Bortel y Mullins, 2009; Blanco, Castro y Grau, 2010; Parés *et al.*, 2012). Recordamos que la rendición de cuentas es precisamente uno de los cuatro elementos que Sorensen y Torfing (2005) identifican como los «anclajes democráticos» de un modelo de gobernanza en red.

Se mostraba así en el marco teórico cómo la descentralización y apertura de la toma de decisiones requiere de nuevos modelos de rendición de cuentas y corresponsabilidad sobre las decisiones tomadas. Es una cuestión que, a pesar de su relevancia teórica, no adquiere gran protagonismo en la documentación y literatura consultada en relación a los laboratorios analizados. El análisis documental y bibliográfico no ha permitido extraer información detallada sobre este aspecto para realizar una valoración comparada del mismo, como se ha hecho con el resto de fases de los laboratorios. Aun así, lo recopilado permite identificar **algunas tendencias** o maneras de realizar este proceso de rendición de cuentas en algunos de los laboratorios.

Por un lado, la propia dinámica de los proyectos europeos permite el acceso a una cierta rendición de cuentas a través de los informes y documentos que se generan en torno a todas las actividades desarrolladas. Por ejemplo, se observa una dinámica habitual de compartir a modo de acta de las reuniones y/o actividades los **resultados de la sesión con las personas participantes**. A pesar de que no se ha podido comprobar que haya tenido lugar en todos los proyectos de este tipo, hay evidencias de esta práctica en los laboratorios de ATELIER Ámsterdam y en Bilbao. Se desconoce si ha existido de forma generalizada una devolución de los resultados en las sesiones más abiertas con ciudadanía y otros agentes del ecosistema local (como los consejos de distrito, en el caso de Bilbao), o si la distribución de estas actas se reduce a los agentes implicados solamente en el nivel 1 o 2 la estructura de gobernanza.

Asimismo, las plataformas de los proyectos europeos permiten el acceso a información detallada de los proyectos realizados al público en general. Algunos agentes coordinadores o implicados en los laboratorios de SOHO, CLEVER y ENERPAT también han publicado el proceso en diversas publicaciones de carácter académico.

El laboratorio milanés (SOHO2) también emplea las redes sociales para comunicar las diferentes actividades que va desarrollando, algo que podría considerarse un ejercicio de transparencia y devolución a los miembros de su red y de su comunidad.

Por último, en el laboratorio de Amberes (BEGIN1), consistente en un proceso de co-creación intensivo durante pocos días, y con agentes externos al barrio (con técnicos municipales y otros profesionales externos al barrio), existe una fase final donde lo generado en las dinámicas de co-creación se presenta a los agentes locales: residentes, comerciantes y/o organizaciones locales, para su contraste y validación. En este caso, la rendición de cuentas se considera como una **fase puntual** del proceso, al tratarse de laboratorios con un alcance y marco temporal muy limitado.

En resumen, la literatura y documentación sobre los laboratorios urbanos vivientes no presta atención a la rendición de cuentas, algo que podría considerarse un reflejo de la limitada atención prestada a esta fase en las diversas iniciativas. Una observación que pone en duda el cumplimento de uno de los condicionantes que, según la literatura, aseguraría la calidad democrática del modelo de gobernanza en red.

VII.4. **Resumen y reflexión sobre la gobernanza y procesos de los laboratorios urbanos vivientes**

El diagrama resumen de los agentes implicados en las diferentes fases que componen los diversos laboratorios urbanos vivientes proporciona un reflejo de algunas tendencias. Por un lado, la presencia de las **instituciones públicas** en la mayoría de las fases de la mayoría de los laboratorios urbanos, quizás con la única excepción del laboratorio SOHO2 Milán. Esta tendencia es particularmente marcada en el caso de los laboratorios BEGIN, donde las instituciones públicas juegan un papel de liderazgo claro, con participación puntual de otros agentes.

En la misma línea, se advierte una presencia muy significativa de **agentes académicos** en la mayoría de los laboratorios, y en la mayoría de las fases, con las excepciones de BEGIN1 Amberes, donde su implicación resulta puntual, y CLEVER2 Londres, donde no parece haber implicación activa de las instituciones académicas locales. Además, los agentes académicos parecen liderar, sobre todo, la fase de investigación inicial, así como la fase de evaluación. Su papel para asegurar un proceso de co-aprendizaje en el marco del laboratorio resulta de gran importancia en varios laboratorios.

La **ciudadanía anónima**, en cambio, no muestra una presencia continuada a lo largo del proceso, salvo en el caso de CLEVER2 Londres y en los laboratorios de SOHO (Bruselas y Milán). Con la excepción de estos últimos tres casos y, en parte, en CLEVER1 Hamburgo, la participación de la ciudadanía resulta ser muy puntual. Además, dicha participación se muestra de carácter consultivo y sin una vinculación

a la red de gobernanza de forma estable. Esta participación se ubica principalmente en tres momentos del proceso: en la fase de investigación (BEGIN2 Gotemburgo), en la fase de definición y planificación de actuaciones (ATELIER1 Amsterdam, BEGIN1 Amberes y parte de CLEVER1 Hamburgo) o en la fase de implementación (BEGIN2 Gotemburgo y CLEVER2 Gotemburgo). Salvo en las fases de definición de las actuaciones, las otras dos fases no constituyen necesariamente una fase de toma de decisiones con respecto a la trayectoria del propio laboratorio.

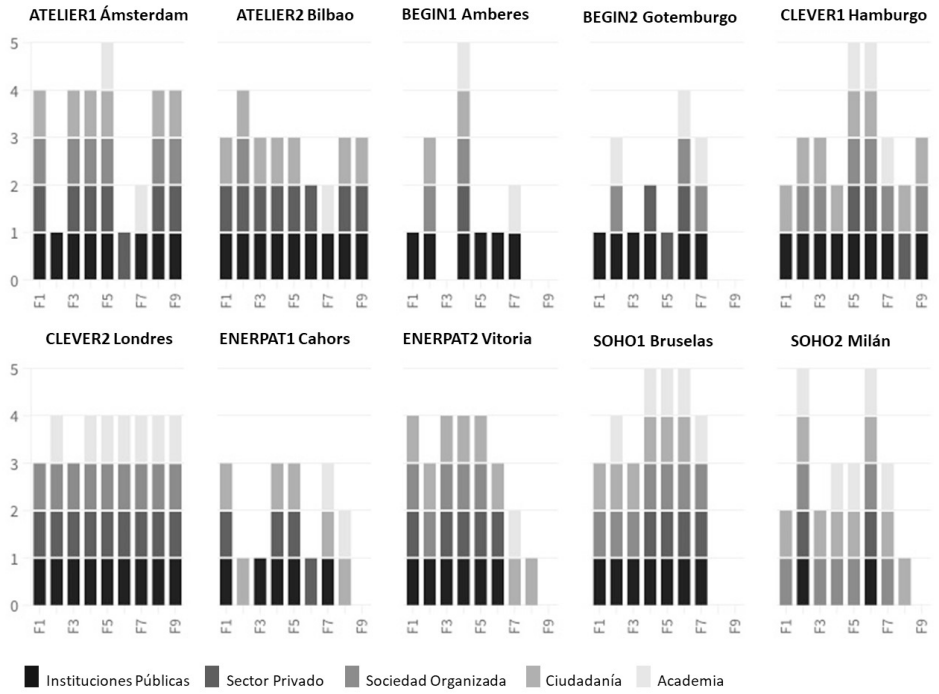

Figura VII.13
Composición de la red de gobernanza en las diversas fases del proceso de cada laboratorio[23]
Fuente: elaboración propia.

En resumen, la ciudadanía no se considera como una parte activa de las redes de gobernanza que se forman en el marco de los laboratorios urbanos. A pesar de considerar la comunidad local, en la teoría, como una parte esencial en las redes de gobernanza para asegurar su responsabilidad democrática (Sorensen y Torfing, 2005).

[23] Los laboratorios que aparecen en blanco en el diagrama se deben a una de las siguientes dos razones: no ha habido un proceso de evaluación, o se desconoce si ha habido o no un proceso de evaluación.

Asimismo, se observa que el carácter participativo o el énfasis en la **co-creación** de los procesos de los laboratorios urbanos vivientes se centra, por lo general, en **determinadas fases**. Resulta poco habitual encontrar casos donde la co-creación esté presente a lo largo de todo el proceso. Los laboratorios que más se acercan a esta co-creación más generalizada son, además, los mismos laboratorios donde se muestra una implicación de la ciudadanía más activa (SOHO y CLEVER2 Londres). Las fases donde más habitualmente se muestra esta naturaleza co-creativa son la fase de investigación, de definición/planificación de las actuaciones, y en algún caso, en la fase de implementación. Como se ha mencionado anteriormente, sin embargo, se trata de la apertura de espacios de diálogo y participación puntuales, y no de forma generalizada a todo el proceso. Es decir, la co-creación no resulta ser un principio rector de todo el proceso de los laboratorios estudiados.

VIII. LABORATORIOS URBANOS VIVIENTES COMO MEDIO PARA LA ADQUISICIÓN DE AGENCIA

Si en el apartado previo hemos analizado las oportunidades que el propio proceso del laboratorio urbano ofrece para la implicación activa de los diversos agentes y, por ende, para su empoderamiento, en este apartado profundizamos en el efecto que dichos procesos ejercen, según el estudio realizado, en los diversos agentes, en cuanto a creación de recursos y ampliación de capacidades.

La conceptualización del empoderamiento (entendido, en este apartado, como adquisición de agencia), se entiende como una agencia basada en los recursos *(asset-based agency).* En este trabajo se consideran tanto los **recursos** como las **capacidades** y los elementos que contribuyen a crear y/o reforzar la agencia individual y colectiva de los agentes locales, en línea con los postulados del *enfoque de las capacidades* (Sen, 1999).

En los párrafos que siguen se realiza un repaso de forma comparativa de la contribución que los laboratorios urbanos vivientes parecen haber ofrecido en clave de recursos y capacidades a los agentes locales. Las diversas variables que se emplean para elaborar este estudio comparativo se pueden consultar en el Anexo.

VIII.1 **Creación o mejora de recursos**

Atendemos, en primer lugar, a la creación o refuerzo de los recursos que los laboratorios urbanos vivientes parecen haber fomentado, como elemento del proceso de empoderamiento. Los recursos que hayan resultado reforzados se han evaluado en función de si la iniciativa parece haber contribuido a crear y/o reforzar (o no) un determinado recurso a tenor de la información recopilada de cada laboratorio urbano viviente. Partiendo del esquema que Friedmann (2007) elabora en el marco

de su propuesta de *asset-based development* o desarrollo basado en los recursos, se ha valorado la creación/refuerzo de siete grupos de recursos: recursos individuales, sociales, culturales, creativos, naturales y medioambientales, de infraestructura urbana, y económicos.

Una valoración global de los recursos generados nos permite observar una contribución significativa a la creación/refuerzo de recursos en general. La mayor aportación recae en los ámbitos de recursos individuales, de infraestructura urbana, y recursos sociales. Es decir, se trata de una combinación socio-urbanística. En un segundo plano, nos encontramos con una contribución en los ámbitos de recursos medioambientales y económicos. Y, por último, una contribución menor en los ámbitos de los recursos culturales y creativos.

Figura VII.14
Tipos de recursos que parecen haber sido creados o reforzados a través de los laboratorios

Fuente: elaboración propia.

Dentro de los **recursos individuales**, el ámbito en el que se ha trabajado en el marco de más laboratorios (7/10), es en el de la ***formación***, o la ***adquisición de conocimiento***. Es decir, en la creación de experiencias de aprendizaje para los agentes participantes en los laboratorios, sean éstos del sector público, privado, social y/o académico.

El conocimiento adquirido, también puede variar entre conocimiento sobre el propio barrio (su historia, su realidad socio-demográfica y/o física-medioambiental, etc.) o sobre una temática en concreto. En el marco de los proyectos europeos, la programación del consorcio europeo habitualmente implica sesiones de formación y especialización en los ámbitos temáticos concretos de cada laboratorio (regeneración

urbana, sistemas energéticos en ATELIER Amsterdam y Bilbao, soluciones basadas en la naturaleza en CLEVER Hamburgo y Londres, patrimonio y rehabilitación ecosostenible en ENERPAT Cahors y Vitoria-Gasteiz). Además, también puede considerarse que existe una adquisición de conocimientos sobre el propio proceso (por ejemplo, cómo elaborar un marco estratégico de forma colaborativa en los laboratorios de ATELIER).

> El conocimiento se considera un elemento crucial de la capacitación, donde tanto el reconocimiento de otras formas de conocimiento (no experto) como el hecho de que el conocimiento común se convierta en utilizable son elementos clave del proceso de capacitación.[24] (Aernouts *et al.*, 2020: 110).

Tras los recursos relativos a la adquisición de conocimiento, el tipo de recurso en el que se ha trabajado en mayor número de laboratorios (6/10) es el de la ***salud y el bienestar de las personas***, desde diferentes puntos de vista: desde la habitabilidad de los espacios interiores, a través de la rehabilitación edificatoria (ENERPAT) hasta la mejora del aire y su consecuente efecto en la salud de las personas, por ejemplo, a través de la implantación de soluciones basadas en la naturaleza en BEGIN1 Amberes, CLEVER1 Hamburgo y CLEVER2 Londres, o la promoción de sistemas de energías no contaminantes en los laboratorios de ATELIER (Ámsterdam y Bilbao).

> La ciudad de Hamburgo espera contribuir a la salud y el bienestar humanos en su lugar de experimentación mediante la creación y restauración de espacios verdes adicionales y la reducción de las temperaturas gracias a los tejados verdes, así como la reconstrucción de los patios de los colegios como espacios verdes recreativos multifuncionales. Se supone que los atractivos paseos peatonales y carriles bici cambiarán parcialmente las opciones de movilidad de residentes y visitantes, contribuyendo así a mejorar la salud. (Davis *et al.*, 2018: 60).

En tercer lugar, con un resultado no menor, nos encontramos con la contribución a los ***recursos psicológicos*** de los agentes implicados en los laboratorios (3/10). En numerosos casos se observa que la energía aportada por los laboratorios urbanos vivientes en el contexto local contribuye a crear una motivación y un interés en mejorar personal y colectivamente el entorno vital. Es el caso, por ejemplo, de CLEVER2 Londres, donde, según las personas entrevistadas, agentes implicados en el proceso se van convirtiendo en «embajadores» del cambio y de las nuevas formas de ejercer la participación en cuestiones relacionadas con el barrio.

---

[24] (trad.a) «Knowledge is seen as a crucial element of empowerment, where both the recognition of other forms of knowledge (non-expert ones) and the fact that common knowledge becomes usable are key elements of the empowering process». (Aernouts *et al.*, 2020: 110)

En el ámbito de los **recursos infraestructurales**, destacan aquellos relacionados con los ***recursos edificatorios***, sean éstos en clave de rehabilitación (ENERPAT) o la ocupación de plantas bajas en desuso (SOHO). Se advierte una contribución a este tipo de recursos en la mitad de los laboratorios analizados (5/10).

En la misma medida, se observa una contribución a los recursos de ***sistemas urbanos***, como pueden ser sistemas de filtrado y/o canalización de aguas, así como sistemas energéticos (BEGIN1 Amberes, CLEVER1 Hamburgo o CLEVER2 Londres).

En menor medida, se advierte alguna contribución (3/10) a la mejora de los ***espacios públicos***.

En el marco de los **recursos sociales**, la mitad de los laboratorios analizados (5/10) prestan atención a la creación de espacios de encuentro, y a la creación de ***nuevas interacciones*** entre agentes, sean estos académicos, institucionales, profesionales o sociales; entre el mismo sector, o entre diferentes sectores.

Le sigue de cerca la creación de ***sentimiento comunitario*** (4/10). Este resultado deriva, según la información recabada, de los propios procesos de co-creación en alguna de las fases del laboratorio. Es decir, la experiencia de un proceso y unos objetivos compartidos parece haber contribuido a la generación del sentimiento comunitario, según las fuentes consultadas. En menor medida (2/10), se advierten nuevos recursos ***de organización social*** en la comunidad.

En cuanto a los **recursos naturales/medioambientales**, la mitad de los laboratorios evidencian la creación o refuerzo de recursos de carácter medioambiental (5/10), ante los naturales, siendo el eje de varios laboratorios el abordaje de la sostenibilidad medioambiental, desde un enfoque energético (ATELIER), o de soluciones basadas en la naturaleza (BEGIN1 Amberes, CLEVER), rehabilitación energética (ENERPAT), etc. En mucha menor medida, se presta atención a la mejora (2/10) o creación (2/10) de los espacios naturales.

En el **ámbito económico**, destaca (4/10) la creación de un ***know-how*** específico en la temática concreta del laboratorio o de las actuaciones, tanto como parte de las actuaciones del laboratorio como de las actividades docentes y formativas asociadas al mismo.

Le sigue de cerca la ***dinamización del tejido empresarial/profesional*** existente en torno al laboratorio. Solamente en un laboratorio (SOHO2 Milán) se advierte la contribución a la creación de ***oportunidades de empleo***, a pesar de la gran relevancia del empleo como elemento de inclusión en los procesos de vulnerabilidad urbana.

En el ámbito de los **recursos creativos**, en cambio, se observa una mayor contribución a la creación de oportunidades y espacios para la ***investigación*** a través de los laboratorios urbanos, un elemento fundamental y lógico dada la implicación de la academia y diversos grupos de investigación en las redes de los proyectos europeos. El laboratorio de Cahors

(ENERPAT1), de hecho, se convierte prácticamente en espacio de investigación. La apertura de espacios creativos se advierte en un único laboratorio (SOHO1 Bruselas).

Por último, si atendemos a los **recursos culturales**, a pesar de tener una presencia relativa menor que otros ámbitos, se advierte cierta atención a los ***recursos patrimoniales***, como es el caso concreto de los laboratorios de ENERPAT. Nuevamente, solamente en un laboratorio se tratan de forma explícita temas relacionados con recursos identitarios (BEGIN2 Gotemburgo). Merece ser subrayada la ausencia de evidencias en torno a la contribución en los ámbitos de recursos culturales relacionados con la vida cultural del barrio, de los valores locales, o de las industrias creativas y culturales.

A modo de resumen, agrupamos los recursos arriba analizados en 5 ámbitos del desarrollo sostenible: el desarrollo social, desarrollo cultural, desarrollo medioambiental y desarrollo económico (Aranbarri, 2022). Se muestra la relación entre los diferentes tipos de recursos y los ámbitos del desarrollo en la figura inferior.

Figura VII.15
Clasificación de los 7 grupos de recursos en cuatro clústeres

Fuente: elaboración propia.

Advertimos que donde más incidencia se parece alcanzar en los laboratorios analizados es en el ámbito de los **recursos sociales**, algo que resulta de especial relevancia en el marco de este trabajo de investigación. Le sigue de cerca el ámbito del **desarrollo medioambiental**, y en un segundo plano, se advierte una incidencia mucho menor en el ámbito del desarrollo económico y cultural. Esta imagen muestra una instantánea muy desequilibrada en cuanto al tipo de recursos que se generan en los laboratorios. Si bien la predominancia del ámbito social es un elemento positivo, la poca incidencia en los ámbitos económicos y cultural genera preocupación, en particular, el ámbito económico, al ser este uno de los principales factores de la vulnerabilidad urbana. Esta reflexión es una muestra de que los laboratorios no parecen conseguir un abordaje marcadamente multidimensional (salvo algunas excepciones) de la exclusión y vulnerabilidad urbana.

Partiendo de este análisis, también se advierte que no todos los laboratorios generan una creación o contribución a los recursos de forma homogénea. Hay laboratorios que

se centran en mayor medida en el ámbito medioambiental (por ejemplo, los laboratorios ATELIER Ámsterdam y Bilbao o BEGIN1 Amberes). En cambio, laboratorios como SOHO (Bruselas y Milán) parecen haber contribuido a más ámbitos del desarrollo social que el resto de apartados. Estos dos laboratorios, además, contribuyen a todos los ámbitos del desarrollo, siendo el desarrollo social el principal ámbito en el que se parece haber incidido. El caso de los laboratorios CLEVER muestra un equilibrio entre los ámbitos social y medioambiental. Por último, los laboratorios ENERPAT1 (Cahors y Vitoria), así como BEGIN2 Gotemburgo, muestran un cierto equilibrio entre los ámbitos de desarrollo. Podríamos diferenciar, en consecuencia, entre los laboratorios que se centran en el ámbito medioambiental (ATELIER Y BEGIN1), y los laboratorios que se centran en mayor medida en el ámbito social (SOHO). Y en puntos intermedios diversos, los laboratorios BEGIN2, ENERPAT y CLEVER.

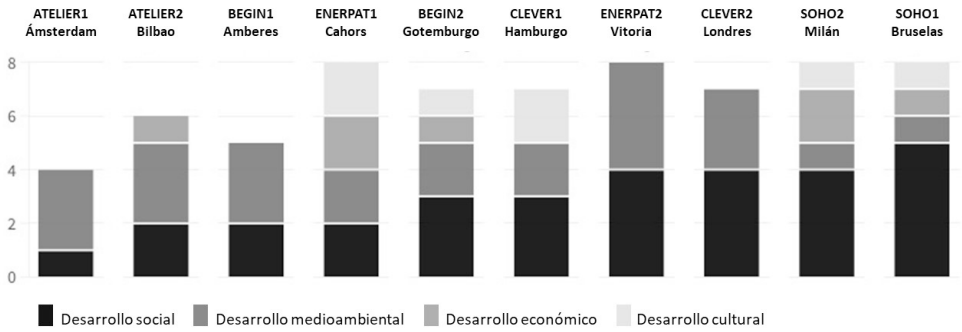

Figura VII.16
Contribución de cada laboratorio en los diferentes ámbitos de recursos

Fuente: elaboración propia.

Por último, cabe recoger una reflexión final sobre qué agentes ven sus recursos renovados o mejorados, es decir, a quién afecta en mayor medida la creación y mejora de los recursos. Esta reflexión está muy en línea con el estudio del modelo de gobernanza y proceso que se ha desarrollado en el apartado anterior. Los agentes más beneficiados del proceso son aquellos que mayor implicación y responsabilidad adquieren en el mismo. Como norma generalizada, los más beneficiados de esta ampliación de recursos resultan ser los agentes institucionales, como agentes más presentes en los diversos laboratorios. Los técnicos municipales, sobre todo, o los responsables de las agencias públicas implicadas que aprovechan las diversas convocatorias europeas para conocer otros contextos y casos, establecer lazos entre ciudades y aprender en general, resultan los beneficiarios fundamentales de varios de los laboratorios urbanos vivientes analizados. No cabe duda de que el resto de los agentes con más implicación también ven sus recursos reforzados. Por ello, la creación o refuerzo de los recursos de la ciudadanía, sólo resulta visible en el caso

de los laboratorios donde estos tienen un papel que supera el del agente consultado o implicado en un momento puntual. Nuevamente, son los laboratorios SOHO y CLEVER2 Londres los que pueden identificarse como los laboratorios en los que mayor potencial existe para que la ciudadanía anónima adquiera o refuerce recursos, como base para un proceso de empoderamiento.

VIII.2. **Ampliación o refuerzo de capacidades**

El análisis que se expone en este apartado toma como punto de partida cuatro grupos de capacidades: por un lado, capacidades de reflexión, sensibilización o concienciación sobre la realidad socio-urbanística en la que se está trabajando (tanto en el pasado y en el presente como en el futuro, prospectiva); por otro lado, capacidades de comunicación, en las que también se incluyen las capacidades de negociación o de participación; en tercer lugar, las capacidades organizativas o de trabajo en equipo; y finalmente, las capacidades para pasar a la acción (no necesariamente una acción física).

Con este esquema en mente, observamos que donde más han contribuido los laboratorios a las capacidades ha sido en las capacidades de organización o trabajo en equipo. Este hecho, según las fuentes consultadas y comunicaciones mantenidas, se podría deber al carácter participativo y co-creativo de las iniciativas, siendo la mera participación en ellas una fuente de generar capacidades de relacionarse, organizarse, de colaborar en un proyecto común, y en algunas ocasiones, hasta de co-responsabilizarse de los resultados. En segundo lugar, a las capacidades de trabajo en equipo le siguen de cerca las capacidades de reflexión o sensibilización, aquellas que generan una concienciación crítica en las personas participantes (sean estas residentes, técnicos municipales, académicos o profesionales) sobre determinadas cuestiones relacionadas con el entorno donde se ubican. Estas capacidades, a su vez, contribuyen a plantearse qué opciones podría haber para mejorar esas cuestiones, y de qué forma. En tercer lugar, nos encontramos con el grupo de recursos relativos a la comunicación, y, por último, las capacidades referidas al emprendimiento o a la acción.

Figura VII.17
Tipos de capacidades que parecen haber sido ampliadas o reforzadas a través de los laboratorios

Fuente: elaboración propia.

Si observamos dentro del grupo de capacidades de trabajo en equipo u **organizativas** advertimos que en todos los casos analizados se han ampliado las capacidades de colaborar entre diferentes agentes, como resulta lógico. Se trata de un resultado que destaca claramente el carácter colaborativo asociado a los laboratorios urbanos vivientes. Los laboratorios, entendidos como una realidad o un medio que permite impulsar una gobernanza colaborativa adquiriría en este caso cierto sentido (Aernouts *et al.*, 2020, 2023). Muy por detrás, en aproximadamente en un tercio de los laboratorios, se han trabajado cada uno de los tipos de capacidades organizativas identificadas en el estudio: la capacidad de ***compromiso***, de ***liderazgo***, de ***organización estructural*** o la ***co-responsabilidad***.

En el grupo de **capacidades de reflexión crítica**, encontramos un primer grupo en el que más laboratorios parecen haber trabajado. Se trata de las ***capacidades de innovación***. En el ámbito de la innovación, se entiende que se han fomentado estas capacidades cuando se trabaja en soluciones o a través de unos procesos que difieren de la manera habitual que resulta familiar a los agentes locales. Es decir, muestra alguna novedad en algún aspecto, sea en el resultado o en el proceso. En este sentido, merece ser subrayada una clara división entre una innovación más tecnológica o técnica, que se observa, por ejemplo, en los laboratorios ATELIER (Ámsterdam y Bilbao); BEGIN2 (Gotemburgo); ENERPAT1 (Cahors), frente a una innovación de carácter más social, presente en SOHO2 Milán. Los primeros, más centrados en conseguir resultados innovadores, frente a los segundos, centrados en innovar en el proceso y en la forma en la que se implican los diversos agentes, sin dar excesiva importancia al tipo de resultados que surgen de ese proceso.

Seguido de las capacidades de innovación, muy de cerca le siguen las capacidades concretas de ***pensamiento crítico***. Estas capacidades de pensamiento crítico derivan de un proceso de concienciación o sensibilización sobre la realidad del entorno y la situación de uno mismo, o del conjunto de personas en ella. Se trata de una capacidad fundamental para el empoderamiento de las personas, algo que se entiende como un primer paso para la activación de los agentes locales como agentes en primera persona de la transformación, la consciencia de esa necesidad u oportunidad de cambio (Freire, 2005 [1970]; Ibrahim, 2017). En tercer lugar, nos encontramos con las capacidades de investigación (o la habilidad de emplear herramientas específicas para abordar el conocimiento del entorno), y por último, las capacidades de prospectiva o de imaginarse un escenario futuro mejor.

Si prestamos ahora atención a las **capacidades de comunicación**, observamos que existe una mayor incidencia sobre las capacidades de ***expresión comunicativa***, en aproximadamente un tercio de los laboratorios. Ésta, además, se centra en muchos casos en modos de comunicación no verbales, como la comunicación audiovisual (*Insjalet* en SOHO1 Bruselas). También se manifiesta en una magnitud similar a la anterior un trabajo en las capacidades de ***negociación***, dirigidas a alcanzar acuerdos

entre diferentes agentes cuando un interés común requiere de cesiones por parte de alguna o varias partes interesadas.

Finalmente, las capacidades para pasar a la **acción** se centran principalmente en aquellas que implican el ***emprendimiento*** de algún tipo de proyecto o iniciativa por parte de agentes que no son el promotor/es de la iniciativa. Es decir, la experiencia del laboratorio contribuye, inspira o anima a otros agentes (sobre todo sociedad organizada o ciudadanía) a comenzar a emprender sus propios proyectos o iniciativas. Estas capacidades se manifiestan en por lo menos cuatro laboratorios de la muestra. Le siguen de cerca las capacidades de ***reivindicación***. En tres laboratorios se advierte que la propia iniciativa genera un espacio donde poder expresar la situación de colectivos desfavorecidos o excluidos, con la finalidad de visibilizar su situación y exigir mejoras a otros agentes con más poder (por ejemplo, *Insjalet* en Bruselas —ULL004BRU—, o *Ghe Pensi Mi* en Milán —ULL011MIL—). Esta capacidad es de especial relevancia si el objetivo de abordar la exclusión social se centra en integrar a los agentes más alejados, en darles visibilidad y voz para expresar su situación, abriendo nuevas oportunidades para ser valorados desde diferentes puntos de vista.

No cabe duda de que las capacidades de organización, reflexión y comunicación son de extrema relevancia cuando se trata de un fenómeno de exclusión urbana. Sin embargo, llama la atención la tímida presencia de las capacidades de acción en el marco de los laboratorios. En parte, podría ser muestra de que los laboratorios siguen siendo iniciativas institucionalmente iniciadas y dirigidas. Y en cambio, algunos ejemplos donde los agentes implicados se activan y emprenden sus propias acciones e iniciativas, incluso más allá del marco del laboratorio, muestran un horizonte inspirador para este tipo de dinámicas. Muestran, en efecto, que los laboratorios, si facilitan un determinado tipo de proceso y espacios para la implicación, son capaces de ampliar y de generar capacidades para que diversos agentes del territorio puedan pasar del diálogo y de la organización a la acción, a la creación de un impacto real en su territorio y en su comunidad.

Si atendemos en mayor profundidad al tipo de laboratorios que da lugar a la ampliación o refuerzo de las diferentes capacidades, advertimos que, por lo general, los laboratorios que se centraban en mayor medida en la creación de recursos medioambientales (ATELIER y BEGIN1), se encuentran entre los que menos ámbitos de capacidades trabajan en el seno de los laboratorios. En cambio, los laboratorios que se centraban en más ámbitos del desarrollo social (laboratorios SOHO), se encuentran entre los que más ámbitos de capacidades trabajan a través de las diversas iniciativas del laboratorio. Asimismo, se advierte que es en estos laboratorios (SOHO), así como en algunos de los laboratorios intermedios que mencionábamos en el apartado anterior (que presentaban un cierto equilibrio entre los diversos ámbitos del desarrollo de la creación de recursos), quienes muestran indicios de haber contribuido en las capacidades de acción (laboratorios CLEVER y SOHO).

Recordamos, asimismo, que es en estos laboratorios (CLEVER y SOHO) donde se han dado las condiciones para la implicación real de la ciudadanía en los procesos de gobernanza, a través de diferentes mecanismos.

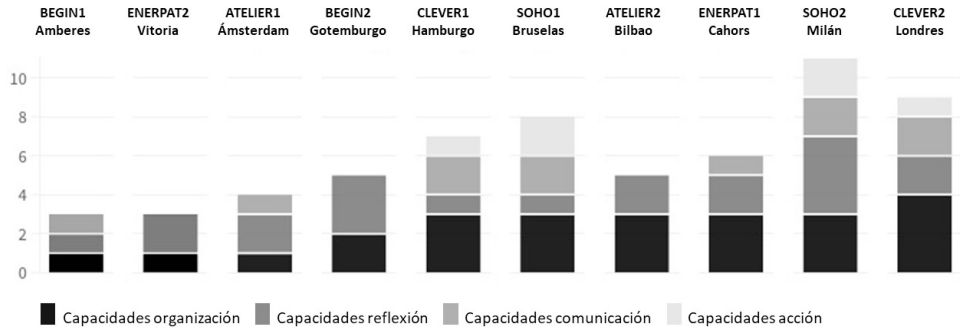

Figura VII.18
Contribución de cada laboratorio en los diferentes ámbitos de capacidades

Fuente: elaboración propia.

Al igual que en el apartado anterior, se podría deducir que la ampliación de capacidades queda en manos de aquellos agentes más implicados en los procesos de los laboratorios, sean del sector que sean. Esto liga la ampliación de capacidades estrechamente al modelo de gobernanza que se establece en cada laboratorio y, en particular, a la estructura y proceso de gobernanza. La ampliación de capacidades no se da únicamente en un evento puntual, sino que deriva de un proceso continuado de ejercicio de la participación en el laboratorio. Es por ello que podría afirmarse que las capacidades de la ciudadanía se ven ampliadas únicamente en tres de los laboratorios analizados: los laboratorios SOHO y CLEVER2 Londres.

VIII.3. **Resumen y reflexión sobre la incidencia de los laboratorios en la adquisición de agencia**

En los subapartados previos hemos realizado un repaso de la incidencia que parecen haber tenido los laboratorios urbanos vivientes en la creación de recursos y en la ampliación de las capacidades.

Por un lado, advertimos que los laboratorios urbanos vivientes analizados parecen haber incidido en mayor medida en la creación de **recursos** sociales y medioambientales[25]. En un plano muy secundario, se advierte una tímida contribución de algunos

[25] Se refiere a los recursos del ámbito del desarrollo social, o del desarrollo medioambiental. El ámbito social incluye tanto los recursos individuales como los sociales; el ámbito medioambiental incluye tanto los recursos medioambientales como de infraestructura urbana.

laboratorios a los recursos económicos y culturales. Estos resultados muestran que los laboratorios analizados no llegan a abordar la vulnerabilidad urbana presente en los barrios donde se ubican de forma totalmente multidimensional. Siendo los factores económicos un elemento clave del fenómeno de la vulnerabilidad urbana, la poca atención dirigida a este ámbito resulta llamativo.

Asimismo, se advierte que los recursos generados en pocos casos constituyen un elemento empoderador de la ciudadanía anónima. Si bien la ciudadanía se considera beneficiaria de la mayoría de los recursos generados, solamente en tres de los laboratorios podría considerarse que los recursos generados contribuyen a una mayor agencia de las personas anónimas, a título individual y colectivo.

Por otro lado, se advierte una contribución a más ámbitos de las **capacidades** de organización, reflexión y comunicación, que a ámbitos de las capacidades de acción. Si consideramos la reflexión y organización como pasos previos a la acción, se podría considerar que los laboratorios urbanos han constituido un escenario inicial para poder continuar hacia la acción. Sin embargo, resulta preocupante la poca presencia de las capacidades de acción en los diversos laboratorios. Ello implica una clara limitación de los laboratorios hacia el empoderamiento de las personas. Es decir, las personas, salvo en las excepciones ya citadas, han podido adquirir recursos y capacidades diversos, sin embargo, no llegan a pasar a la acción: no llegan a hacer un ejercicio de su propio poder de emprender, de actuar.

Nuevamente, como sucedía con la creación de recursos, la ampliación de capacidades también se centra en mayor medida en aquellos agentes que mayor implicación y responsabilidad tienen en la estructura de gobernanza de los diversos laboratorios. Como consecuencia, las capacidades ampliadas responden principalmente a agentes institucionales, y únicamente en el marco de tres laboratorios, a la ciudadanía anónima.

Todo ello parece indicar que los laboratorios, por un lado, contribuyen indudablemente a la creación de recursos y capacidades, dos elementos clave del proceso de la adquisición de agencia. Sin embargo, de forma generalizada, parece no haberse prestado suficiente atención a algunos de los recursos que parecen ser de gran relevancia en las situaciones de vulnerabilidad urbana estudiadas (sobre todo, recursos económicos y culturales). Y además, la adquisición de agencia parece darse en mayor medida en los agentes referentes de la sociedad (instituciones públicas, sector privado y entidades sociales), y en mucha menor medida en la ciudadanía anónima. Siendo precisamente la ciudadanía anónima la que mayor distanciamiento y exclusión presenta en el contexto de la crisis de la democracia, esta observación cuestiona la contribución de la práctica de los laboratorios urbanos analizados a abordar dicho distanciamiento y la exclusión política.

IX. LABORATORIOS URBANOS VIVIENTES PARA UN CAMBIO ESTRUCTURAL

En este apartado ponemos el foco en la creación o ampliación de las oportunidades generadas a través de cambios estructurales provocados por el laboratorio urbano viviente. Si entendemos el proceso de empoderamiento como el desarrollo de dos procesos en paralelo (e interrelacionados): por un lado, la adquisición de agencia y, por otro lado, la ampliación de la estructura de oportunidades (Alsop *et al.*, 2006), es en esta segunda parte donde nos centramos en este apartado.

Se identifican tres tipos de estructura de oportunidades. Por un lado, aquellas generadas por un cambio en la estructura, procedimientos o actitudes institucionales, o las **oportunidades institucionales**; las derivadas de un cambio de actitudes de la sociedad (en colectivo o desde una perspectiva individual o de oportunidades sociales), a lo que denominamos las **oportunidades sociales**; o las que presentan otra naturaleza relacionada con el lugar y el contexto donde se ubica el laboratorio y a las que hemos denominado **oportunidades del lugar**. En resumen, la estructura de oportunidades facilita, promueve, permite un espacio de oportunidades ampliadas para la realización de proyectos, iniciativas, acciones, … por parte de diversos agentes locales. Se trata de un elemento fundamental para que el proceso de empoderamiento de los agentes (tanto desde la creación o refuerzo de los recursos, como desde la ampliación de capacidades) tenga un espacio para materializarse y ejercitarse en un contexto determinado, y con las condiciones institucionales y sociales existentes (o creadas).

Si atendemos a la contribución que los laboratorios parecen haber ofrecido a los tres tipos de estructuras de oportunidades, según el estudio realizado, observamos que las oportunidades que más presencia han tenido en los laboratorios urbanos han sido las oportunidades contextuales, seguidas muy de cerca de las oportunidades sociales, y por último, las oportunidades institucionales. Esta primera lectura permite entender la dificultad de generar un cambio institucional a través de los laboratorios urbanos vivientes, si bien a continuación profundizaremos en más detalle en esta cuestión.

Figura VII.19
Oportunidades o cambios que parecen haber sido generados a través de los laboratorios en los tres tipos de estructuras

Fuente: elaboración propia.

IX.1. **Profundización en cada tipo de estructura de oportunidades**

A continuación, se presentan en mayor detalle los diferentes elementos que componen las tres estructuras de oportunidades identificadas, y la contribución de los laboratorios a los mismos. Al final de este apartado se muestra una figura donde se pueden observar los ámbitos donde el laboratorio ha tenido incidencia, según el estudio realizado.

En el grupo de **oportunidades contextuales**, se observa un equilibrio entre las oportunidades derivadas de tres aspectos diferentes. Por un lado, la percepción general, por parte de diferentes agentes, de que existen ***oportunidades renovadas de realizar proyectos, iniciativas, programas***, etc., de carácter colectivo o individual en el barrio. Es decir, de la existencia de un nuevo espacio para proponer, innovar y hacer. La mayoría de los laboratorios (7/10) muestran una creación de oportunidades para desarrollar proyectos ajenos a los ejes de intervención de los propios laboratorios, fomentando proyectos comunitarios, iniciativas de emprendimiento, etc. Esta percepción podría derivar de factores más directos como pueden ser los programas de ayudas a iniciativas locales (por ejemplo, en CLEVER2 Londres), o de forma más sutil a través de cambios en otras esferas (social, institucional) que permiten visualizar nuevos espacios de oportunidad, de forma más intangible (por ejemplo, en SOHO1 Bruselas). Desde otra perspectiva, en los proyectos de ATELIER, el laboratorio ofrece la oportunidad de adoptar nuevos sistemas energéticos por parte de los diversos promotores y residentes de la isla, algo que abre una infinidad de oportunidades para avanzar hacia la lucha contra el cambio climático, a través de energías limpias. En los proyectos ENERPAT, sobre todo en el caso de Cahors, estas nuevas oportunidades se perciben, sobre todo, por parte de los agentes académicos, quienes se encuentran con un nuevo espacio piloto replicable para la experimentación y la innovación. Además, el intercambio de experiencias y aprendizajes que derivan de los proyectos internacionales, particularmente en el marco del programa Interreg, contribuyen a que los agentes implicados, en estos casos, los agentes técnicos e institucionales, perciban nuevos horizontes que van viendo en otros lugares y que puedan ser aplicables en el propio contexto territorial.

Otra oportunidad contextual recae en un ***cambio de la imagen*** del barrio o del entorno donde se ubica el laboratorio, un incremento en el interés por parte del público en este ámbito. Bien sea por un esfuerzo de comunicación y/o marketing, bien sea por la realización de proyectos que generan interés y atraen la atención de la ciudadanía en general. Cuatro de los diez laboratorios urbanos muestran un claro impacto en la creación de una nueva imagen, o una mejora de la percepción del barrio abordando, en algunos casos, el problema de la estigmatización habitual de algunos barrios como pueden ser los complejos de vivienda social en las periferias de las grandes metrópolis (como es el caso de los laboratorios SOHO).

Por último, también se observa un claro posible impacto estructural de los laboratorios urbanos, derivado de su ***replicabilidad***. Es decir, la mayoría de los laboratorios

trabajan con proyectos, soluciones, iniciativas, aproximaciones, que consideran su posibilidad de ser replicables en otros ámbitos, sea en el mismo barrio donde se ubican, en otros barrios de la ciudad/municipio, o en otras ciudades o países. Este hecho es relevante puesto que, a pesar del enraizamiento local que requiere un laboratorio urbano viviente, el esfuerzo que se precisa para llevarlo a cabo busca que su resultado no quede limitado al propio laboratorio. Al contrario, los laboratorios buscan generar aprendizajes que puedan resultar útiles para promover un cambio o una mejora en otros lugares. Es decir, que lo aprendido en el laboratorio sea replicable, escalable, transferible.

Si observamos ahora las **oportunidades derivadas de cambios en la estructura social**, vemos que el primer elemento que adquiere protagonismo es una ***aceptación social*** generalizada de las actuaciones realizadas en el marco de los laboratorios urbanos (7/10). Aunque parezca un elemento menor, el hecho de que las soluciones sean aceptadas por un determinado número de sectores de la sociedad (no siempre ni necesariamente se refiere a la sociedad —organizada o anónima), implica que este tipo de actuaciones se normalicen y no se queden en el plano de una excepción a ojos de las instituciones, del sector privado, o de la propia sociedad.

También se observa un impacto en la generación de ***confianza*** entre los agentes participantes, un proceso de reconocimiento entre diferentes entidades (privadas, sociales, institucionales). Este hecho resulta de gran relevancia como base para la creación de un capital social que permita una acción colectiva o individual basada en la confianza mutua entre diferentes. Implica, esencialmente, la creación de un tejido social que resulta determinante para un desarrollo comunitario, la creación de una comunidad de planeamiento (Maranghi, 2023).

Finalmente, en un segundo plano, se observan algunos ***cambios en las actitudes individuales o colectivas*** derivadas de la implementación del laboratorio. En este punto, se refiere a cambios de actitudes permanentes, y no tanto a la creación de ciertas actitudes temporales, como podría ser el caso de la interacción con pabellones o instalaciones temporales, como se ha visto en Gotemburgo (BEGIN2). Como ejemplo de este cambio de actitudes cabe mencionar el caso de ENERPAT1 Cahors, donde el desarrollo del laboratorio ha generado una concienciación y un cambio de actitudes en los hábitos domésticos de los nuevos residentes, con el fin de mejorar la eficiencia energética y hacer un óptimo uso de las medidas implantadas en el edificio piloto. En otro ámbito del desarrollo, en Milán, los residentes adquieren un nuevo lenguaje y una nueva forma de expresarse sobre su barrio y sus necesidades (SOHO2).

Este cambio de actitudes podría considerarse un síntoma de la activación ciudadana comprometida con su entorno inmediato y los retos tanto locales como globales a los que nos enfrentamos como personas (San Salvador del Valle, 2023).

En tercer lugar, si atendemos a los **cambios institucionales**, observamos que el ámbito donde más impacto han podido llegar a tener los laboratorios es en el plano ***norma-***

tivo, referido a los instrumentos de planeamiento urbano, territorial o de planificación estratégica. Es decir, los planes y estrategias de regeneración urbana o desarrollo urbano sostenible se ven condicionados o modificados como resultado del laboratorio urbano viviente. Esto significa que el proceso y resultado de los laboratorios se han podido ver reflejados o integrados en los planes a largo plazo, bien adoptando algunas soluciones inicialmente temporales (BEGIN1 Amberes o ATELIER2 Bilbao), bien asegurando una continuidad de algunos procesos y estructuras organizacionales generadas en el marco del laboratorio urbano en el proceso de transformación del barrio a largo plazo (SOHO1 Bruselas), o creando un espacio de debate, investigación y/o experimentación *para* ese proceso de transformación a largo plazo (BEGIN2 Gotemburgo).

Por otro lado, vemos un impacto muy modesto en cambios en las ***estructuras, procedimientos o actitudes institucionales***, siendo quizás las excepciones los casos de los laboratorios SOHO (Bruselas y Milán) y CLEVER2 Londres. Cabe ser subrayado que en estos laboratorios no se implican los Ayuntamientos, sino las agencias públicas de vivienda social (en el caso de SOHO), y el gobierno metropolitano (en Londres). Además, todos ellos consisten en intervenciones en barrios periféricos de vivienda social. En el primer caso (SOHO), el cambio se refiere a un cambio de actitudes, en los que las agencias se implican en las estructuras de gobernanza de los laboratorios (no siendo los promotores de las iniciativas), y se consigue una cierta sensibilización y concienciación sobre la conveniencia de crear un tipo de procesos más colaborativos en contextos de vulnerabilidad y exclusión. Como ejemplo, en Bruselas (SOHO1) el Comité de Coordinación creado en el marco del laboratorio, no tiene una continuidad literal, si bien algunas de las propuestas generadas y realizadas se mantienen en las reuniones regulares que se realizan en el marco del *Neighbourhood Contract* del barrio (e.g., la implicación de las trabajadoras sociales, o las dinámicas más colaborativas). Sin embargo, no se trata necesariamente de un Comité que posea poder de decisión, sino más bien, como su nombre indica, de coordinación. En el segundo caso, el cambio estructural resulta evidente, una descentralización de la toma de decisiones. Se concede poder de decisión sobre determinadas cuestiones al Community Design Collective*,* un grupo deliberativo representativo ciudadano. Un poder que previamente se encontraba en manos, en este caso, del sector privado y social (Peabody Estate*).* Ello supone un claro cambio en algunas de las reglas de las relaciones de poder existentes, sin que ello suponga un cambio radical de las mismas.

En última instancia, dos laboratorios parecen conseguir de forma más explícita una creación de ***confianza entre ciudadanía e instituciones*** (CLEVER2 Londres y SOHO1 Bruselas). Resulta de interés observar que estos dos laboratorios prestan especial atención (y recursos) a crear esa confianza desde el inicio del proceso, no siendo este resultado casual, sino deliberadamente perseguido.

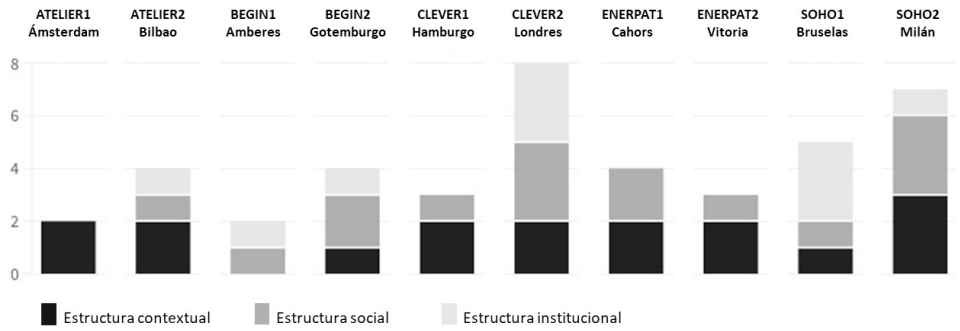

Figura VII.20
Contribución de cada laboratorio en los diferentes ámbitos de estructuras de oportunidades

Fuente: elaboración propia.

El diagrama superior proporciona una imagen general sobre los ámbitos de estructura de oportunidades en los que los laboratorios parecen haber contribuido en cada caso. Se advierte claramente que nuevamente, los laboratorios SOHO (Bruselas y Milán) así como Londres (CLEVER2) destacan sobre la muestra. Además, se trata de los únicos laboratorios que parecen haber alcanzado algún cambio en la estructura institucional que no haya sido normativo, es decir, en las propias estructuras y procedimientos de las instituciones o agencias públicas.

X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado final, se realiza un breve resumen de los resultados alcanzados en el estudio comparativo. Ello permite realizar una reflexión crítica sobre el potencial de los laboratorios urbanos vivientes para abordar la crisis de la democracia en nuestras sociedades a través de la creación de micro-democracias y un cambio sistémico.

XI. RESUMEN DE LOS RESULTADOS Y REFLEXIÓN CRÍTICA

En los apartados previos el estudio ha podido aclarar tres elementos clave para evaluar el potencial de los laboratorios urbanos vivientes para la creación de micro-democracias y un cambio sistémico.

Por un lado, se han desgranado los **procesos de gobernanza** que se han desarrollado en cada uno de los laboratorios. Se ha definido tanto la composición como la estructura de la gobernanza en cada una de las fases que compone el proceso de cada caso. El análisis muestra que las actividades o dinámicas participativas o de **co-creación solamente se reducen a algunas de las fases** que componen el proceso, en la mayoría de los casos. El carácter participativo típico de los laboratorios urbanos

vivientes se reduce a ciertas fases del proceso, y en muy pocas ocasiones de forma generalizada a lo largo del tiempo.

Asimismo, se advierte una presencia mayoritaria y constante de las instituciones públicas y académicas, y una **presencia mucho menor**, con menor implicación y poder, de la **ciudadanía anónima**. Salvo tres excepciones, la implicación de la ciudadanía resulta muy puntual y muy superficial, sin otorgar a este sector un poder de decisión reseñable. Los tres laboratorios que constituyen la excepción a la norma, sin embargo, muestran el potencial que los laboratorios urbanos vivientes pueden tener en este ámbito. Especialmente, el caso de CLEVER2 Londres, donde se establecen estructuras y mecanismos estables de implicación y responsabilidad activa de una ciudadanía anónima y, además, representativa. Dos cuestiones de extrema relevancia para asegurar la calidad democrática de las redes de gobernanza.

Por otro lado, se ha evaluado la contribución que los laboratorios urbanos vivientes parecen haber generado en clave de **adquisición de agencia** por parte de los diversos agentes implicados. Se ha realizado este análisis a través del estudio de los recursos creados/reforzados, y de las capacidades ampliadas/reforzadas.

La creación de recursos muestra ciertas carencias (como la contribución a los recursos económicos) que muestran algunas fisuras en el abordaje de la exclusión urbana de forma multidimensional (que incluye la exclusión política). En cuanto a las capacidades, se advierte una contribución en clave de reflexión, organización y comunicación, y, sin embargo, una **contribución mucho menor a las capacidades de acción**. Ello también muestra una cierta limitación de los laboratorios urbanos vivientes para fomentar el paso de la reflexión a la acción en el marco de las iniciativas, siendo la acción una parte fundamental del desarrollo humano, del empoderamiento de las personas, del ejercicio real del poder adquirido. Asimismo, se advierte que, siendo los agentes con mayor presencia e implicación en los procesos los que más capacidades adquieren o refuerzan, la ciudadanía anónima resulta ser el sector que menos se beneficia en cuanto a ampliación de capacidades en la práctica de los laboratorios urbanos. Salvo tres excepciones (Londres, Milán y Bruselas) que, nuevamente, muestran un horizonte esperanzador y un potencial de los laboratorios urbanos para aumentar su incidencia en esta dirección.

Por último, se ha evaluado la contribución de los laboratorios urbanos vivientes a un **cambio estructural**, es decir, a la apertura de oportunidades por medio de la incidencia de la estructura de oportunidades. El cambio estructural de los casos analizados se centra principalmente en la estructura del contexto y de la sociedad. Con **carácter muy limitado se advierten cambios en las estructuras y procesos institucionales**, un cambio real que permite que la adquisición de agencia de los diversos sectores tenga eco y espacio en el contexto institucional en el que se ubica. A pesar de no ser la norma en la muestra analizada, nuevamente, la existencia de esta experiencia en Londres, Milán y Bruselas son claros indicios del potencial de los laboratorios urbanos para un cambio estructural, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.

Resulta determinante, asimismo, advertir la relación entre los tres puntos previos. En particular, los laboratorios con un proceso de carácter participativo más amplio y continuado, y en los que la ciudadanía tiene una implicación real (más allá de una participación puntual y/o superficial), son también los laboratorios donde una mayor adquisición de agencia por parte de la ciudadanía y del resto de agentes se advierte. En particular, la creación de recursos individuales y sociales, así como capacidades de acción, ambos elementos claves para el abordaje de los factores inicialmente expuestos de la exclusión y vulnerabilidad urbana. Además, coinciden con los laboratorios que muestran una clara incidencia en la estructura de oportunidades institucional.

XII. DECÁLOGO DE RECOMENDACIONES

El análisis comparativo y la reflexión del apartado previo muestran indicios del potencial de los laboratorios urbanos vivientes para la creación de micro-democracias y un cambio estructural, siempre que se den ciertas condiciones y el proceso y la gobernanza aborden y aseguren de forma deliberada ciertas cuestiones. A continuación, se recogen algunas ideas que puedan guiar la práctica de los laboratorios urbanos vivientes, para que estos puedan constituir un medio adecuado y relevante para abordar las carencias de nuestras democracias.

1. Considerar la **presencia y el nivel de implicación** de los diversos agentes de la sociedad a lo largo de todo el proceso. En especial, la implicación de la ciudadanía anónima, en los niveles de gobernanza 1 y 2, y en las fases donde se concentran los espacios de toma de decisiones.
2. Establecer mecanismos para asegurar una **representatividad de la ciudadanía** anónima a lo largo del proceso. De forma natural, no se consigue una representación de los individuos y colectivos en situación más desfavorable y de mayor exclusión.
3. Otorgar relevancia a una primera **fase de investigación** para establecer una base sólida sobre la que construir el proceso de la iniciativa. Una base que responda a los factores incidentes en la situación de vulnerabilidad o exclusión urbana del contexto particular del barrio. Una fase en la que se impliquen los diversos agentes de la sociedad, inclusive la ciudadanía anónima. Una fase que combina y pone en valor tanto el conocimiento científico como el conocimiento local experiencial.
4. Prestar especial atención a la **evaluación de los procesos**, como forma de mejorar la implicación y el papel de los diversos agentes en los laboratorios. Asimismo, establecer mecanismos para una evaluación **continua** para enriquecer el proceso y adaptar la dirección en base al aprendizaje continuo que ofrece la propia evaluación, optimizando el proceso.

5. Establecer mecanismos de **rendición de cuentas**, tanto a los agentes participantes como a la sociedad en general, como herramienta para asegurar un *accountability* que asegura la calidad democrática de las redes de gobernanza.
6. Asegurar una **multidimensionalidad en los recursos** que se esperan generar a través del laboratorio urbano viviente. Una multidimensionalidad que responda a los factores de la vulnerabilidad urbana de cada barrio. Prestar especial atención a la creación de **recursos de carácter social e individual**, como herramienta para desencadenar procesos de construcción comunitaria, sea de forma directa, o a través de otros recursos (como los medioambientales).
7. Buscar la creación de recursos y capacidades que supongan una mayor oportunidad de ampliar la **agencia de dos grupos: las personas más vulnerables**, por un lado; y los agentes institucionales con capacidad de promover un cambio estructural institucional.
8. Centrar mayor atención en la ampliación de las **capacidades de acción**, como ejercicio del proceso de empoderamiento de los diversos agentes.
9. Buscar mecanismos y procesos con un mayor potencial en incidir en la **estructura y en los procedimientos institucionales**, a través de personas clave que puedan facilitar dichos cambios.
10. Definir mecanismos que garanticen una **continuidad** de las dinámicas de transformación, empoderamiento y cambio estructural iniciadas en el marco del laboratorio urbano vivientes en el medio y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Aernouts, N., Maranghi, E., Ryckewaerd, M. (eds.) (2020). *The regeneration of large-scale social housing estates. Spatial, territorial, institutional and planning dimensions*. SoHoLab.

Aernouts, N., Cognetti, F., Maranghi, E. (eds.) (2023). *Urban Living Lab for Local Regeneration*. Springer.

Alkire, S. (2005). Why the Capability Approach?, *Journal of Human Development*, 6 (1), 115-133.

Alkire, S. (2008). Concepts and Measures of Agency. *OPHI Working Paper Series*, 9.

Alguacil, J. (2008). El desarrollo social hoy: caminando hacia el Desarrollo Humano Sostenible. *Boletín CF+S*, 50, 39-87.

Alsop, R., Bertelsen, M., Holland, J. (2006). *Empowerment in Practice. From Analysis to Implementation*. World Bank.

Antwerpenmorgen (s.f.a). *Sint-Anneke Plage*. (consultado el 12 de agosto de 2023). https://www.antwerpenmorgen.be/nl/projecten/sint-anneke-plage/media

Antwerpenmorgen (s.f.b). *Sint-Anneke Plage: terug een aantrekkelijke publieke ruimte*. (consultado el 12 de agosto de 2023). https://www.antwerpenmorgen.be/nl/projecten/scheldeboorden-linkeroever/doe-mee/sint-anneke-plage-design-sprint

Aparicio, A., Nanni, R. (2011). *Modelos de gestión de la regeneración urbana*. Sepes.

Aranbarri, N. (2022). Desarrollo urbano, humano y sostenible. En: M.J. Monteagudo, B. Guereño, N. Aranbarri (eds.), *Ciudades circulares, cohesivas y creativas: por un desarrollo humano sostenible integral* (pp. 17-39). Los Libros de la Catarata.

Arefi, M., Kickert, C. (2019). *The Palgrave handbook of bottom-up urbanism*. Springer.

Arias, F. (2000). *La desigualdad urbana en España*. Centro de Publicaciones. Ministerio de Fomento.

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Institute of Planners,* 35(4), 216-224.

Atelier Positive Energy Districts (s.f.). *ATELIER Amsterdam.* https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu/projects-and-sites/projects/atelier/atelier-amsterdam

Atelier Positive Energy Districts (2021, 19 de octubre). *Fellow Cities live Training Event and Site Visits in Amsterdam.* https://smartcity-atelier.eu/allgemein/fellow-cities-live-training-event-and-site-visits-in-amsterdam/

Atelier Positive Energy Districts (2023, 4 de abril). *ATELIER Lighthouse City Amsterdam on a technical site visit in Bilbao.* https://smartcity-atelier.eu/allgemein/atelier-lighthouse-city-amsterdam-on-a-technical-site-visit-in-bilbao/

Atelier Positive Energy Districts (2023, 21 de abril). *Urbanisation work of square finished in Bilbao.* https://smartcity-atelier.eu/allgemein/urbanisation-work-of-square-finished-in-bilbao/

Atkinson, R. (2000). Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies*, 37(5-6), 1037-1055.

Bhalla, A., Lapeyre, F. (1997). Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework. *Development and Change*, 28(3), 413-433.

Bishop, P., Williams, L. (2012). *The temporary city*. Routledge.

Blanco, I. (2009). Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. *Revista Española de Ciencia Política*, 20, 125-146.

Blanco, I., Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.

Blanco, I., Castro, M., Grau, M. (2010). Citizen participation in urban governance networks. Causes and consequences of the regeneration policies of historical city centres in Madrid and Barcelona. *Joint Session of Workshops*, Munster, March 2010. Institut de Govern I Politiques Públiques, Universitat Autónoma de Barcelona.

Brugué, Q., Gomá, R., Subirats, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, 33 (Sept-Dic), 7-45.

Bulkeley, H., Castán Broto, V. (2013). Government by experiment? Global cities and the governing of climate change. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 38(3), 361-375.

Bulkeley, H., Coenen, L., Frantzeskaki, N., Hartmann, C., Kronsell, A., Mai, L.,Voytenko Palgan, Y. (2016). Urban living labs: Governing urban sustainability transitions. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 22, 13–17.

Calderon, C, Westin, M. (2021). Understanding context and its influence on collaboratie planning process: a contribution to communicative planning theory. *International Planning Studies*, 26(1), 14-27.

Camarelles, G. (2021). El sorteo como herramienta de innovación democrática: el potencial de los minipúblicos deliberativos. *Revista Española de Ciencia Política,* 56, 145-169.

Carayannis, E.G., Campbel, D.F.J., Grigoroudis, E. (2022). Helix Trilogy: the Triple, Quadruple, and Quintuple Innovation Helices from a Theory, Policy, and Practice Set of Perspectives. *Journal of Knowledge Economy,* 13, 2272-2301.

Castel, R. (1991). La dinámica de los procesos de marginalización: De la vulnerabilidad a la exclusión. *El Espacio Institucional*, 1.

Castells, M. (2004). *La cuestión urbana*. (Original publicado en 1972). Siglo XXI España.

Cerreta, M., Daldanise, G. (2017). Community Branding (Co-Bra): A collaborative Decision Making Process for Urban Regeneration. En: O. Gervasi, B. Murgante, S. Misra, G. Borruso, C. M. torre, A.M.A.C. Rocha, D. Taniar, B. O. Apduhan, E. Stankova, A. Cuzzocrea (eds.), *Computational Science and Its Applications - ICCSA 2017. Lecture Notes in Computer Science,* vol. 10406. Springer International Publising. https://doi.org/10.1007/978-3-319-6-2398-6_52

CLEVER Cities (s.f.). *Hamburg, Germany.* (consultado el 12 de agosto de 2023). https://clevercities.eu/hamburg/

CLEVER Cities (2019, 14 de febrero). *Co-creation in Hamburg, London and Milan — the CLEVER Cities way.* https://clevercities.eu/news/?c=search&uid=cD8MTH1B

CLEVER Cities (2021, 26 de julio). Unveiling of new edible garden in South Thamesmead reinvigorates local communit's interest in a greener future. https://clevercities.eu/news/?c=search&uid=9fppPQxL

CLEVER Cities (2021, 9 de noviembre). *Neighbourhood festival celebrates opening of Hamburg's CLEVER Parcours.* https://clevercities.eu/news/?c=search&uid=RdwUiM3P

Closa, C. (2003). El libro blanco sobre la gobernanza. *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época,* 19 (enero-marzo), 485-503.

Coaffee, J., P. Healey. (2003). 'My Voice: My Place': Tracking Transformations in Urban Governance. *Urban Studies*, 40 (10), 1979-1999.

Cognetti, F., Maranghi, E. (2023). Adapting the Living Lab Methodology: The Prefix 'Co' as an Empowerment Tool for Urban Regeneration in Large-Scale Social-Housing Estates. En: N. Aernouts, F. Cognetti, E. Maranghi (eds.). *Urban Living Lab for Local Regeneration*. Springer.

Collins, P., Strohmayer, U., Rainey, M.J. (2021). Reframing development in Ireland: making the case for an urban lab approach. European Planning Studies. https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1889473

Cornwall, A., K. Brock (2005). Beyond Buzzwords: 'Poverty Reduction', 'Participation' and 'Empowerment' in Development Policy. *Overarching Concerns Programme Paper*. UNRISD.

Crocker, D.A. (2016). Enfrentando la desigualdad y la corrupción: agencia, empoderamiento y desarrollo democrático. *Veritas,* 34, 63-74.

Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Instituto of Planners,* 31(4), pp. 331-338.

Davies, J. (2002). The governance of Urban Regeneration. A critique of the 'governing without government' thesis. *Public Administration* 2, 301-322.

Delgado, M. (2006). Morfología urbana y conflicto social. *Emergencias Urbanas*, (25), 133.

Egusquiza, A., Ginestet, S., Espada, J.C., Flores-Abascal, I., García-Gafaro, C., Giraldo-Soto, C., Claude, S., Escadeillas, G. (2021). Co-creation of local eco-rehabilitation strategies for energy improvement of historic urban áreas. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 135, 110332.

ENER'PAT (s.f.). *Bâtiment démonstrateur de Cahors: les travaux se poursuivent.* (conslutado el 12 de agosto de 2023). https://enerpatsudoe.fr/batiment-demonstrateur-de-cahors-les-travaux-se-poursuivent/

Ersoy, A., Van Bueren, E. (2020). Challenges of Urban Living Labs towards the Future of Local Innovation. *Urban Planning,* 5(4), 89-100.

European Network of Living Labs (ENoLL). (s.f.). *About.* (consultado el 24 de febrero de 2023). https://enoll.org/about-us/

Evans, J., Karvonen, A. (2010). Living laboratories for sustainability: exploring the politics and epistemology of urban transition. En: H. Bulkeley, V. Castán Broto (eds.), *Cities and low carbon transitions* (pp. 142-157). Routledge.

Evans, J., Karvonen, A., Raven, R. (2016). *The experimental city.* Oxon and New York: Routledge.

Fanstein, S., De Filippis, J. (2016). *Readings in Planning Theory*. Jon Wiley & Sons.

Flores-Xolocotzi, R. (2012). Incorporando desarrollo sustentable y gobernanza a la gestión y planificación de áreas verdes urbanas. *Frontera Norte,* 24 (48), 165-190.

Flyvbjerg, B., Richardson, T. (2002). Planning and Foucault In Search of the Dark Side of Planning Theory. En: P. Allmendinger, M. Tewdwr-Jones (eds.), *Planning Futures. New Directions for Planning Theory* (pp. 44-62). Routledge.

FOESSA (2011). VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Fundación FOESSA. Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. https://www.caritas.es/producto/vi-informe-exclusion-desarrollo-social-espana-2008/

FOESSA (2019). *La desigualdad de la exclusión social. Una visión multidimensional*. VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 3.7. Fundación FOESSA. Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

Font, J. (1997). Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos. Papers de la Fundació, 128.

Franz, Y. (2015). Designing social Living Labs in urban research, *The Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications, Information and Media*, Emerald Publishing Limited.

Freire, P. (2005). *Pedagogy of the Opressed. 30th Anniversary Edition*. (Original publicado en 1970). Continuum.

Friedmann, J. (1992). *Empowerment. The Politics of Alternative Develpoment*. Wiley Blackwell.

Friedmann, J. (2007). *The Wealth of Cities: Towars an Assets-based Development of Newly Urbanizing Regions.* Número 1 de UN-Habitat Lecture Award Series. ISBN 9211319250, 9789211319255.

Gallego Gamazo, C. (2015). *El enfoque integrado en los programas de regeneración urbana de barrios desfavorecidos: una visión relacional*. [Tesis doctoral]. Universidad Politécnica de Madrid.

García-Vázquez, C. (2022). *Cities After Crisis: Reinventing neighbourhood design from the ground-up.* Taylor and Francis. https://doi.org/10.4324/9781003130857.

Garud, R., Hardy, C., Maguire, S. (2007). Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. *Organisation Studies*, 28 (7), 957-969.

Geddes, M. (2006). Patnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism. International Journal of Urban and Regional Research, 30 (1), 76-97.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.

Gòmez, B. (2018). Los de arribe no se pierden ni una fiesta de la democracia. *Contexto* y Acción. 5 de diciembre de 2018. Disponible en: https://ctxt.es/es/20181129/Politica/23219/elecciones-andaluzas-vox-abstencion-braulio-gomez-fortes.htm

Grau, M., Íñiguez, L., Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital*, 11(1), 63-84.

Grijalba, O. (2017). *La Regeneración Urbana en la CAPV. Divergencias entre el discurso y la realidad*. [Tesis doctoral]. Universidad Pública del País Vasco.

Harris, N. (2002). Collaborative Planning. From Theoretical Foundations to Practices Forms. En: P. Allmendinger, M. Tewdwr-Jones (eds.), *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. Routledge.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. MacMillan Press Ltd.

Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123.

Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times*. Routledge.

Healey, P. (2010). *Making Better Places: The planning project in the twenty-first century.* Palgrave Macmillan, pp. 1-22.

Ibrahim, S. (2017). How to Build Collective Capabilities: the 3C-Model for Grassroots-led Development. *Journal of Human Development and Capabilities*, 18 (2), 197-122.

Innerarity, D. (2006). *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*. ESADE.

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (IUUUV) (2010). *Regeneración Urbana Integrada en Europa. Documento de Síntesis.* Disponible en https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/94C72EB1-D0E7-428A-9039-A73588C47866/95964/URBAN_REGENE_spanish.pdf

Jacquier, C., Bienvenue, S., Schlappa, H. (2007). *Regenera. Urban Regeneration of deprived neighbourhoods across Europe. Sharing experiences. Final Report. URBACT*. https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/070212rapport_GB.pdf

Jessop, B. (1999). The dynamics of partnership and Governance Failure. En: G. Stoker (ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain* (pp. 11-32). Basingstoke.

Johar, I. (2020). *How do democracies innovate in a complex world*. Disponible en: https://provocations.darkmatterlabs.org/how-do-democracies-innovate-in-a-complex-world-8f26342d164b

Jones, P., Evans, J. (2006). Urban regeneration, governance and the state: Exploring notions of distance and proximity. *Urban Studies*, 43(9), 1491–1509.

Juurjärvi, S., Pesso, L. (2013). Actor roles in an urban living lab: what can we learn from Suupelto, Finland. *Technology Innovation Management Review*, 3, 22-27.

Karvonen, A., Van Heur, B. (2014). Urban laboratories: experiments in reworking cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 379-392.

Khan, S., Combaz, E., McAslan Fraser, E. (2015). *Social exclusion: topic guide. Revised edition*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

Klijn, E.H. (1998). Policy networks: an overview. En W.J.M. Kickert y J.F.Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks*. Sage.

Kooiman, J. (2003). Gobernanza y Desarrollo de las sociedades. En: A. Cerrillo (ed.), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Título original *Governinng as governanca,* ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Gobernanza, Democracia y Bienestar Social en Barcelona, noviembre de 2003.

Kronsell, A., Mukhtar-Landgren, D. (2018). Experimental governance: the role of municipalities in urban living labs. *European Planning Studies*, 26(5), 988-1007. Doi: 10.1080/09654313.2018.1435631

Laclau, E., Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. Verso Laino.

Laparra, M., Obradors, A., Pérez, B., Pérez, M., Renes, V., Sarasa, S., Subirats, J., Trujillo, M. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista Tercer Sector*, 5, enero/abril, 15-58.

Leal, J. (2002). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *Revista Española de Sociología*, (2), 59-75.

Lerner, J. (2003). *Acupuntura urbana*. Editora Record.

Lowndes, V., Sullivan, H. (2008). «How long can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration,* 86, 53-74.

Lydon, M., García, A., Duany, A. (2015). *Tactical Urbanism. Short-term action for long-term change*. Island Press.

Mapping San Siro (s.f.a). *30metriquadri.* (consultado el 12 de septiembre de 2023). https://www.mappingsansiro.polimi.it/2-mapping-san-siro/30metriquadri/

Mapping San Siro (s.f.b). *Spazio Pubblico e Rigenerazione Urbana*. https://www.mappingsansiro.polimi.it/3-progetti/3-1-spazio-pubblico-e-rigenerazione-urbana/?_gallery=gg-5-30

Maranghi, E., Cognetti, F., Ryckewaert, M., Aernouts, N., Mosseray, J., Lefrançois, D., Wachter, S., Labied, N. (2020). *5 themes from urban living lab experiences in large-scale social housing estates.* Soholab.

Maranghi, E. (2023). From a Community of Practice to a Community of Planning: The Case of the Sansheroes Network in the San Siro Neighbourhood in Milan. En: Nele Aernouts, Francesca Cognetti, Elena Maranghi (eds.). *Urban Living Lab for Local Regeneration*. Springer.

Martí, M., Blanco, I., Parés, M., Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En: Adriana Rofmans (ed.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Ediciones UNGS.

Marvin, S., Bulkeley, H., Mai, L., McCormick, K., Voytenko Palgan, Y. (2018). *Urban Living Labs: experimenting with city futures.* Routledge.

Max-Neef, M., Elizalde, A., Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. CEPAUR. Fundación Dag Hammarskjöld.

Mayntz, R. (2003). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. (original publicado en 1998). En: A. Cerrillo (ed.), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (pp. 3-98). Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Meneses, C. (2011). Pobreza y exclusión social: buenas prácticas para la inclusión. *Boletín CF S*, 53. http://habitat.aq.upm.es/boletin/n49/n49-acmen.pdf

Metalocus (2015, 12 de noviembre). *Göteborg Bathing Culture by Raumlaborberlin Architects*. https://www.metalocus.es/en/news/goteborg-bathing-culture-raumlaborberlin-architects

Ministerio de Fomento, Instituto Juan de Herrera (2016, noviembre). *Informe sobre la evolución de la vulnerabilidad urbana en España 2001-2011*. Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España. https://www.mitma.es/recursos_mfom/comodin/recursos/informe_general_vulnerabilidad_2011.pdf

Moya, L., Díez, A. (2012). La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. *Urban*, 4, 113-122.

Mullins, D., Rhodes, M. L. (2007). Editorial special issue on network theory and social housing. *Housing Theory and Society*, 24(1), 1-13.

Narayan, D. (2002). *Empowerment and Poverty Reduction. A sourcebook*. The World Bank.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

O'Toole, L.J. (1997). The implications for Democracy in a networked bureaucratic world. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 443-459.

Parés, M., Bonet-Martí, J., Martí-Costa, M. (2012). Does participation really matter in Urban Regeneration Policies? Exploring governance networks in Catalonia. *Urban Affairs Review* 10, 1-34.

Pettit, J. (2012). *Empowerment and Participation: bridging the gap between understanding and practice.* Institute of Development Studies, University of Sussex. https://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2012/JethroPettit.pdf

Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review,* 34, 372-396.

Pierre, J., Peters, G.B. (2000). Why concern with governance now? En: Jon Pierre y Guy B. Peters (eds.). *Governance, Politics and the State*. MacMillan Press Ltd.

Prats, J. (2003). Modos de gobernación de las sociedades globales. En: Agustí Cerrillo (ed.). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Ragin, C.C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.

Ragin, C.C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science.* University Press, Chicago.

Recetas urbanas (2019, 16 de junio). Bty. Facebook. https://www.facebook.com/profile/100050308096994/search/?q=gotemburgo

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Rizzo, A., Habibipourb, A., Stählbröstb, A. (2021). Transformative thinking and urban living labs in planning practice: a critical review and ongoing case studies in Europe. *European Planning Studies*, 29 (10), 1739-1757.

Roberts, P., Sykes, H. (2000). *Urban Regeneration*. A Handbook. Sage Publications.

Robeyns (2017). *Wellbeing, Freedom and Social Justice.* The Capability Approach Re-examined. Open Book Publishers.

Sandercock, L. (1999). Towards Cosmpolis: Planning for Multicultural Cities. *Canadan Journal of Urban Research*, 8(1), 108-111.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford University Press.

Schteingart, M., Imas-Ruiz, V.J. (1998). El futuro de los asentamientos humanos: la conferencia de Estambul y sus recomendaciones. *Estudios demográficos y Urbanos*, 13, 2(38), 463-475.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom.* Alfred A. Knopf.

Sorensen, E., Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies,* 28(3), 195-218.

Steen, K., Van Bueren, E. (2017). The Defining Characteristics of Urban Living Labs. *Technology Innovation Management Review,* 7(7), 21-33.

Stevens, Q., Dovey, K. (2022). *Tactical urbanism. (Re)assembling urban space*. Routledge.

Subirats, J. (2006). ¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social? *Working Papers Online Series*, 65/2006.

Subirats, J., Gomà, R., Brugué, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA.

Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies,* 42(11), 1991-2006.

Taylor, M. (2007). Community participation in the real worl: opportunities and pitfalls in new governance spaces. *Urban Studies*, 44 (2), 297-317.

Unzueta, H. (2017). Braulio Gómez: «Los nuevos partidos no han incorporado a los más pobres a la democracia». *Deia,* 5 de febrero de 2017. https://www.deia.eus/politica/2017/02/05/braulio-gomez-nuevos-partidos-han-4979317.html

Van Bortel, G., Mullins, D. (2009). Critical perspectives on network governance in urban regeneration, community involvement and integration. *Journal of Housing and the Built Environment,* 24, 203-219. http://dx.doi.org/10.1007/s10901-009-9140-6.

Van Bortel, G., Mullins, D., Rhodes, M.L. (2009). Exploring network governance in urban regeneration, community involvement and integration. *Journal of Housing and the Built Environemnt,* 24, 93-101.

Voytenko, Y., McCormick, K., Evans J., Schliwa, G. (2016). Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: Towards a research agenda. *Journal of Cleaner Production,* 123, 45-54.

Willems, J.J., Kuitert, L., Van Buuren, A. (2022). Policy integration in urban living labs: Delivering multi-functional blue-green infrastructure in Antwerp, Dordrecht, and Gothenburg. Environmental Policy and Governance.

ANEXOS

1. **Herramienta de análisis de los casos**

Tabla ANEXO.1

Taxonomía de variables que se han empleado para el estudio empírico comparativo

Variables independientes	Gobernanza		Agente(s) promotor(es)
			Agente(s) en nivel de gobernanza 1
			Agente(s) en nivel de gobernanza 2
			Agente(s) en nivel de gobernanza 3
	Proceso	Origen	Origen
		Fase de investigación	Fase de investigación
		Definición marco estratégico	Definición marco estratégico
		Definición actuaciones	Definición actuaciones
		Planificación actuaciones	Planificación actuaciones
		Prototipado / Implementación	Prototipado / Implementación
		Evaluación	Evaluación
		Rendición de cuentas	Rendición de cuentas
		Proceso iterativo	Proceso iterativo
Variables dependientes	Recursos	Recursos individuales/ humanos	Recursos psicológicos
			Recursos de formación e información
			Recursos materiales
			Salud
			Vivienda
		Recursos sociales	Organización social
			Relación con otras redes
			Redes interpersonales
			Sentimiento comunitario
			Apropiación del espacio
		Recursos culturales	Patrimonio
			Vida cultural
			Industrias creativas y culturales
			Convivencia inter-cultural
			Valores
		Recursos creativos e intelectuales	Actividades creativas
			Actividades científicas
		Recursos naturales y medioambientales	Recursos naturales existentes
			Mejora de recursos naturales nuevos
			Recursos medioambientales
		Recursos de infraestructura urbana	Sistemas urbanos
			Espacio público
			Edificación
			Instalaciones temporales
		Recursos económicos	Oportunidades de empleo
			Tejido empresarial / económico local
			Knowhow local

Variables dependientes *(continuación)*	Capacidades	Reflexión crítica	Reflexión, concienciación
			Identificación de oportunidades
			Investigación
			Prospectiva
			Innovación
		Comunicación	Comunicación
			Escucha
			Negociación
		Organización	Colaboración
			Compromiso
			Liderazgo
			Organización
			Co-responsabilidad
		Acción	Emprendimiento
			Reivindicación
			Adaptación
	Estructura de oportunidades	Institucional	Reglamentos / normativa
			Procedimientos
			Confianza entre instituciones / ciudadanía
			Relaciones de poder
		Social	Actitudes individuales / colectivas
			Aceptación social
			Reconocimiento mutuo
		Contextual	Percepción nuevas oportunidades
			Imagen-percepción ámbito
			Impacto externo

Fuente: elaboración propia.

2. **Relación de personas entrevistadas**

Tabla ANEXO.2
Listado de personas entrevistadas, su código identificativo, su perfil y su papel en el laboratorio

Proyecto	Ámbito	Perfil	Papel en laboratorio
ATELIER1-Ámsterdam	Institución pública	Técnico del Ayuntamiento de Ámsterdam	Coordinador general del laboratorio por parte del Ayuntamiento
	Academia	Investigadora de AMS (Amsterdam Institute for Metropolitan Solutions)	Metodología, coordinación y seguimiento (tanto en ULL002AMS como en ULL003BIO)
ATELIER2-Bilbao	Institución pública	Personal político del Ayuntamiento de Bilbao	Coordinación por parte del Ayuntamiento.
	Institución pública	Personal técnico del Ayuntamiento de Bilbao	Asistencia técnica, participación
BEGIN1-Amberes	Academia	Investigador en la Universidad de Ámsterdam	Metodología, coordinación y participación en el laboratorio
BEGIN2-Gotemburgo	Academia	Investigador de la Universidad de Gotemburgo	Participación en la visión River City, e investigación del laboratorio
CLEVER1-Hamburgo	Academia	Investigador Universidad HafenCity Hamburgo	Coordinador de actuaciones del laboratorio urbano, seguimiento del proceso y gobernanza
CLEVER2-Londres	Sociedad organizada	Coordinador de proyecto en Groundworks (socio del proyecto)	Coordinador por parte de Groundworks
ENERPAT1-Cahors	Academia	Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Aplicadas de Toulouse (INSA)	Coordinador por parte de la Universidad
ENERPAT2-Vitoria-Gasteiz	Institución pública	Directora Ensanche 21 (Agencia pública de desarrollo urbano)	Coordinadora del proyecto desde E21
	Academia /SP	Investigadora en Tecnalia	Coordinación del proyecto, metodología, seguimiento
SOHO1-Bruselas	Academia	Investigador en el Centro de Estudios Urbanos de Bruselas	Coordinador/promotor del laboratorio
	Academia	Investigador en el Centro de Estudios Urbanos de la Universidad de Vrije	Investigación etnográfica y coordinación de actuaciones en el laboratorio
SOHO2-Milán	Academia	Investigadora del Politécnico de Milán	Coordinadora y dinamizadora del laboratorio urbano
	Academia	Investigadora ENSA Normandía	Coordinadora de laboratorio paralelo en París, mismo proyecto europeo

Fuente: elaboración propia.

Desafíos y oportunidades para la democracia en la Unión Europa: Explorando estrategias para contrarrestar el autoritarismo en el siglo XXI

Borja Macías Urbano[1]
Premio al Joven Investigador. UPV/EHU

PARTE 1.
I. Introducción: La democracia en Europa y el auge del autoritarismo en el siglo XXI.
II. Pregunta de investigación e hipótesis.
III. Objetivos de la investigación.
IV. La democracia en Europa: una conceptualización del modelo democrático de posguerra.

PARTE 2.
V. El auge del autoritarismo en Europa: ¿Por qué se extiende el autoritarismo?
VI. Factores económicos: globalización, desigualdad y redistribución.
VI.1. Consecuencias económicas del proceso de globalización.
VI.2. Desigualdad y redistribución inequitativa de los ingresos.
VII. Factores político-institucionales: federalismo, déficit democrático y polarización.
VII.1. Estructuración federal y toma de decisiones.
VII.2. Desafección sobre la clase política y déficit democrático.
VII.3. Procesos de polarización política.

[1] Borja Macías Urbano es Graduado en Ciencia Política y Gestión Pública y Doctor en Sociedad, Política y Cultura por la UPV/EHU. Actualmente es Profesor Universitario en el Departamento de Economía y Gestión de la misma universidad. Entre sus líneas de investigación se encuentran las Relaciones Internacionales, la Economía Internacional o la política exterior en Asia-Pacífico. Dirección de correo: Borja.macias@ehu.eus.

Cómo citar / How to cite: Macías Urbano, Borja (2024). «Desafíos y oportunidades para la democracia en la Unión Europa: Explorando estrategias para contrarrestar el autoritarismo en el siglo XXI», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 171-243 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

VIII. Factores identitarios culturales y comunicativos: identidad, valores y comunicación.
- VIII.1 Conflictos de identidad: civilización europea, guerras culturales y amenazas externas.
- VIII.2. Reivindicación del pasado.
- VIII.3. Nuevas formas de comunicación: discursos rupturistas, polarización comunicativa y redes sociales.

IX. Abordando los nexos del autoritarismo en la UE: ¿Qué tienen en común las opciones autoritarias en Europa?

X. Auge de los partidos autoritarios en Europa y principales ejemplos del autoritarismo en la UE.

PARTE 3.

XI. Elaborando estrategias para frenar el auge del autoritarismo en la Unión Europea.

XII. Instrumentos institucionales y jurídicos.
- XII.1. Mejora de los procesos de *accountability* y creación de organismos de supervisión de las políticas comunitarias.
- XII.2. Exigencia de reformas políticas democráticas a los países aspirantes a integrar las instituciones europeas.
- XII.3. Favorecer el apoyo a grupos u ONG que denuncien las vulneraciones de derechos en los países de la UE o en aquellos candidatos a integrarla.
- XII.4. Aumentar los procesos de participación en las decisiones comunitarias.
- XII.5. Reforzar la supervisión y aumentar la fiscalización de las medidas contrarias al modelo democrático-liberal europeo.

XIII. Instrumentos y herramientas de carácter económico.
- XIII.1. Financiación de programas para reforzar la democracia y creación de un Fondo Europeo.
- XIII.2. Fiscalización y seguimiento de los fondos europeos.
- XIII.3. Intensificación de las multas coercitivas desde las instituciones europeas.

XIV. Instrumentos y herramientas en el ámbito de la comunicación.
- XIV.1. Estrategias comunicativas para la promoción de las iniciativas que realizan las instituciones europeas.
- XIV.2. Fomentar la transparencia y elaborar recursos de acceso a la información referenciales y accesibles.
- XIV.3. Puestas en marcha de plataformas e iniciativas para combatir la desinformación.

XV. Conclusiones: ¿Qué desafíos supone el auge del autoritarismo en la UE y qué estrategias se pueden utilizar para contrarrestar este fenómeno?

XVI. Bibliografía

PARTE 1

I. **Introducción: La democracia en Europa y el auge del autoritarismo en el siglo XXI**

El siglo XXI se ha caracterizado por la proliferación de los conflictos globales y los escenarios de confrontación que han alterado el funcionamiento democrático de las sociedades occidentales. Elementos conflictuales tales como la convulsa situación en la política internacional, la incertidumbre económica o la conflictividad social se han trasladado a la estabilidad política, económica y social de los países de la Unión Europea, afectando en distinto grado a la unidad de acción y a los principios democráticos que se desarrollan en el marco de la UE. Este contexto ha dado como consecuencia la aparición de nuevos discursos que ponen en duda los propios pilares existenciales de la UE y cuestionan la legitimidad del modelo democrático europeo construido tras la Segunda Guerra Mundial. A pesar de este contexto de confrontación y a pesar de las diferentes visiones existentes acerca del proyecto europeo, también han sido notables los avances en el proyecto común europeo en contextos de crisis. La unidad europea frente a la guerra de Ucrania o la gestión de la pandemia de la COVID-19 han contribuido a reforzar el discurso de la Unión Europea, en la medida que los países han sido capaces de consensuar una política exterior unitaria y una unidad de acción en ámbitos multidimensionales. Sin embargo, en el ámbito interno, el proceso de unidad de acción no se ha desarrollado con el mismo grado de efectividad.

Los indicadores objetivos del reforzamiento de la acción común de los países europeos en el ámbito interno se han visto frenados por fenómenos como el aumento de la desigualdad, la creciente inflación y el aumento del coste de la vida que contribuyen al desarrollo de determinados discursos de corte autoritario que aprovechan la desafección de la ciudadanía para consolidarse como fuerzas políticas determinantes dentro de los territorios nacionales. Si hasta ahora las posiciones contrarias a la integración europea habían sido marginales dentro de los partidos europeos, en un contexto socioeconómico incierto, la desafección actúa como catalizador de opciones políticas que confrontan con los valores esenciales de la Unión Europea. Aunque existen determinados partidos que desde la extrema izquierda o la socialdemocracia radical están intentando capitalizar este descontento, los partidos que más significativamente han visto aumentada su representatividad institucional durante los últimos años se enmarcan mayoritariamente dentro de la derecha conservadora o la extrema derecha. Países como Hungría, Austria, Polonia, Francia, Italia o Finlandia han experimentado el crecimiento de estas opciones políticas, integrando en muchos de estos casos los ejecutivos nacionales de este país. El auge de este tipo de partidos que inicialmente podía observarse en países de Europa del Este, en la actualidad están experimentando un auge en el norte y sur de Europa. Por lo tanto, no se puede afirmar que el auge de estos partidos responda a las condiciones de de-

terminadas regiones de Europa, sino que nos encontramos ante un fenómeno que afecta al conjunto de los países de la UE.

En este contexto es imprescindible reforzar los mecanismos del modelo democrático europeo para evitar que opciones políticas de partidos que optan por modelos autoritarios y contrarios a los valores de la UE impongan un discurso que socave los pilares esenciales de las instituciones europeas. Aunque cada fuerza política tenga características particulares, a la hora de agrupar a nivel político los elementos distintivos de este tipo de actores, lo podemos hacer en 5 ejes:

1. Un sentimiento anti-UE.
2. Nacionalismo y proteccionismo.
3. Un discurso antinmigración y antiglobalización.
4. Escepticismo frente a las instituciones internacionales.
5. Alineamiento con otros regímenes autoritarios y nacionalistas.

En la medida que estos 5 ejes están presentes en la práctica totalidad de este tipo de partidos, podemos observar que todos los ejes chocan directamente con los valores democráticos de la UE. Si bien hoy en día estas fuerzas no suponen una amenaza inmediata a la estabilidad de la UE, de proliferar este tipo de partidos se puede poner en serio riesgo la estabilidad a nivel europeo e incluso la concepción de la democracia en Europa. La socialización del autoritarismo como modelo político referencial atenta directamente contra la concepción democrática desarrollada en Europa en las últimas décadas; por este motivo, la propagación de discursos que choquen con las instituciones y valores fundamentales de la UE puede poner en serio riesgo la estabilidad del proyecto comunitario.

Este proyecto pretende ofrecer un marco que, partiendo de análisis del estado actual de la democracia en Europa, identifique los elementos que supongan un riesgo para el desarrollo normalizado de la misma, analizando el autoritarismo en auge y planteando estrategias para revertir la socialización de los discursos que atentan contra los valores de la UE. Para ello, este proyecto presenta la siguiente estructuración:

— Un primer apartado que contiene un acercamiento al objeto de estudio en el que incluiremos una introducción, la pregunta de investigación, la hipótesis y los objetivos de la investigación. Además de los elementos citados, en este apartado abordaremos un análisis de carácter teórico que contribuya a explicar las bases teóricas del tipo de democracia desarrollada en la Unión Europea.
— Un segundo apartado donde realizaremos el análisis del auge del autoritarismo en Europa. Partiendo de una identificación de cómo han evolucionado los partidos autoritarios en Europa y cuáles son sus ejes discursivos, analizaremos las políticas y los elementos que entran en confrontación con los valores europeos y suponen una amenaza para la estabilidad de la UE.

— Por último, ofreceremos posibles estrategias para hacer frente a los retos que supone el auge del autoritarismo en Europa basadas en contribuir a reforzar las bases democráticas de la Unión Europea.

II. **Pregunta de investigación e hipótesis**

A la hora de abordar el auge del autoritarismo en la Unión Europea debemos tener en cuenta la complejidad del objeto de estudio, siendo imprescindible un enfoque de análisis multidisciplinar para abordar este fenómeno complejo. Con este punto de partida y una vez definido nuestro objeto de estudio, planteamos la siguiente pregunta de investigación de cara a estructurar nuestro trabajo y abordar el fenómeno del auge del autoritarismo en la UE:

Pregunta de investigación: ¿Suponen una amenaza la proliferación de discursos y opciones políticas autoritarias para el estado de la democracia en la Unión Europa?

Siendo esta la pregunta de investigación que va a vertebrar nuestra propuesta, debemos plantear una hipótesis acorde con analizar la posible potencialidad amenazadora de los discursos autoritarios en la UE. Siguiendo esta línea, la hipótesis sobre la que trabajaremos será la siguiente:

Hipótesis:

> «El avance de partidos o fuerzas políticas europeas que aboguen por modelos autoritarios supone uno de los principales riesgos para la estabilidad interna para la Unión Europea. La socialización de modelos y opciones autoritarias erosiona los valores democráticos europeos y sus instituciones, por ello, abordar este fenómeno desde la potencialización de las herramientas que ofrece el modelo democrático de la UE es indispensable de cara a consolidar los valores democráticos, su proyecto comunitario y su cohesión interna».

III. **Objetivos de la investigación**

Considerando la pregunta de investigación y nuestra hipótesis principal, debemos establecer unos objetivos de investigación acordes al estudio del auge del autoritarismo en Europa. Con la perspectiva de resolver la amenaza que el auge del autoritarismo puede suponer para el estado de la democracia en la UE, hemos considerado diferenciar entre los objetivos generales y específicos de la investigación.

Objetivos generales

— Investigar los problemas estructurales que contribuyen al auge de partidos y fuerzas de corte autoritario.

— Comprender qué fenómenos económicos, políticos y sociales utilizan los partidos autoritarios para consolidar su posición política.
— Categorizar los principales retos y desafíos actuales que enfrenta la UE en lo que refiere al auge del autoritarismo.
— Analizar y desarrollar estrategias para contrarrestar el auge del autoritarismo en el seno de la UE.
— Identificar las herramientas comunitarias que pueden ser utilizadas para reforzar el modelo democrático europeo.

Objetivos específicos

— Analizar y definir los principales ejes del discurso antieuropeo.
— Analizar las potencialidades discursivas de los valores democráticos europeos.
— Establecer formas de contrarrestar los discursos autoritarios reforzando la potencialidad de la democracia europea.
— Contribuir a diseñar políticas públicas que impulsen la promoción de la democracia en la Unión Europea.

IV. **La democracia en Europa: una conceptualización del modelo democrático de posguerra**

Como todo fenómeno que afecte a la organización de la política y de las sociedades, la democracia es un concepto que ha suscitado numerosos debates y que está sujeto a la evolución de la realidad contemporánea. Como la práctica totalidad de los grandes conceptos políticos y filosóficos, la concepción y el desarrollo de la democracia ha dado como resultado una infinidad de discusiones políticas y académicas que persiguen aportar al desarrollo del concepto en sí mismo. Aunque se puede analizar este fenómeno desde su conceptualización abstracta, cuando abordamos el estado de la democracia nos es imprescindible analizar su aplicabilidad y su desarrollo en relación con los sistemas políticos.

Si abordamos el fenómeno de la democracia desde su concepción política, debemos considerar como afirmaba Giovanni Sartori (1993: 8), que a nivel empírico existen democracias de diverso tipo y la teoría aborda esta realidad desde dos acercamientos distintos. La primera tesis concibe la democracia (en singular) como un tronco del que nacen distintas ramas y la segunda sostiene que no existe un único tronco y que las democracias (en plural) constituyen en sí un árbol cada una. Por lo tanto, existen formas distintas de abordar y analizar el fenómeno de la democracia tanto desde el punto de vista teórico como desde el estudio de su aplicación en determinados contextos.

Lo cierto es que tal y como afirma Arend Lijphart (2000: 13) existen muchas formas de organizar y gobernar una democracia, así como un amplio abanico de

instituciones gubernamentales, cuerpos legislativos, tribunales, sistemas de partidos y grupos de interés que integran el propio sistema democrático. Por lo tanto, cuando hablamos de democracia debemos superar la abstracción y enfocarnos en modelos concretos de democracia donde el análisis de los sistemas políticos y la conformación de la sociedad se convierten en elementos indispensables de estudio. Dicha realidad da como resultado que el estudio de la democracia haya producido una ingente cantidad de aportaciones teóricas y enfoques que abordan este fenómeno desde una diversidad de aproximaciones. De hecho, la investigación científica que aborda el estudio de la democracia se ha enfocado principalmente en el análisis de tres conceptos: las transiciones democráticas, la consolidación democrática y la calidad de la democracia (Munck 2001: 123).

Aunque existe una amplia discusión acerca de qué elementos debe contener una democracia como sistema político, de acuerdo con la obra clásica de Robert Dahl (1971: 3) podemos establecer ocho criterios para categorizar un sistema político como una democracia:

1. El derecho al voto.
2. El derecho a ser elegido.
3. El derecho de los líderes políticos para conseguir apoyos y votos.
4. Elecciones justas y libres.
5. Libertad de asociación.
6. Libertad de expresión.
7. Fuentes alternativas de información.
8. Instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencias.

Estos ocho criterios nos ofrecen un punto de partida general para entender las características de la democracia como sistema político; sin embargo, en el contexto europeo deberíamos añadir la importancia del liberalismo económico, el libre mercado y la libre circulación de bienes y capitales, ya que el adjetivo que más acompaña al término democracia es el de liberal (Pasquino 2008: 17). Sin embargo, debemos entender que la propia democracia liberal se ha desarrollado a su vez mediante diversos modelos, por ello, no existe un único modelo de democracia liberal. De acuerdo con Richard Katz (2001: 60), entre las diversas concepciones de la democracia liberal, podemos realizar una categorización de estas en tres clases distintas:

— Liberalismo mayoritario: Modelo en el cuál no existen divisiones sociales significativas.
— Pluralismo liberal: Sociedades donde existen determinados *cleavage* políticos y/o sociales.
— Liberalismo con vetos: Sociedades fundamentalmente segmentadas a nivel social y político.

De acuerdo con las anteriores tipologías, el modelo europeo se adapta más a la concepción del pluralismo liberal, en la medida de que en el marco europeo puede interpretarse que existen determinados *cleavage* ideológicos (izquierda- derecha) y territoriales (centro-periferia).[2] A pesar de encajar dentro de esta tipología, debemos entender que el modelo europeo transciende el marco de análisis del Estado-nación; en consonancia, existe una amplia discusión acerca de qué tipo de modelo constituye el europeo o incluso si constituye un modelo propio. A nuestro juicio, existen elementos significativos que diferencian el modelo de la Unión de otros modelos nacionales. Por ejemplo, mientras que las teorías de la democratización asumen la preexistencia de un único *demos,* la UE consiste en una unión de múltiples comunidades políticas donde el sistema multinacional y multinivel de la Unión consolida una comunidad de valores donde la democracia liberal es aceptada como el estándar de la legitimación de la autoridad política (Schimmelfennig 2010: 212). Este hecho, da como consecuencia que la arquitectura de la UE se enmarque claramente dentro de un modelo liberal, donde existen determinados *cleavage* ideológicos y territoriales pero cuyas diferencias son gestionadas conjuntamente por los organismos comunitarios, confiriendo al sistema características diferenciales frente a las tipologías clásicas aplicadas al Estado-nación.

A la particularidad del sistema europeo se suma la dificultad estructural para construir una comunidad europea consensuada y consolidada que actúe como elemento cohesionador de los sistemas democráticos. La construcción de un *demos* o comunidad transnacional es un proceso de mayor dificultad y más contestado que a nivel nacional, principalmente por dos motivos. En primer lugar, la creación del *demos* europeo no surge en un contexto de vacío, surge en un entorno donde ya existen comunidades establecidas, siendo imprescindible una rearticulación complementaria de la comunidad europea y las comunidades nacionales. En segundo lugar, no existe un actor hegemónico que pueda imponer un sentido común de *demos* excluyendo a los demás. En conclusión, es necesario articular el *demos* europeo en términos cívicos y políticos y no en términos etno-culturales, fomentado así que la ciudadanía reconozca al sistema político como legítimo (Warleigh 2003: 114). En este sentido, la particularidad de la construcción del *demos* europeo confiere una característica diferencial al modelo comunitario, debido a la fragmentación existente y las diversas características de los Estados-Nación. Estos factores se suman a las particularidades históricas de la región, ya que tal y como afirma Andrew Linklater (2007: 95), Europa ha sido un territorio donde el Estado-Nación ha subsistido por la dificultad de un único Estado para conquistar todo el territorio pero que, a la vez, era lo suficientemente compacto para ser administrado desde un punto central. Debido a este conjunto de caracterís-

[2] El término *cleavage* acuñado por Lipset y Rokkan (1967) fue principalmente aplicado al alineamiento del voto en los sistemas políticos. Sin embargo, en relación con nuestro objeto de estudio, este concepto es de gran aplicabilidad debido a que nos permite abordar las divisiones sociales y políticas en los países de la Unión Europea.

ticas, el modelo europeo se constituye con características propias, en la medida que se deben conjugar diversos intereses, sistemas políticos y naciones en el marco de un único sistema supranacional.

Volviendo a las tipologías de la democracia liberal, el modelo democrático-liberal europeo, además de un enfoque liberal en el ámbito económico, ha incorporado una serie de libertades de carácter social implementadas tras el auge de los derechos sociales. Entre estas libertades colectivas se encuentran los derechos humanos, la libertad sexual, el respeto a las minorías étnicas o la libertad religiosa. Por lo tanto, de cara a comprender el desarrollo de la democracia en la UE, es imprescindible entender que el sistema predominante en el marco europeo es el modelo de democracia liberal en su vertiente política, económica y social y que estas características diferenciales de Europa dan como resultado la singularidad del modelo europeo.

En la medida que el modelo democrático-liberal forma parte fundamental de los valores europeos, cualquier proceso de admisión en la UE pasa por la completa adhesión de los países candidatos a este modelo. Estos requisitos son explicitados en el Tratado de Maastricht, donde la Unión Europea declara que el desarrollo y consolidación de la democracia es un objetivo y en consonancia con este principio, la UE distingue tres formas de promoción de la democracia (Lavenex y Schimmelfennig 2013: 2):

— Vinculación: Consiste en actividades que aventajan las precondiciones sociales de la democracia y ofrecen soporte a la oposición democrática y la sociedad civil.
— Aprovechamiento: Esta aproximación consiste en inducir reformas democráticas como condición política.
— Promoción del modelo democrático de gobernanza: Consiste en la cooperación funcional a través de políticas específicas.

En este sentido, todo el proceso de institucionalización iniciado en Europa tras la Segunda Guerra Mundial y que finalmente se consolida en 1993, tiene en el modelo democrático-liberal el pilar fundamental de su constitución. En palabras de Daniel Keleman (2017: 212), desde su nacimiento la Unión Europea fue concebida como una unión de democracias en la que los Estados que quisieran sumarse al proyecto europeo debían poseer instituciones estables que garantizasen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto y protección a las minorías. Bajo esta perspectiva, las dos primeras condiciones establecidas por el Criterio de Copenhague para ser miembro de la UE son contar con instituciones que garanticen la democracia y el imperio de la ley (Keleman 2020: 482). En consecuencia, con estos principios los procesos de admisión en la UE están condicionados a que los candidatos hagan propio el modelo democrático-liberal, siendo la homologación con este modelo una precondición para poder integrar el proyecto comunitario.

Este enfoque direcciona a su vez la forma de hacer política y el establecimiento del consenso a nivel comunitario. A pesar de que los Estados miembro actúen en función del modelo democrático-liberal, esta realidad no termina de solventar las diferentes visiones acerca de cuál debe ser el enfoque de la política comunitaria. Aunque existe una amplia discusión acerca de qué motiva el enfoque de la política europea, Andrew Moravcsik (1993: 480) aborda esta cuestión desde lo que denomina como *inter gubernamentalismo liberal*, una teoría que, partiendo de la asunción de racionalidad de los actores, aborda el análisis de la teoría liberal de la formación de la preferencia nacional y el análisis intergubernamental de la negociación entre Estados. Este acercamiento considera que la elaboración de políticas y la toma de decisiones está basada en tres elementos principales (Moravcsik 1995: 612):

1. La preferencia en la formación de la política económica.
2. Las negociaciones interestatales.
3. La delegación institucional.

Este modelo de gobernanza y *Policy making* basado en la conjugación de los intereses nacionales, el desarrollo de la interdependencia económica y la integración regional permiten consolidar un modelo europeo que integra las particularidades de los Estados-nación y la perspectiva democrático liberal a nivel europeo. A pesar de la existencia habitual de conflictos y posiciones enfrentadas, el modelo de *Policy making* europeo ha logrado el establecimiento de mecanismos de cooperación y negociación eficaces que han logrado disuadir mayoritariamente a los Estados de la confrontación entre los mismos y fomentar la búsqueda de intereses comunes a nivel regional. Esta capacidad de integrar multitud de intereses y establecer mecanismos de cooperación entre Estados con diversidad de intereses es precisamente una de las principales características diferenciales de la Unión Europea. Mas allá de los valores que proyecta, el verdadero eje central del sistema europeo es la capacidad de unificar distintos intereses nacionales y establecer mecanismos de cooperación y fomento de intereses compartidos en base al modelo democrático-liberal.

A pesar de ser un sistema en constante evolución, la arquitectura institucional europea ha permitido establecer un sistema cercano al federalismo mediante un proceso de institucionalización que transforma la política europea de la siguiente manera. Se produce una federalización de las instituciones nacionales, transfiriendo el foco del poder gubernamental desde el ámbito nacional a las instituciones europeas. Se pluralizan los procesos de formulación de las políticas públicas moviendo el centro de la toma de decisiones a Bruselas. Se establecen procesos regulatorios y legalistas para garantizar la implementación de las políticas públicas. Por último, se produce un proceso de «despolitización» removiendo la política partidista y estableciendo un modelo orientado hacia el consenso, basado en los intereses de la UE y representado a través del interés del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión (Schmidt 2006: 231-232).

El modelo democrático europeo se construye mediante el surgimiento y posterior desarrollo del conjunto de instituciones que enmarcan a los países miembro en un conjunto regional de instituciones políticas supranacionales. Mediante el desarrollo institucional de la UE se ha avanzado en la consolidación del modelo democrático-liberal europeo; por lo tanto, la arquitectura institucional y su consolidación constituyen un requisito indispensable para la supervivencia del modelo europeo. La virtud del sistema europeo es precisamente la capacidad de establecer mecanismos de cooperación entre países que parten de distintos intereses pero que, mediante los intereses comunes de las instituciones europeas, convergen, estableciéndose así un complejo sistema que permite la consolidación de un modelo que incentiva la cooperación entre países. Sin embargo, la virtud del modelo europeo puede ser a su vez uno de los principales escollos, debido a que los cambios de preferencias o intereses de los países miembro de la UE pueden desincentivar su participación en las instituciones europeas y a la vez condicionar la estabilidad del sistema en su totalidad.

Ciertamente, el desarrollo del modelo democrático europeo ha estado en constante evolución desde su planteamiento inicial y constituye uno de los principales pilares del proceso de integración europea. Sin embargo, como hemos apuntado previamente, el modelo de la UE no puede abordarse de la misma forma en la que se analizan los sistemas políticos nacionales. La arquitectura institucional europea supone un ejemplo extraordinario, en la medida que 26 sistemas democráticos, con sus particulares características, se integran dentro de un mismo cuerpo institucional y se supeditan a órganos a nivel regional en los que convergen y confrontan multitud de intereses. Por lo tanto, si bien la arquitectura de la democracia europea está suficientemente consolidada, es un modelo que continúa estando en desarrollo y sujeto a los cambios y desafíos que se producen en el terreno europeo y a nivel global.

El caso del Brexit y la salida de Reino Unido de la Unión Europea fue un exponente de cómo la estabilidad del modelo europeo puede erosionarse si sus miembros consideran que los incentivos por su pertenencia al modelo comunitario no se ajustan a sus preferencias y/o aspiraciones. Aunque la salida de Reino Unido no provocase la desestabilización de la UE, sí puso de manifiesto los desafíos que tienen las instituciones europeas a la hora de garantizar la integración de sus miembros y de facilitar la cooperación en favor del proyecto comunitario. Bajo esta lógica, se debe entender que el cambio de preferencias de los integrantes de la UE es uno de los principales desafíos a los que las instituciones comunitarias deben enfrentarse.

Vivimos en un contexto de innumerables cambios y amenazas, un escenario ciertamente volátil a nivel económico, político y social. Si bien es cierto que hablar de colapso del modelo europeo, hoy por hoy, es aventurarse en un escenario irreal, es cierto que nos encontramos en un contexto incierto que puede dar pie al surgimiento

de actores que pongan en peligro el modelo democrático-liberal. En este sentido, los últimos años hemos experimentado el aumento de fuerzas y partidos políticos que, desde ideologías autoritarias, cuestionan el modelo implantado y desarrollado en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, este tipo de movimientos políticos se fortalecieron en países de Europa del Este, principalmente en aquellos países que se integraron en la UE tardíamente y cuyos procesos de democratización fueron señalados en numerosas ocasiones como incompletos. Sin embargo, durante los últimos años podemos observar una ola de partidos políticos que en el marco europeo ponen en cuestión el modelo democrático-liberal.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial y hasta nuestros tiempos se puede argumentar que los propios países europeos han experimentado un proceso generalizado de democratización y que, tal y como afirmaban O'Donnell y Schmitter (1986: 8-9), los procesos de democratización admiten grados y ningún proceso de democratización es irreversible. Por lo tanto, no se debe entender el establecimiento de la democracia en Europa como una realidad inalterable e irreversible, sino como un proceso donde se experimentan avances, retrocesos, crisis e incluso rupturas. Las democracias pueden estar en crisis, pero debemos diferenciar los fenómenos de crisis y de ruptura. Los sistemas democráticos no se desmoronan por sí solos, sino que son atacados por agentes externos a través de acciones deliberadas mediante golpes de Estado o invasiones extranjeras, pero también mediante el ataque a las estructuras gubernamentales legítimas (Bermeo 1994: 164-165). Por lo tanto, la quiebra de los sistemas democráticos se produce mediante un ataque externo a las estructuras, instituciones y valores que conforman el modelo democrático-liberal. En este sentido, la quiebra del sistema democrático europeo sólo puede venir desde el ataque de actores que ponen en cuestión la democracia en su totalidad, siendo los nuevos partidos autoritarios los agentes principales que cuestionan el modelo de la UE.

Recapitulando y en consonancia con la pregunta de investigación y la hipótesis principal que establecíamos previamente, el avance de los partidos autoritarios en Europa es el principal desafío para el modelo democrático-liberal europeo; por ende, es necesario analizar el auge del autoritarismo en el contexto europeo de cara a establecer estrategias que permitan contener este tipo de fenómenos. A nuestro juicio, hoy por hoy, son los principales actores que pueden poner en riesgo la democracia en Europa y el ascenso político y social de estas fuerzas constituye la mayor amenaza para los valores europeos y sus instituciones. Con el objetivo de analizar este fenómeno, y dado que los modelos autoritarios chocan de lleno con los valores e instituciones de la UE, es necesario abordar este fenómeno desde un punto de vista científico, comprender por qué se produce el auge del autoritarismo y finalmente plantear estrategias de cara contrarrestar o minimizar su ascenso.

PARTE 2

V. El auge del autoritarismo en Europa: ¿Por qué se extiende el autoritarismo?

A la hora de plantear si el auge de los discursos autoritarios en Europa supone una amenaza para el modelo democrático europeo debemos analizar cuáles son las causas del auge del autoritarismo y observar el desarrollo que este tipo de partidos y movimientos han tenido en los últimos años. La comprensión de un fenómeno tan complejo como es el auge del autoritarismo nos ofrece la capacidad de comprender por qué se refuerzan estos fenómenos y, por consiguiente, podemos ser capaces de establecer estrategias para contrarrestar el autoritarismo en el entorno europeo.

En primer lugar, mapear el origen de este tipo de actores políticos es ciertamente complicado, ya que cada grupo se adapta a las características nacionales de cada país y no todos los grupos surgen en el mismo periodo de tiempo, aunque todos los grupos estén sujetos en cierta manera a la evolución internacional del pensamiento autoritario. También es preciso apuntar que, si bien el auge de las fuerzas autoritarias en Europa es nuestro objeto de estudio, no se puede entender este fenómeno como un elemento endógeno europeo, ya que el ascenso del autoritarismo ha estado influenciado por procesos similares en Estados Unidos, Asia o América Latina.

Aunque existen formaciones como el antiguo Frente Nacional francés que desde los años 70 han defendido discursos autoritarios y antieuropeos, no sería hasta el final de la Guerra Fría cuando en Europa comenzó el auge de nuevos partidos y movimientos sociales que, desde posiciones de izquierda y de derecha, se oponían a las instituciones europeas y a los procesos de integración que se estaban consolidando durante aquellos años. Posteriormente, en el contexto de la crisis económica de 2008, los discursos anti-UE que proliferaron en los años 90 volvieron a la escena política, dando alas a una serie de nuevos partidos de izquierda y derecha que se oponían a los partidos tradicionales a los que hacían responsables de las consecuencias de la crisis económica. Estos nuevos partidos y fuerzas fueron agrupados ideológicamente bajo el término 'populismo', categoría que incluía una amalgama de partidos ideológicamente diversos, entre los que se encontraban una serie de organizaciones que posteriormente se revelarían como proautoritarias. En este punto temporal y bajo la etiqueta del populismo es cuando se comienza a gestar un discurso en Europa contrario a las instituciones comunitarias, que dirigía sus críticas hacía los partidos tradicionales proeuropeístas y, en última instancia, criticaba el modelo de democracia europea.

Abordar el fenómeno del populismo es ciertamente complejo debido a la diversidad ideológica de los partidos políticos que han sido englobados dentro de esta categoría. Norris e Inglehart (2019: 66) definen el populismo como un estilo retórico comunicativo que defiende que:

— La única legitimidad de las autoridades democráticas surge directamente de la gente o el pueblo.
— Las autoridades establecidas son profundamente corruptas y traicionan la confianza popular.

Por su parte, Cas Mudde (2004: 543) define el populismo como «una ideología que considera que la sociedad está dividida en dos grupos homogéneos y antagónicos entre sí, "el pueblo puro" y la "élite corrupta", y que defiende que la política debe ser una expresión de la voluntad general del pueblo». El populismo, ya sea entendido como ideología o desde el punto de vista comunicativo, aplica una retórica que tiene una traslación práctica mediante la conformación de partidos políticos concretos, generándose un nuevo tipo de partido de características ambiguas y diversas. De acuerdo con Paul Taggart (2004: 273-276) el populismo como tipo ideal comparte 5 características principales:

1. El populismo es hostil hacia la política representativa.
2. El populismo tiende a identificarse con el «corazón» de la concepción de comunidad idealizada que dicen representar.
3. Carece de valores centrales y como consecuencia hace que el populismo sea un fenómeno altamente camaleónico.
4. Es una reacción a contextos de crisis extrema.
5. La falta de valores centrales, la autolimitación y las características camaleónicas explican parcialmente que sean fuerzas políticas efímeras.

Los investigadores Jordan Kyle y Limor Gultchin (2018: 3-4), del Instituto Tony Blair para el Cambio Global, diferencian tres tipos de populismo:

— Populismo cultural: Reclama que la gente verdadera son los verdaderos miembros del Estado-nación y los agentes externos son inmigrantes, criminales, minorías étnicas y religiosas y las élites cosmopolitas. Este tipo de populismo enfatiza en el tradicionalismo religioso, la ley y el orden, la soberanía y la criminalización de la inmigración.
— Populismo socio-económico: Reclama que la gente son los miembros de la clase obrera y las grandes empresas y el capital extranjero son los actores externos.
— Populismo anti *establishment*: Reclama que la verdadera gente son los trabajadores víctimas de un Estado regido por intereses externos y élites extranjeras. Este tipo de populismo dirige su discurso contra las élites del *establishment*.

A pesar de poder extraer elementos comunes, este punto de partida es ciertamente difuso en la medida que determinadas nuevas fuerzas políticas que se presentaban como *outsiders* del sistema fueron englobadas dentro de esta categoría en base meramente a la crítica a las instituciones establecidas. La conceptualización del término populista y su generalización por los medios de comunicación dio como consecuencia que fuerzas políticas ideológicamente dispares fuesen identificadas como partidos po-

pulistas a pesar de ser en esencia fuerzas que ideológicamente guardaban pocas similitudes. Sin embargo, y a pesar de ser un término ambiguo y generalista, dentro del conjunto de estos partidos comenzaron a surgir opciones políticas que optarían por la promoción del autoritarismo como opción política. Por lo tanto, aunque de manera general podemos englobar determinados discursos en el fenómeno populista, lo cierto es que algunas de estas fuerzas políticas encerraban discursos plenamente autoritarios y antidemocráticos, y posteriormente formarían parte de las bases del proceso de auge que vivimos en la actualidad.

Como hemos apuntado, la crítica a las instituciones y partidos políticos tradicionales forman parte central del discurso de estas fuerzas políticas, y partiendo de esta crítica comenzaron a proliferar discursos que cuestionaban radicalmente la democracia como modelo político. Los líderes populistas desconfían de las instituciones tradicionales y de la democracia liberal; como resultado, muchos de estos partidos defienden abiertamente el imperio de la ley y rechazan los valores de la democracia liberal (Bugaric 2019: 393). Es decir, determinadas opciones englobadas dentro de esta categoría parten de la crítica a las instituciones y partidos tradicionales como eje discursivo no desde la defensa de la democracia, sino para promocionar sistemas y/o ideologías autoritarias o semiautoritarias.

Cabe destacar también que la vertiente autoritaria del populismo es un fenómeno previo a la nueva ola de partidos populistas, ya que Stuart Hall ya acuñó el término *populismo autoritario* para referirse a la política de Margaret Thatcher en Reino Unido durante los años 80. Este populismo tenía un componente autoritario en la medida que reivindicaba un Estado fuerte y una disciplina social, articulando una «revolución pasiva» y transformando los temas de la agenda en autoritarios y contrarios a las ideas democráticas. A su vez, tenía un componente populista porque apuntaba a los problemas populares, azuzaba el nacionalismo inglés, redefinía la naturaleza de los ciudadanos británicos y apelaba al pueblo (Jessop *et al.,* 1984: 34-36). Si analizamos los ejes centrales de la política conservadora de Margaret Thatcher, podemos observar que los elementos principales de su discurso se volverán a reproducir más adelante en la escena política mediante el auge de nuevos partidos autoritarios. Por lo tanto, podemos observar que determinados elementos autoritarios no son estrictamente novedosos y ya estaban presentes en determinados ámbitos de la política europea.

En este contexto, dentro de esta amalgama de fuerzas y partidos políticos inicialmente residuales, comienzan a fortalecerse una serie de fuerzas políticas en Europa que cuentan con una base social estable y que se presentan como alternativa principalmente a la tradición de la derecha conservadora a la que consideran parte del «sistema». De acuerdo con Paul Taggart (2004: 270) la presencia más visible del populismo en la Europa contemporánea ha venido de la extrema derecha, que ofrecía un discurso que mezclaba una agenda antiinmigración, aversión a los impuestos y regionalismo étnico. Por lo tanto, el fenómeno del populismo progresivamente co-

mienza a diluirse y empiezan a diferenciarse fuerzas que, partiendo de la crítica a las instituciones establecidas, comienzan a fomentar discursos autoritarios y contrarios al modelo democrático europeo.

En la actualidad podemos observar que en el marco europeo el tipo de autoritarismo ascendente es mayoritariamente de derechas o conservador, sin embargo, es preciso realizar una puntualización acerca de esta realidad. El nexo entre autoritarismo y conservadurismo no forma una conexión invariable con respecto a otros factores externos y, por lo tanto, la naturaleza del sistema político claramente importa en su condición autoritaria (Nilsson y Jost 2020: 152). En otras palabras, el autoritarismo no es un fenómeno conservador *per se*, sin embargo, determinadas características de los sistemas políticos y las sociedades permiten el fortalecimiento de opciones autoritarias más próximas al conservadurismo político.

Aunque en Europa este tipo de partidos tienen un desarrollo político y electoral estrechamente ligado con las características de los países de la UE, este fenómeno se ve influenciado por el surgimiento en Estados Unidos de un movimiento de derecha alternativa cuyo discurso se estructura en los márgenes del Partido Republicano. Esta nueva derecha o *Alt-right* que se estructura al margen de las instituciones, se presenta como alternativa radical al conservadurismo tradicional estadounidense, instaurando una ideología y forma de hacer política que servirán de inspiración a las fuerzas de corte autoritario en Europa.

La *Alt-right* o Derecha Alternativa es un término acuñado por Richard Spencer pero que había sido inspirado por el paleoconservadurismo del académico Paul Gottfried (Hawley 2017: 51). Es un conjunto de grupos de extrema derecha y antiglobalistas que ofrecen una alternativa «radical» al conservadurismo tradicional (Hermansson, Lawrence y Murdoch 2020: 2). Estos grupos experimentarían una proyección pública mayor tras la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2017, ya que su administración hacía suyas determinadas tesis de la derecha alternativa norteamericana. Aunque previamente a la aparición de la *Alt right* existiesen numerosas fuerzas políticas que compartían estos ejes de discurso, el impulso de esta corriente norteamericana actúa como catalizador de una serie de partidos y formaciones políticas en América y Europa que terminan por construir un marco político común opuesto a la derecha conservadora tradicional a la que acusan de ser parte del «sistema». De esta manera se empiezan a consolidar relaciones y sinergias entre nuevas fuerzas políticas y otras que hasta entonces habían sido irrelevantes electoralmente pero que, valiéndose de una amplificación de los discursos autoritarios a través de distintos países, consiguen establecerse en el panorama europeo.

Ciertamente, sería muy simplista considerar que todos los partidos de corte autoritario aumentan su representatividad y amplifican su discurso bajo una estrategia unitaria, pero sí se pueden extraer patrones de funcionamiento comunes. Por otro lado, aunque la reactivación de este tipo de discursos surge dentro de la esfera anglo-

sajona principalmente influenciada por movimientos y teóricos estadounidenses, este discurso salta a Europa donde ya existían partidos y fuerzas políticas que abogaban por discursos autoritarios pero que, ante este nuevo auge, reamoldan su discurso de cara a coincidir dentro del discurso *mainstream*.

Estos nuevos partidos políticos difieren de la derecha conservadora tradicional ya que la nueva derecha radical no solo tiene orígenes estructurales distintos, también demandas distintas. De hecho, en los países donde los partidos contemporáneos han construido su identidad en base al pensamiento de extrema derecha en el periodo entre guerras, suelen fracasar electoralmente (Kitschelt y McGann 2000: 3). Es decir, a diferencia de los partidos políticos abiertamente autoritarios que se adherían al fascismo durante los años 30, este nuevo autoritarismo no tiene, en la totalidad de los casos, un componente explícitamente fascista y se desliga en gran medida de la herencia conservadora de los partidos europeos tradicionales.

Estas nuevas fuerzas no solo se diferencian en sus orígenes de la derecha tradicional, también mantienen ideas contrapuestas en lo que respecta al proyecto europeo. Mientras en Europa la derecha conservadora acepta mayoritariamente el proyecto europeo y participa en las instituciones de la Unión, la nueva derecha cuestiona las instituciones de la Unión Europea, en la medida que entiende que las instituciones de la UE representan a esas élites contra las que vertebran sus discursos.

La crítica hacia las élites actúa como punto de partida para la crítica al sistema democrático en su totalidad. Como afirma Bugaric (2019: 390), se atacan a los elementos centrales de la democracia liberal como los tribunales independientes, la prensa libre, los derechos civiles y las elecciones libres, generando opiniones favorables hacia una u otra forma de orden no democrático y autoritario. Por lo tanto, el cuestionamiento de elementos estructurales del modelo democrático-liberal da como consecuencia una deriva autoritaria *per se,* favoreciendo procesos donde sistemas categorizados como democráticos pueden transitar hacia sistemas de corte autoritario.

En resumen, nos encontramos ante el auge de una serie de fuerzas que originalmente eran englobadas dentro de la categoría del populismo, pero que paulatinamente se van desligando de esta etiqueta, diferenciándose de otros partidos desde el punto de vista de defensa del autoritarismo. Se impone así la vertiente autoritaria del populismo, ya desligado de esta categoría, y que una vez gana peso electoral, la crítica inicial contra las instituciones evoluciona y comienza a cuestionar claramente el modelo democrático-liberal europeo en su totalidad.

Recapitulando, estos nuevos partidos engloban las siguientes características:

— Inicialmente se enmarcan en el fenómeno del populismo.
— Surgen en contextos de crisis.
— Proyectan un discurso antiélites.
— Terminan caracterizándose dentro del denominado populismo autoritario.

— Realizan una identificación confusa del concepto de pueblo.
— Inicialmente, estas fuerzas podían ser categorizadas como partidos de izquierda y de derecha.

Desde el punto de vista de la democracia en la Unión Europea, el auge del autoritarismo es un peligro evidente en la medida que este fenómeno choca de lleno con el modelo democrático europeo. Siendo conscientes de la problemática que supone el ascenso de estas opciones políticas, es imprescindible analizar las causas del auge de este tipo de actores políticos.

Tras esta breve contextualización, debemos definir el desarrollo de la investigación en consonancia con el auge del autoritarismo que pretendemos abordar. Por lo tanto, es preciso realizar la siguiente pregunta: ¿Por qué se extiende el autoritarismo y las fuerzas políticas autoritarias en Europa?

Ciertamente responder a esta pregunta entraña una serie de dificultades en la medida que el auge del autoritarismo en cada país europeo está sujeto a elementos particulares de cada realidad política, económica y social. También es incorrecto atribuir a un solo factor el aumento de discursos autoritarios, ya que, al igual que cualquier fenómeno político, el auge del autoritarismo en Europa es un fenómeno multidimensional y que obedece a diversos elementos. Sin embargo, se puede observar que la práctica totalidad de estas fuerzas están inmersas en un proceso común y es posible identificar explicaciones similares al auge de este tipo de opciones políticas. Inicialmente, estas fuerzas políticas contaban con unos apoyos marginales en la sociedad, sin embargo, fruto de una diversidad de factores globales y problemáticas nacionales, comienzan a experimentar un ascenso electoral que los coloca como opciones de gobierno reales o adquieren capacidades de condicionar la política nacional. Conforme avanza el tiempo, estas fuerzas comienzan a conformar ejecutivos en países relevantes de la Unión Europea como Polonia, Hungría o Italia. Por lo tanto, las fuerzas políticas que defienden el autoritarismo y confrontan directamente con el modelo de democracia europea pasan de ser una opción marginal a ser fuerzas cada vez más relevantes en el panorama europeo y con capacidad de determinar e incluso liderar ejecutivos nacionales.

En un periodo de tiempo que podemos situar a partir del año 2008, las fuerzas autoritarias, que hasta entonces habían sido marginales en términos parlamentarios y de movilización, comienzan a amplificar su discurso y a ascender en términos electorales en los países de la Unión Europea. Ciertamente, podríamos argumentar que tras la crisis económica de 2008 se produce una ola que afecta con distinta intensidad a los países de la UE, comenzando en el este de Europa, pero que posteriormente se extiende al sur y por último a Europa Central.

Con este punto de partida y con el objetivo de analizar el auge del autoritarismo en los países de la UE, consideramos oportuno analizar los factores explicativos que

responden al ascenso de este fenómeno mediante el establecimiento de tres categorías de análisis. Dada la complejidad del fenómeno a estudiar, estas tres categorías integrarán a su vez distintas subcategorías que nos permitan analizar en detalle el auge del autoritarismo en los países de la UE. En este sentido, las categorías desde las que se abordará el análisis son las siguientes:

1. Factores económicos.
2. Factores político-institucionales.
3. Factores identitarios, culturales y comunicativos.

VI. **Factores económicos: globalización, desigualdad y redistribución**

A la hora de explicar el auge del autoritarismo en Europa, las variables económicas juegan un papel explicativo fundamental. Las opciones autoritarias experimentan un auge en contextos de crisis económica, principalmente cuando la ciudadanía considera que las instituciones y los partidos políticos tradicionales no satisfacen sus necesidades económicas. Norris e Inglehart (2017: 447) argumentan que, aunque la variable cultural tenga un peso determinante, el auge de las fuerzas autoritarias en determinados segmentos de población, el declive económico y el aumento de la inseguridad contribuyen a entender el fortalecimiento de este tipo de partidos en comparación con hace 30 años. Bajo esta línea de análisis, un contexto económicamente desfavorable alimenta el descontento frente a las instituciones y partidos tradicionales, generándose un caldo de cultivo para opciones que recelan de los sistemas democráticos.

Un contexto económico desfavorable ofrece un carácter explicativo al auge del autoritarismo, en la medida que las crisis generalmente favorecen a las opciones extremistas. Sin embargo, es preciso detallar que dentro de la categoría económica podemos observar distintas subcategorías que, aunque están relacionadas entre sí, merecen un análisis minucioso. Con el objetivo de profundizar en la dimensión económica, consideramos que las siguientes subcategorías nos ofrecen instrumentos necesarios para desarrollar la dimensión económica:

1. Consecuencias económicas del proceso de globalización.
2. Desigualdad y redistribución inequitativa de los ingresos.

VI.1. *Consecuencias económicas del proceso de globalización*

La primera de las subcategorías que analizaremos forma parte de las consecuencias económicas de la globalización y la desigualdad que se ha producido en los últimos años en los países de Europa. En esta línea, las sociedades con mayores niveles de desigualdad económica acostumbran a ser más jerarquizadas, reproduciendo experiencias que refuerzan las nociones de autoridad vertical y abren la puerta a la expansión del

autoritarismo (Solt, 2012: 704). Como consecuencia de la desigualdad se produce una segmentación económica dentro de las sociedades que favorece la irrupción de opciones autoritarias, en la medida que se entiende que los partidos tradicionales y las instituciones no garantizan el nivel de vida de los ciudadanos nacionales.

Un completo estudio de Lakner y Milanovic (2015) reveló que los grandes beneficiados de la globalización se ubicaban en países asiáticos y que, aunque los datos evidenciasen que la desigualdad a nivel global se había reducido fruto del proceso de globalización, el declive económico de las clases medias en los países desarrollados se ha convertido en una realidad objetiva. Los datos empíricos demuestran que las clases medias y bajas de los países desarrollados han sido los grandes desfavorecidos en términos de ingreso como consecuencia de los procesos de globalización. Este retroceso en materia económica ha dado como consecuencia que gran parte de la ciudadanía cuestione los procesos de globalización e integración económica, debido al impacto negativo que han tenido en sus economías domésticas.

Desde el punto de vista de las relaciones económicas, la globalización ha afectado principalmente a las clases medias de los países desarrollados, que han perdido nivel adquisitivo como consecuencia del actual modelo económico global; por ello, se genera un descontento frente a la propia globalización económica. Aparece aquí un nuevo *cleavage* frente a la globalización, que distingue entre «globalistas» y «patriotas» y reinterpreta la globalización como un conjunto de conflictos redistributivos en términos de ganadores y perdedores y los complejiza introduciendo elementos de seguridad e identidad (Sanahuja, 2017: 71). Como podemos observar, las causas económicas juegan aquí un papel fundamental, porque se interpreta que los procesos de integración económica global van en detrimento del nivel de vida de las clases medias y bajas de los países donde se mantenían niveles de vida mayoritariamente dignos, generando así un contexto propicio para atacar cualquier proceso que persiga la integración de mercados.

A nivel europeo ocurre un proceso similar, si bien el mercado común acarrea consecuencias positivas para las empresas que operan en el marco de la UE, en la medida que el nivel de vida del ciudadano medio se resiente por la coyuntura económica, el apoyo a los procesos de integración económica europea decae. Bajo esta premisa, surge un sentimiento de euroescepticismo que entiende que las instituciones europeas no cubren sus necesidades económicas y determinados sectores comunitarios entienden que las instituciones europeas restan competitividad a sus economías nacionales. Más allá de los datos objetivos, lo cierto es que el discurso de que el mercado común debilita las economías nacionales es un eje comunicativo muy habitual en fuerzas contrarias a la UE. Este factor se pudo observar de manera evidente durante el proceso del Brexit y la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Durante el proceso de salida de la UE, las fuerzas favorables al Brexit argumentaban que la salida de Reino Unido de la Unión reduciría las barreras al comercio y permitiría a la economía británica mejorar

sus ganancias, y que recuperar la soberanía sobre la política económica permitiría a los británicos establecer reglas más liberales en materia de comercio (Rodrik, 2021: 166).

Esta lógica se acrecienta en procesos de crisis económicas y más evidentemente a partir de la crisis de 2008 y las consecuencias a largo plazo que esta crisis tendría en la reconfiguración del mercado laboral. Debemos tener en cuenta que el autoritarismo es sensible al cambio económico y cuando se producen determinados *shocks* se genera una necesidad en los ciudadanos que recurren a líderes fuertes para solucionar los problemas económicos (Ballard-Rosa *et al.,* 2021: 2230-2231). Por lo tanto, los contextos de crisis favorecen la aparición de «líderes fuertes» que formulen políticas económicas enfocadas a «solucionar» los problemas que los partidos tradicionales no consiguen resolver. Es en este punto donde el proteccionismo actúa como política económica preferente de las nuevas fuerzas autoritarias.

Un estudio de Alexander Jedinger y Axel Burger (2020), utilizando los casos de estudio de la nueva derecha autoritaria de Estados Unidos y Alemania, concluyó que estos grupos son favorables a medidas económicas proteccionistas y que, aunque no se puede realizar una generalización, se entiende que este tipo de fuerzas son contrarias a las reglas generales del liberalismo. Aunque no todas las fuerzas tienen carácter proteccionista como argumentan distintos autores (Bruff, 2014; Tansel, 2017; Fabry, 2018) y el autoritarismo actual tiene una fuerte tendencia neoliberal, el proteccionismo acostumbra a ejercer la centralidad de las políticas económicas de este tipo de partidos. Si entendemos que el proteccionismo nacional contraviene el espíritu del mercado común europeo y actúa como freno a la cooperación económica europea, observamos que el auge de este tipo de propuestas económicas son un freno al modelo democrático-liberal.

Esta preferencia por el proteccionismo y el estatismo aumenta en fenómenos de crisis económica y los periodos de incertidumbre económica se pueden traducir en preferencias favorables a modelos económicos establecidos de manera autoritaria. Hay que tener en cuenta que los resultados de la vulnerabilidad económica se traducen en una distribución ineficiente de los ingresos, un aumento del coste del consumo y, por consiguiente, la bajada del ahorro y las inversiones, la expansión de los presupuestos y el aumento del déficit fiscal. A nivel político estos contextos generan una ruptura del sistema político y los regímenes autoritarios comienzan a ser vistos como soluciones para resolver momentos de contracción económica (Maravall, 1994: 18).

En el contexto europeo, la llegada al poder de este tipo de fuerzas que ponen en cuestión el mercado común europeo a través de políticas económicas proteccionistas supone un serio riesgo para la economía comunitaria. En la medida que el proteccionismo y el aislacionismo económico perjudican el desarrollo económico, político y social de la Unión Europea, las políticas económicas de este tipo de partidos erosionan las bases económicas de la UE. Por lo tanto, el avance de este tipo de fuerzas favorece mayoritariamente el proteccionismo económico y perjudica la integración de mercados contraviniendo así uno de los pilares principales del modelo liberal europeo.

VI.2. *Desigualdad y redistribución inequitativa de los ingresos*

La segunda de las subcategorías económicas que contribuye a explicar el auge del autoritarismo es la creciente desigualdad económica y la redistribución inequitativa de los ingresos. Como hemos apuntado, las crisis económicas y los contextos económicos sensibles son escenarios favorables para el ascenso y fortalecimiento de opciones autoritarias. Entendiendo esta lógica, debemos considerar el aumento de la desigualdad (producida entre otros factores debido a la inflación económica) como una de las causas que contribuyen a la pérdida de confianza de los sistemas democráticas y, por ende, al auge de opciones políticas que señalan las incapacidades de gestión económica de estos sistemas.

Carles Boix (2003: 68) apuntaba en su obra *Democracy and Redistribution* que la distribución del ingreso y la movilidad de los activos económicos determinan el tipo de régimen político y el nivel de violencia política que se produce en los países. El autor señala que en países con un bajo nivel de desigualdad las demandas redistributivas de los segmentos más desfavorecidos de la sociedad son menores y la presión fiscal sobre los segmentos más ricos es más soportable; en conclusión, la democracia es más sostenible. Por el contrario, en países con altos niveles de desigualdad social, el conflicto de clase se intensifica, ya que las capas más ricas de la sociedad generalmente recurren a estrategias autoritarias para defender sus bienes y las clases más pobres tienden a rebelarse para lograr una redistribución de los ingresos en todos los segmentos de la sociedad.

En consonancia con el acercamiento de Boix, en un completo estudio que analizaba la correlación entre el estado de la democracia y el nivel de ingresos económicos de manera comparada, Adam Przeworski y otros (2000: 137) concluían que los países ricos acostumbran a ser más democráticos no porque la democracia emerja como consecuencia del desarrollo económico, sino debido a que las democracias son más capaces de sobrevivir en sociedades abundantes. Siguiendo esta idea, afirmaban que el ingreso per cápita es el mejor indicador para evaluar la supervivencia de la democracia. Continuando con esta línea de investigación, el propio Adam Przeworski y Jess Benhabid (2006: 272) argumentan que las democracias sobreviven en países con ingresos altos equitativamente repartidos, ya que la distribución de los ingresos igualitarios y la capacidad de las distintas clases sociales de derrocar la democracia son bajas; en consecuencia, los sistemas democráticos tienden a perdurar.

De acuerdo con la idea de los autores anteriores, los sistemas democráticos tienden a ser más estables y de mayor calidad democrática cuando la distribución de los ingresos es equitativa y las desigualdades sociales están limitadas. Es en contextos de creciente desigualdad económica donde comienzan a surgir actores que critican la ineficiencia de los sistemas democráticos para garantizar el nivel de

vida de la ciudadanía. Precisamente, el populismo aparece cuando existen problemas económicos y sociales que deben ser resueltos y cuando los partidos políticos que deben resolver estas cuestiones fallan en resolver estas cuestiones durante demasiado tiempo (Kyle y Meyer, 2020: 4). Esto es aplicable también a la vertiente autoritaria del populismo, corriente que actualmente se encuentra en una fase de ascenso electoral. De hecho, dentro de los conflictos de redistribución existe una tipología donde surgen aspirantes autoritarios que explotan la desafección de las normas democráticas y cargan contra elementos como los resultados económicos o la corrupción, atravesando los *cleavage* distributivos (Haggard y Kaufman, 2012: 508).

El empeoramiento de las condiciones económicas genera un contexto donde se acentúa la polarización de las ideas políticas y las opciones más radicales. Este factor, unido a la desafección de unas instituciones que no pueden cubrir las demandas de la población, genera un caldo de cultivo para el auge de las opciones autoritarias. Ciertamente, el aumento del coste de la vida genera una desafección frente a las instituciones y esto perjudica a los partidos tradicionales y favorece a los nuevos partidos que denuncian la ineficiencia de las instituciones políticas. De esta forma, en las democracias con altos niveles de desigualdad y principalmente en contextos con un pasado dictatorial, las clases más bajas aumentan la presión redistributiva, motivando a las élites a reimponer reglas de corte autoritario (ibíd.: 498). Sí el aumento del coste de la vida no puede ser controlado por las autoridades estatales, la desafección hacia las instituciones crece y en este contexto las nuevas fuerzas autoritarias se postulan como candidatos a resolver las desigualdades que los partidos tradicionales no pueden solventar. Este factor coincide con el proceso de proletarización que ha experimentado la extrema derecha que pasa de dirigir su discurso a las clases medias a aspirar a representar a las clases bajas o populares (Betz, 2021: 19).

La postura contraria a la inmigración se ha convertido en el nexo de unión entre las posturas autoritarias y la inestabilidad económica. A la hora de buscar culpables del empeoramiento de las condiciones de vida, el planteamiento económico central de este tipo de partidos es defender que los inmigrantes «roban» el trabajo a los ciudadanos europeos y que además copan los servicios y ayudas sociales, mientras que los ciudadanos nacionales no pueden optar a las mismas ayudas. Esta explicación económica criminaliza cualquier tipo de inmigración independientemente de las consecuencias económicas reales del fenómeno migratorio.

En resumen, las variables económicas influyen de manera determinante en el auge de opciones autoritarias, en la media que se produce un empeoramiento de las condiciones económicas de las clases medias y bajas, contribuye a la polarización y la radicalización de la sociedad, en contra de los partidos tradicionales que defienden las instituciones.

VII. **Factores político-institucionales: federalismo, déficit democrático y polarización**

En lo que respecta a factores políticos e institucionales, podemos observar una variedad de elementos explicativos que actúan de justificación política para el auge del autoritarismo. Podemos destacar las siguientes 3 subcategorías que influyen directamente en el auge del autoritarismo a nivel europeo:

1. Estructuración federal y toma de decisiones.
2. Desafección sobre la clase política y déficit democrático.
3. Polarización política.

VII.1. *Estructuración federal y toma de decisiones*

En primer lugar, la toma de decisiones y las prácticas de la UE afectan a los Estados miembro y, en la medida que los intereses nacionales ganan peso en la política comunitaria, los procesos de decisión involucran una vasta red de actores que generan un conjunto de interacciones de mayor complejidad que en cualquier política nacional (Schmidt, 2005: 765-766). Inevitablemente, ensanchar la membresía de la política funcional y establecer un gobierno que se aleja del sujeto sobre el que opera, también favorece el fenómeno de la deslegitimación (Weiler, Haltern y Meyer, 2007: 6). La toma de decisiones estructurales de las instituciones europeas genera contradicciones entre las decisiones comunitarias y los intereses nacionales de los miembros, creando en determinadas ocasiones oposición por parte de los ejecutivos de los gobiernos nacionales. A nivel político, cuando las decisiones europeas no coinciden con los intereses nacionales de un país, se pueden generar discursos que entienden que las instituciones europeas no defienden los intereses de los miembros de manera igualitaria, creando un entorno favorable para la crítica institucional.

La política comunitaria debe enfrentar y conjugar los intereses de todos los Estados miembro, siendo esta una tarea difícil de gestionar, pero que precisamente destaca el valor de cooperación del modelo europeo. Por lo tanto, la toma de decisiones consensuada debe ser entendida como una forma de funcionamiento democrático; sin embargo, los discursos autoritarios precisamente ponen el foco en que estas políticas públicas socavan los intereses de los Estados-nación. El discurso anti *establishment* juega aquí un papel fundamental, en la medida que las instituciones de la UE son presentadas como las «instituciones elitistas» que los nuevos partidos autoritarios dicen combatir. Estas fuerzas atacan al *establishment* mientras protegen a sus propias instituciones gubernamentales, mientras que en el marco de la UE atacan estas instituciones porque suponen una amenaza para la soberanía de sus países (Halmai, 2019: 299). En un contexto donde las instituciones enfrentan un problema de legitimidad, alimentar un discurso antiinstituciones aumenta el

voto que obtienen este tipo de opciones, ya sea por la desafección con los partidos tradicionales o como voto protesta.

De esta forma la estructuración federal, aunque necesaria para ejercer la gobernanza europea, establece un proceso de toma de decisiones que en numerosas ocasiones suele favorecer los discursos antiinstitucionales. La lejanía de Bruselas y su capacidad para armonizar determinadas políticas en unos marcos concretos crean indirectamente una justificación para las fuerzas autoritarias, en la medida que las instituciones europeas constituyen ese *establishment* al que se oponen. Esta distancia, principalmente cuando existe conflicto con las políticas de los gobiernos nacionales, favorece el señalamiento de las instituciones europeas como ese agente externo que se opone a la agenda de los partidos autoritarios.

La estructuración federal, pero centralizada en las instituciones con sede en Bruselas, cumple en el imaginario colectivo de las fuerzas autoritarias europeas el papel del actor que representa a las élites e impone su agenda sobre las reivindicaciones de estos partidos. Aunque la estructuración de la toma de decisiones sea imprescindible para poder ejecutar la política europea, su diseño da pie al relato y distinción entre Pueblo vs. Élites o Naciones vs. Élites Europeas que vehiculiza de manera interesada la polarización de los nuevos autoritarismos. Si a esta distinción le sumamos la imagen de élite burocrática que suelen construir las fuerzas anti UE de las instituciones con sede en Bruselas, los discursos que fomentan la división entre las instituciones europeas y los gobiernos nacionales refuerzan su argumentario político.

Recapitulando, la cesión de parte de su soberanía que realizan los Estados hacía las instituciones europeas ofrece un elemento fácilmente explotable por parte de los movimientos autoritarios. Estas instituciones se convierten así en el actor o agente externo que supuestamente actúa contra la población y que constituye la masa de votantes que el autoritarismo pretende atraer. Bajo estos parámetros, el sistema europeo permite de manera indirecta la justificación del discurso que pretenden imponer estos actores.

VII.2. *Desafección sobre la clase política y déficit democrático*

El segundo de los elementos que muestra relación directa con el auge de las opciones autoritarias es la desafección general hacia la clase política. Como hemos apuntado previamente, si las instituciones no consiguen solventar las demandas básicas de la población, la desafección hacia la clase política y en contra del sistema político aumenta progresivamente. Aunque cada país esté sujeto a particularidades políticas, la desafección generalizada es un elemento común en prácticamente todos los procesos. Esta desafección da como consecuencia que los ciudadanos busquen opciones «alternativas» o partidos diferentes a los que tradicionalmente ostentan el poder. Los contextos de desafección abren así una ventana de oportunidad para el ascenso de las

nuevas fuerzas autoritarias que, al ser fuerzas que tradicionalmente se han situado en resortes ajenos al poder, pueden explotar esta desafección en aras de lograr un crecimiento social y electoral.

La existencia de la corrupción institucional acostumbra a jugar un papel fundamental a la hora de restar credibilidad a las fuerzas políticas tradicionales, permitir el ascenso de fuerzas que se presentan como renovadoras y enfocar las críticas al sistema en su totalidad y no a actuaciones concretas. Los escándalos que involucran incompetencia, corrupción, abuso de poder u otras prácticas que supongan violación de las reglas constitucionales pueden ser altamente deslegitimadoras, ya que abren la puerta a la deslegitimación de los sistemas políticos en su totalidad.

En los contextos de desafección se abre la puerta a la denuncia de la actuación momentánea de la clase política, pero también se utiliza como crítica al sistema en su conjunto mediante el señalamiento de la existencia de un déficit democrático. Toda esta lógica dentro de los procesos de desafección se repite de manera similar cuando abordamos la evolución de la legitimidad del sistema europeo en su conjunto. En opinión de Paul Taggart (2004: 277) la denuncia de un «déficit democrático» por parte de las instituciones europeas es un elemento común en fuerzas de derecha y de izquierda. En consonancia con esta afirmación, la denuncia al funcionamiento de las instituciones europeas como instituciones «burocráticas», antidemocráticas u opacas se convierte en un hilo discursivo habitual en los mensajes de fuerzas políticas que no participan activamente en estas instituciones.

La denuncia del «déficit democrático» de las instituciones europeas actúa aquí como catalizador de las reivindicaciones del autoritarismo, explotando así un sentimiento de desafección con el objetivo de redireccionar este descontento hacia posiciones contrarias al modelo democrático-liberal. Giandomenico Majone (1998: 6-7) analizó los principales argumentos de los partidos que criticaban el déficit democrático de la UE y clasificó los mismos en 4 grupos:

— Estándares basados en la analogía con las instituciones nacionales: argumentos que intentan equiparar las instituciones de la UE con los gobiernos nacionales.
— Estándares mayoritarios: argumentos que consideran que el Parlamento Europeo debería ser la fuente de la legitimación democrática europea.
— Estándares derivados de la legitimidad democrática de sus miembros: argumentos que plantean que la legitimación de las instituciones proviene de los Estados-miembro.
— Estándares sociales: los que plantean que las instituciones europeas han fallado en garantizar equidad y justicia social.

Como podemos observar, las causas del «déficit democrático» de las instituciones europeas son diversas y varían dependiendo de la óptica de la que se aborde la crítica al funcionamiento de la Unión Europea. Podemos considerar que las fuerzas políticas

autoritarias colocan sus denuncias sobre la UE utilizando argumentos que atraviesan el tercer y cuarto grupo. En base a esta clasificación, los partidos autoritarios sostienen que las instituciones europeas socavan el principio de soberanía de los Estados-miembro e impiden a los Estados atender a las demandas reales de sus ciudadanos. Todas las fuerzas autoritarias reclaman la consolidación de un Estado-nación fuerte que supla las demandas de la ciudadanía; en consonancia con este fin, se entiende que la cesión de soberanía que se realiza implícitamente a la Unión constituye un obstáculo para este fin.

Debido a la naturaleza multinivel de la UE, los criterios de legitimación se dividen entre la Unión y los gobiernos nacionales (Schmidt, 2013: 8). Si bien es cierto que existen críticas legítimas al funcionamiento de la UE desde posiciones prodemocráticas, los partidos autoritarios reconducen las críticas al modelo europeo apropiándose de unas demandas que son reenfocadas contra el proyecto europeo en su totalidad y en última instancia contra la democracia liberal. Por lo tanto, la desafección frente a las instituciones en determinados contextos favorece el auge de los partidos políticos autoritarios.

Si se produce un fenómeno de desafección sobre la clase política y las instituciones europeas, el auge de nuevos tipos de partidos se intensifica, dando lugar al ascenso de partidos de corte autoritario. Si la desafección se produce no solo hacia el papel de los partidos, sino que se extiende al modelo democrático en general, el aumento de las posturas proautoritarias es más peligroso para la supervivencia del modelo institucional.

VII.3. *Procesos de polarización política*

Por último, los procesos de polarización política juegan un papel clave en el auge de los discursos autoritarios. En la medida que estas fuerzas se presentan como contrarias al *establishment* europeo, estas opciones han optado por participar en las instituciones a modo de *outsiders,* por lo tanto, la participación se presenta *a priori* desde un punto de vista crítico. No se produce una acción institucional fruto del consenso con las instituciones europeas, sino que se fomenta como forma de ahondar en un proceso de polarización a nivel comunitario. De esta manera, los procesos de polarización que se desarrollan en el ámbito interno de los Estados-miembro reproducen lógicas similares a nivel europeo.

Hay que tener en cuenta que los partidos autoritarios toman ventaja de las rupturas del consenso social y la polarización de la opinión pública, haciendo que las posiciones extremas puedan encender en la sociedad la falta de credibilidad de las instituciones (Down y Joon Han, 2020: 68-69). La polarización se convierte aquí en una herramienta que sirve para la socialización de los discursos autoritarios y contribuye a dividir a la sociedad alrededor de ítems clave en la política.

Teniendo en cuenta que el fenómeno de la polarización política se ha extendido en mayor o menor grado en la práctica totalidad de los países de la UE, la traslación de la polarización al ámbito institucional supone un gran peligro para el funcionamiento de las instituciones. Los partidos políticos con las mismas agendas crean sinergias y coordinan políticas públicas; bajo esta lógica, la irrupción de partidos autoritarios en instituciones como el Parlamento Europeo o incluso en el Consejo Europeo puede dar como consecuencia la traslación de estas políticas al marco comunitario. Resultan evidentes los riesgos que entrañan este tipo de partidos a nivel europeo debido al cuestionamiento que realizan de la arquitectura comunitaria. En este sentido, la extensión de los procesos de polarización política en el ámbito nacional entraña una amenaza en la medida que actores que cuestionan el proyecto europeo comienzan a participar y a reforzarse en el ámbito de dichas instituciones.

Por último, la polarización de ideas contribuye a su vez a que las fuerzas más ubicadas en el centro político tengan que posicionarse, dando como resultado que en determinados temas como la inmigración algunas fuerzas políticas se vean forzadas a posicionarse a favor de políticas que socavan los principios de la democracia. La idea es generar a nivel nacional, europeo e internacional un proceso de polarización que establezca dos formas antagónicas de entender la política, la sociedad y la economía. Este proceso de polarización no solo supone el ascenso y la socialización de discursos y actores que claramente se contraponen a los valores europeos, también empuja a partidos a posicionarse en un determinado «bando» y a radicalizar sus discursos de cara a no perder legitimidad y votos. Mediante los procesos de polarización se persigue la socialización de discursos extremistas y la desaparición de los consensos sociales y las ideas escoradas hacia el centro político.

En resumen, los procesos de polarización política afectan no solo a la socialización de valores y discursos antidemocráticos por parte de fuerzas políticas que abanderan estas ideologías, también permite redirigir discursos que *a priori* no coinciden enteramente con estas posiciones radicales, pero que fruto de la polarización terminan coincidiendo con estas posturas.

VIII. **Factores identitarios culturales y comunicativos: identidad, valores y comunicación**

El ámbito cultural y de la comunicación es quizás el más complejo de abordar, ya que el auge del autoritarismo introduce variables culturales de enorme complejidad en el debate político. Si los fenómenos económicos y políticos son fácilmente objetivables y generan un consenso mayoritario, analizar las variables culturales y comunicativas del auge del autoritarismo es una tarea más compleja. Conscientes de estas dificultades analíticas, hemos considerado estructurar este apartado diferenciando entre elementos identitarios, culturales y comunicativos.

De forma general podemos establecer tres subcategorías principales a la hora de abordar las variables identitarias, culturales y comunicativas:

1. Conflictos de identidad.
2. Reivindicación del pasado.
3. Nuevas formas de comunicación.

VIII.1. *Conflictos de identidad: civilización europea, guerras culturales y amenazas externas*

La primera subcategoría y probablemente la más compleja es la variable identitaria, que apela no a un racionamiento ideológico, sino a contextos emocionales y a características de pertenencia de grupo. La identidad puede entenderse en términos personales, relaciones o colectivos (Rae, 2017: 65), siendo en nuestro caso la variable colectiva la que contribuye al auge de discursos que desde un punto de vista identitario cuestionan valores fundamentales de la democracia europea y refuerzan las opciones autoritarias.

Dani Rodrik (2018: 25) argumenta que la mayoría de estos movimientos forman parte de una ola de partidos de extrema derecha que enfatizan en el *cleavage* nacional y la identidad nacional, cultural, étnica o religiosa del «pueblo» que se ve amenazada por grupos externos que operan contra la voluntad popular. En base a esta lógica, se construye un discurso que ahonda en el establecimiento de categorías antagónicas (Ellos vs. Nosotros) que permiten vertebrar la cohesión del discurso. En base a una dicotomía, todo sujeto, colectivo o minoría que no entre dentro de la categoría propia es calificado de enemigo, incluyendo las instituciones europeas que «promueven» políticas que favorecen la integración de las minorías. Ante las consecuencias de la globalización en Occidente, la nueva derecha interpreta que esta «amenaza» no solo es culpa de la inmigración y las minorías, sino que existe una «élite globalista» que promueve estas políticas y que existen instituciones que fomentan la libre circulación de personas y mercancías a través de las fronteras nacionales (Hermansson, Lawrence y Murdoch, 2020: 24). Esta idea se ve reforzada en el marco europeo, ya que estos discursos no basan su justificación en el componente nacional basado exclusivamente en la raza, sino en remarcar la defensa de una civilización europea. Estos elementos pueden observarse en obras de referencia para el nuevo autoritarismo como *El gran reemplazo* de Renaud Camus, que partidos como el Frente Nacional de Marine Le Pen utilizan para justificar sus políticas antiinmigración (Steinmentz-Jenkins, 2018: 259).

De acuerdo con estas ideas, la civilización europea estaría siendo premeditadamente debilitada como consecuencia de la inmigración y, en el caso de Europa, su ciudadanía estaría siendo diezmada principalmente por la inmigración de países de mayoría musulmana. En este sentido, podemos observar que, lejos de plantear una lectura sobre la inmigración exclusivamente nacional, la postura que defienden

estos grupos se puede entender más desde la idea del *Choque de Civilizaciones* que desarrolló Samuel Huntington (2001). Aunque los posicionamientos políticos de Huntington estén lejos de los partidos autoritarios, en efecto, la cosmovisión del nuevo autoritarismo europeo entiende que se está produciendo una confrontación entre civilizaciones donde el concepto de Occidente (entendido desde un paradigma conservador y tradicionalista) está siendo amenazado por fuerzas externas, principalmente por la «civilización islámica». Esta visión ha influenciado a partidos como el Fidesz de Viktor Orbán, el polaco Ley y Justicia de Mateusz Morawiecki, el Partido Demócrata Esloveno de Janez Jansa y la Liga del italiano Matteo Salvini (Haynes, 2019: 3).

Al contrario que muchas ideologías racistas del pasado, esta nueva derecha se basa en remarcar la diferencia étnica siendo la superioridad racial un elemento secundario. Se avoca por naciones étnicas homogéneas y se considera que la paz social se basa en la separación de estas naciones (Gray, 2018: 149). Este planteamiento es consecuencia de la falta de adaptación a los cambios socioculturales que se producen en los países modernos. En la medida que las sociedades se vuelven culturalmente más progresistas, determinados grupos dominantes se sienten amenazados cuando pasan de ser una mayoría numérica a tener un estatus minoritario (Schäfer, 2022: 1979). Por ello, no estamos ante una lectura única y exclusivamente racista, sino que la preservación de una Europa separada (generalmente ligada a la tradición judeo-cristiana) se enfoca desde un punto de vista de una identidad colectiva que está siendo «invadida» o debilitada por un agente externo a través de las políticas migratorias.

El punto de vista identitario encierra cierta complejidad, en la medida que las variables nacionales y civilizatorias conforman (apoyado en numerosas ocasiones por el componente religioso) un sujeto civilizatorio que está en «peligro» por el avance de actores externos y élites globales. La inmigración de personas procedentes de países donde se profesa el islam y la lucha contra una supuesta islamización de Europa juega aquí un papel clave. En el caso de las fuerzas que son abiertamente cristianas o protestantes, la polarización frente al islam contribuye a reforzar esta dicotomía en la medida que se aborda el fenómeno de la inmigración como un fenómeno que tiene el objetivo de socavar la identidad europea. De esta manera, la postura antiinmigración adquiere una dimensión de mayor complejidad en la medida que incluye dentro de su discurso elementos de racismo, una postura antinmigración desde el punto de vista de las políticas públicas e introduce también una «defensa» del reforzamiento de una identidad colectiva europea que choca con los valores democráticos de la UE. Podemos ver un ejemplo de ello, en la irrupción de movimientos como PEGIDA, que en su cosmovisión combate una guerra cultural *(Kulturkampf)* para proteger a los alemanes frente a lo que entienden como una redistribución étnica fruto de la infiltración de inmigrantes (principalmente islámicos) en Alemania (Grabow, 2016: 176).

Todo este contexto fomenta un proceso de polarización política donde la cuestión identitaria se plantea como una lucha antagónica entre dos formas de entender Europa: una Europa conformada por ciudadanos europeos, con un fuerte componente nacional, tradicional y ligada a la herencia judeocristiana y otra Europa multicultural, proinmigración y cosmopolita. Estas dos formas de entender Europa establecen categorías antagónicas que favorecen la polarización política, el enfrentamiento y convierten la problemática de la inmigración en un problema de mayor complejidad.

Bajo este prisma cultural e identitario las opciones autoritarias desarrollan un discurso contrario a cualquier idea progresista que pueda favorecer cualquier modelo de integración, ya que la integración de sujetos externos es vista como un ataque hacía la concepción de cómo debe ser Europa. Es aquí donde toma fuerza la idea de las *guerras culturales,* concepto inicialmente desarrollado por el sociólogo James Hunter (1991) y que deriva de la fragmentación social existente dentro de Norteamérica y la pugna entre dos cosmovisiones y valores antagónicos a la hora de entender los principios que debe tener Estados Unidos. De acuerdo con Andrew Hartman (2015: 38), las guerras culturales surgen debido a la irrupción de la Nueva Izquierda surgida en los años 60 en Estados Unidos y al surgimiento de su contraparte neoconservadora que, como reacción al auge de esta nueva izquierda, realizaría una defensa de las instituciones tradicionales norteamericanas y contribuiría a definir la *guerra cultural* en la sociedad. La retórica de las guerras culturales tuvo un gran impacto en las dos últimas décadas de las elecciones norteamericanas y más recientemente temas como el aborto, los derechos LGTBI o el calentamiento global han centrado numerosos ejes de campaña (Jacoby, 2014: 755). Esta división cultural en el seno de la sociedad norteamericana terminaría resultando determinante para la división social en Estados Unidos y generaría un fenómeno que más tarde se reproduciría con sus propias características en Europa.

Esta idea de confrontación cultural salta rápidamente a Europa y con el auge de los discursos autoritarios en la UE la división en términos de valores culturales se acrecienta generando un alto grado de conflicto social. En esta lógica, todo sujeto, colectivo o minoría que «amenace» al núcleo de ciudadanos que estos partidos aspiran a representar se convierte en enemigo de la civilización europea. Sin embargo, esta lógica no se limita a la cuestión de la inmigración, ya que, en la medida que se parte de un paradigma ultraconservador, todo ciudadano que se ubique fuera de los márgenes de la familia tradicional se coloca en el bando opuesto. De esta manera, determinados derechos garantizados por las democracias liberales se ponen en cuestión estableciendo posiciones contrarias a los principios básicos de las libertades sexuales, el derecho de asilo, la multiculturalidad o el respeto a las minorías. En consecuencia, la idea de la guerra cultural que se importa de Estados Unidos comienza a reproducirse en suelo europeo desarrollándose en cada país de una manera particular, pero con determinados ejes comunes que vertebran el discurso de las fuerzas autoritarias.

VIII.2. *Reivindicación del pasado*

La segunda de las subcategorías está ligada con la lógica conservadora y la lectura del pasado que realizan las fuerzas autoritarias y que ciertamente experimenta un proceso de idealización. El auge del autoritarismo se nutre de una idealización y de una constante vuelta al pasado. Se realiza un proceso de evocación al pasado en el cual en las sociedades bajo sistemas democráticos se revisa el significado del pasado en base a lo que esperan conseguir en el presente mediante diferentes acciones, abriendo el debate público de los procesos político-administrativos (Morlino, 2010: 510). La reivindicación del pasado juega aquí un papel fundamental en la medida que se evoca un espacio temporal donde se entiende que existían mejores condiciones de vida o que determinadas problemáticas socio-económicas no existían en tiempos previos. Este elemento se puede observar perfectamente en el eslogan de *Make America Great Again* popularizado por Donald Trump en la campaña electoral que le llevó a la Casa Blanca en las elecciones de 2016[3].

Este elemento también se observa en la postura frente a la inmigración y su rechazo hacía las políticas de asilo. Las democracias occidentales muestran una tendencia a aceptar permanentemente la presencia de inmigrantes de diversas etnias y religiones planteando un modelo de integración para ellos, factor que genera resistencia en aquellos países que se resisten a transformarse en sociedades multiétnicas (Freeman, 2004: 945). Ligado a esta problemática, desde el autoritarismo se idealiza un pasado donde la comunidad era homogénea y se defiende que la inmigración, en lugar de ser un proceso que puede favorecer la integración o los derechos humanos, es un proceso involutivo.

En este sentido, la idealización del pasado actúa como un elemento de gran capacidad movilizadora y constituye un recurso muy eficaz por parte de fuerzas políticas que reivindican épocas previas más estables y que contraponen a los contextos de crisis actuales. De esta forma, los nuevos partidos autoritarios reivindican una vuelta al pasado que identifican como una época de orden, seguridad y estabilidad económica. Mediante esta instrumentalización, se apela a la nostalgia y se omiten los elementos negativos de periodos previos en favor de construir un relato que favorece a estas fuerzas políticas.

Este conjunto de estrategias comunicativas de apelación y reivindicación del pasado consiguen incidir psicológicamente en un segmento poblacional que entiende que se ha producido una involución en materia de seguridad, condiciones económicas o estabilidad política. Por último, esta reivindicación incide en señalar que los culpables del empeoramiento de la situación socio-económica son los partidos tradicionales que han abandonado el rumbo y las agendas externas que las instituciones regionales pretenden imponer.

---

[3] Paradójicamente, este eslogan está a su vez inspirado en el «Let's Make America Great Again» utilizado por Ronald Reagan en la campaña presidencial de 1980.

VIII.3. *Nuevas formas de comunicación: discursos rupturistas, polarización comunicativa y redes sociales*

La comunicación y principalmente las nuevas formas de comunicación forman un papel fundamental en el auge del autoritarismo, debido a que estas fuerzas han desarrollado nuevas formas de transmisión que permiten amplificar su discurso y sus demandas de una manera efectiva. En el estudio clásico que estableció las bases de la teoría de la *agenda setting,* McCombs y Shaw (1972) evidenciaron la influencia de los medios de comunicación a la hora de otorgar importancia a determinados temas (ítems) y la influencia que el *framing* de determinados temas tenía en la opinión pública. Así pues, el encuadre o *framing* de un problema es una clave contextual que puede influir en las decisiones que se toman, y dependiendo del encuadre se producen sutiles alteraciones en la presentación de los problemas (McCombs y Evatt, 1995: 18). En este sentido, los nuevos partidos autoritarios han entendido la importancia de colocar sus demandas en el debate público, fomentando la polarización de ideas en lo referente a cuestiones sociales y económicas, y logrando influir en la conformación de la agenda pública.

La extrema derecha genera una «revolución» mediante un cambio del estilo y del rol de la comunicación política y las campañas electorales y establece nuevas formas de comunicación que permiten crear nuevos discursos y una hegemonía comunicativa. En consonancia con esta forma de entender la comunicación política, se genera una nueva visión de cómo se entiende la sociedad y se introducen temas en la agenda mediática presentando estos asuntos desde puntos de vista antagónicos (Sauer, Krasteva y Saarinen, 2018: 25-26). Este tipo de comunicación puede ser entendida como un proceso que integra factores a nivel macro y elementos estructurales. A nivel estructural, se incluyen factores como el contexto histórico, la memoria colectiva, la cultura política, el sistema político o los medios de comunicación. A nivel macro, incluyen fenómenos como la economía, la inmigración o la seguridad de cara a extender su influencia política (Reinemann *et al.,* 2017: 21). Esta amalgama de procesos da como consecuencia la sistematización de la comunicación política de las fuerzas autoritarias, estableciéndose un hilo común en el estilo comunicativo de estos partidos políticos. Un tipo de comunicación que acostumbra a establecer su discurso estructurado en base a temas similares (género, inmigración, orden y ley, seguridad, religión, limitación de los derechos humanos etc.) y que busca promover una polarización política acerca de estos mismos asuntos, fomentando y favoreciendo el establecimiento de *cleavage* político-sociales entendidos desde el antagonismo. Es decir, la comunicación del nuevo autoritarismo se basa en establecer los temas de su interés en la agenda mediática a través de posiciones que provoquen una polarización en la sociedad, generando un contexto donde acerca de los temas de la agenda solo puedan existir dos visiones enfrentadas.

Este modelo comunicativo que popularizó Steve Bannon, antiguo asistente en el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos bajo la administración de Donald Trump, ha jugado un papel fundamental en la comunicación política que desarrollan

este tipo de fuerzas. En múltiples ocasiones, la proyección del discurso se basa en una estrategia comunicativa de confrontación y exaltación o, dicho coloquialmente, en «hacer ruido», generando una respuesta y estableciendo un determinado ítem en el debate público. Esta nueva forma de comunicación política favorece que los temas troncales de los discursos autoritarios entren de lleno en el debate público contribuyendo a la irrupción de estas fuerzas en los medios de comunicación y favoreciendo la polarización que persiguen. Mediante estas estrategias, temas u opiniones que *a priori* pueden parecer de baja importancia se convierten en eje central del debate político contribuyendo a favorecer el ascenso electoral de los partidos autoritarios.

Uno de los principales motivos de la efectividad de estas nuevas formas de comunicación reside en la importancia que las redes sociales han adquirido para la difusión de los mensajes políticos. Se produce un cambio en el estilo de hacer política donde la mediatización de la política a través de la adopción y difusión de internet, principalmente de las redes sociales, es el motivo principal de este cambio (Axford, 2021: 18). En el ámbito de la información, se generan nuevas formas de comunicación subsidiarias que apoyan a los medios tradicionales adscritos a los partidos políticos. Bajo esta lógica, las redes sociales cumplen aquí una función amplificadora de los discursos de corte autoritarios que se presentan a sí mismos como espacio en el que difundir discursos contra el «sistema» y las élites. Así, las redes sociales se convierten en el difusor de la información y el discurso que, por diferentes motivos, no tienen amplificación en los grandes grupos mediáticos. Se forman una variedad de plataformas mediáticas que ofrecen espacios de comunicación alternativa y distribuyen narrativas subculturales que promueven la autoridad, el nacionalismo, discursos antiinmigración y realizan una apología de la restauración de los valores del nacionalismo tradicional (Bennett y Livingston, 2018: 126). De esta forma, se crea un escaparate para la difusión de ideas políticas autoritarias, que además consiguen presentarse como objeto de la censura y criminalización generando una imagen victimista que mueve el foco de la esencia autoritaria del discurso. Además, permiten a este tipo de partidos abordar temas como la inmigración, la restricción de las libertades sexuales y favorecer la polarización política en relación con estas problemáticas ahondando en el conflicto social. De hecho, la investigación científica realizada hasta ahora remarca la importancia de la comunicación *online* de este tipo de fuerzas políticas como medio para eludir los medios de comunicación tradicionales y conectar con un público activo en la red (Krämer *et al.,* 2021: 239).

Los nuevos medios de comunicación han demostrado poder ser un espacio para la difusión del racismo, xenofobia, sexismo, homofobia y violencia, elementos que acostumbran a ser rechazados por los estándares del periodismo (Pajnik y Meret, 2018: 52). Si en los medios de comunicación tradicionales el debate político debe seguir unos mínimos acordes con los derechos fundamentales, las redes sociales permiten esquivar estos límites y difundir y normalizar discursos de odio. Este hecho facilita la socialización de discursos que confrontan contra los valores democráticos, permitiendo a los partidos autoritarios socializar su agenda y sus proclamas políticas.

En paralelo, la utilización de estrategias deliberadas de desinformación en la red, las denominadas *fake news* y la ridiculización política favorece la expansión de este tipo de consignas creando un entorno favorable a la socialización de las ideas proautoritarias. Esta estrategia comunicativa aplicada en los medios de comunicación y en la red produce incluso que determinados temas que generan cierto consenso social, como por ejemplo la violencia machista o los derechos humanos, sean tergiversados y/o ridiculizados hasta tal punto que su condición de problema público se vea minimizado. A partir de un punto se puede observar que los discursos que eran ciertamente marginales comienzan a extenderse y a salir del nicho radical, estableciéndose como una opción que se observa como válida en el debate político.

Por último, también se produce una profesionalización y corporativización de la imagen de las opciones autoritarias. En la medida que muchas fuerzas pasan a participar en las instituciones políticas y a aparecer en los medios de comunicación, muchos de estos partidos transforman su estética que muchas veces puede ser identificada como marginal o incluso desfasada, y comienzan a mimetizarse en el entorno institucional en el que participan. El autoritarismo renueva su imagen y adquiere una estética e iconografía que escapa de la estética del autoritarismo de los años 30, proyectando una imagen que aspira a simpatizar con una gran masa de votantes. Este cambio estético comienza a visualizarse como resultado de participar activamente en las instituciones públicas a pesar de mantener un perfil contrario al «sistema».

IX. **Abordando los nexos del autoritarismo en la UE: ¿Qué tienen en común las opciones autoritarias en Europa?**

A lo largo de este trabajo hemos observado las distintas causas del auge del autoritarismo en la UE, analizando este fenómeno desde un punto de vista multidimensional. En esta línea, hemos podido observar distintos elementos comunes en este nuevo tipo de fuerzas políticas. Con este diagnóstico inicial y antes de entrar a desarrollar estrategias que contribuyan a contrarrestar el auge del autoritarismo, es preciso entender qué tipo de modelo político proponen estas fuerzas y cuáles son los ejemplos más destacados del ascenso de estas fuerzas en la Unión Europea. Por lo tanto, no solo es imprescindible entender las causas de este auge, sino que también es necesario abordar las características del modelo político que defienden y que choca directamente con el modelo democrático-liberal y los valores europeos.

A modo de síntesis y de acuerdo con Ruth Wodak (2019: 198), existen cuatro dimensiones cruciales en el desarrollo político de las opciones autoritarias en la UE:

— Nacionalismo / Antipluralismo.
— Antielitismo.
— Autoritarismo.
— Conservadurismo / Revisionismo histórico.

Estos elementos con sus respectivas especificidades pueden ser rastreados en la práctica totalidad de los nuevos actores partidarios de opciones autoritarias. Con estos elementos como eje central, las propuestas políticas que plantean los nuevos actores van encaminadas a establecer regímenes políticos que se alejan de los sistemas democráticos y más concretamente del modelo democrático-liberal europeo. Es decir, no se limitan a defender una posición en el ámbito del sistema democrático, sino que habitualmente estas fuerzas tienen como objetivo alterar los márgenes legales para transitar hacía regímenes no democráticos.

En primer lugar, debemos entender que la definición de régimen es objeto de discusión académica y no existe una definición consensuada entre todos los expertos. Entre las múltiples definiciones existentes Peter Calvert (1987: 18) señala que un régimen es el nombre que se otorga a un gobierno o a una secuencia de gobiernos donde el poder se mantiene esencialmente en las manos del mismo grupo social. El tipo de régimen determina no solo la manera en la que los gobiernos llevan a cabo sus funciones, también los principios de su legitimidad y la extensión de la autoridad que ejerce. Los regímenes engloban las normas y principios de la organización política del Estado que está formado por normas y procedimientos mediante los cuales el gobierno opera. Por último, se debe distinguir entre regímenes democráticos y no democráticos (Lawson, 1993: 187-188). Volviendo al objeto de estudio, el objetivo de los partidos políticos y fuerzas proautoritarias es ejercer distintos mecanismos políticos para permitir cambios en los regímenes democráticos, consolidando así transiciones hacia regímenes no democráticos.

Existe una amplia discusión a la hora de categorizar los tipos de régimen no democráticos y los expertos en la materia han desarrollado una infinidad de conceptos que tienen como objetivo definir sistemas que contienen características autoritarias, pero que escapan de la categoría tradicional de los sistemas dictatoriales. Tal y como señaló Juan José Linz (2000: 173-175) la diversidad de características de los sistemas autoritarios genera confusión entre los académicos y nos obliga a desarrollar distintos subtipos de regímenes autoritarios para comprender los modelos autoritarios en su totalidad. Por lo tanto, los sistemas políticos autoritarios están sujetos a una diversidad inmensa de conceptualizaciones debido a la complejidad que encierra el estudio de los sistemas políticos. Aunque los estudios pioneros en esta materia ofrezcan un punto de partida adecuado, es cierto que las teorías clásicas que analizaban los regímenes no democráticos entre 1950 y 1960 se basaban principalmente en la distinción entre totalitarismos y autoritarismos. Estas categorías se han convertido en obsoletas, debido a que existen en la actualidad pocos ejemplos de totalitarismos y los regímenes autoritarios constituían una categoría demasiado inclusiva y difusa (Hadenius, 2007: 144).

En este punto y para superar las limitaciones del análisis clásico de los regímenes autoritarios, debemos centrarnos en lo que los académicos que analizan los sistemas políticos y los procesos de democratización denominan como *regímenes híbridos*.

Podemos englobar en esta categoría aquellos sistemas que no pueden identificarse estrictamente como dictaduras o como democracias en un sentido estricto y que pueden ser clasificados dentro de una categoría ambigua como son los regímenes híbridos.[4] Inicialmente y durante la década de los 90, los académicos clasificaban comúnmente los regímenes híbridos como subtipos de democracias disminuidas, sin embargo, con la llegada del milenio, se comenzó a clasificar estos regímenes como subtipos de sistemas autoritarios (Gilbert y Mohseni, 2011: 273). Aunque esta conceptualización en ocasiones es ciertamente difusa, se pueden considerar los distintos tipos de regímenes que no son considerados como sistemas democráticos, pero donde a su vez, existen determinados elementos (como la existencia de partidos políticos legalizados, cierta prensa plural, etc.) que no son imaginables dentro de las dictaduras totalitarias. Intentando ofrecer una visión que aporte a clarificar la amplia discusión acerca de esta categoría, Morlino (2009: 282) define los regímenes híbridos de la siguiente manera:

> «Un conjunto de instituciones que han sido persistentes durante años, hayan sido estables o inestables, precedidas por autoritarismo, por un régimen tradicional o por una democracia mínima y caracterizados por la ruptura del pluralismo limitado y las formas de participación independiente, pero con la ausencia de determinadas condiciones para ser consideradas democracias mínimas».

A nuestro juicio, la categoría de régimen híbrido es un concepto que engloba a los sistemas que se alejan de la dicotomía dictadura / democracia, pudiendo existir distintos subtipos dentro de los regímenes híbridos. Dentro de los subtipos que pueden ser clasificados dentro de los regímenes híbridos existen distintos regímenes como los *autoritarismos electorales*, que son sistemas autoritarios donde las elecciones se producen de manera regular y existe una concurrencia múltiple de partidos (Morse, 2012: 165). Dentro de estos sistemas también pueden ser categorizados como variantes de regímenes *autoritarios competitivos*, un tipo de sistema hibrido que, aunque formalmente contengan elementos de los sistemas democráticos, las instituciones, el sistema electoral y los medios están claramente condicionados en favor de las autoridades imperantes (Lavric y Bieber, 2020: 18).[5]

---

[4] A pesar de que la categoría de sistemas o regímenes híbridos pueda englobar la totalidad de los regímenes políticos que no pueden ser estrictamente clasificados como dictaduras totalitarias o democracias plenas, lo cierto es que entre los autores que abordan el análisis de sistemas políticos, la política comparada y los procesos de democratización, no existe un corpus consensuado para el análisis de este tipo de sistemas. En consonancia, la literatura científica no está sujeta a un consenso mayoritario y cada autor opta por categorías de análisis distintas.

[5] De la misma manera que ocurre con la definición de régimen híbrido, términos como autoritarismo electoral, autoritarismo competitivo y similares son objeto de amplia discusión, dando como resultado que cada autor se adhiera a un término distinto en función de la preferencia terminológica y metodológica.

En nuestro caso, el subtipo denominado *autoritarismo competitivo* es el más preciso a la hora de abordar el tipo de régimen que los partidos autoritarios quieren construir en Europa. A la hora de entender el tipo de régimen en el que consisten los citados sistemas, Levitsky y Way (2010: 6) consideran el *autoritarismo competitivo* un tipo de régimen híbrido que definen de la siguiente manera:

> «Los autoritarismos competitivos son regímenes civiles en donde las instituciones democráticas existen y son vistas como el principal medio para ganar poder, pero que, como consecuencia de los abusos del Estado, ofrecen a las autoridades ventajas significativas frente a sus oponentes. Estos regímenes son competitivos en la medida que la oposición utiliza las instituciones democráticas para contestar el poder, pero son no democráticos debido a que el campo de juego de político es fácilmente manipulable en favor de los titulares del poder.»

Estos regímenes pueden compararse a lo que Fareed Zakaria (1997: 42) denominó como *democracias iliberales,* sistemas que ganan legitimidad y se fortalecen por el hecho de que son razonablemente democráticos, pero a la vez desacreditan la democracia liberal mediante una gobernanza en las sombras. De acuerdo con estas definiciones, los regímenes híbridos, los autoritarismos competitivos o las democracias iliberales subsisten en un limbo entre los sistemas democráticos y las dictaduras tradicionales, consolidándose un modelo político ciertamente peligroso, porque bajo un andamiaje político-jurídico aparentemente democrático son sistemas que permiten a las opciones autoritarias desarrollarse y consolidarse como fuerzas hegemónicas en determinados sistemas.

Aunque como afirma Larry Diamond (2002: 23) los regímenes híbridos no son algo novedoso y haya múltiples ejemplos históricos en Europa, Asia y Latinoamérica, el surgimiento de estos regímenes híbridos tiene su explicación en diversidad de elementos estructurales de los sistemas políticos y varían dependiendo del país donde estos modelos toman fuerza. Por ejemplo, en los países de Europa Central y Europa del Este las instituciones democrático-liberales difieren de sus contrapartes en Europa Occidental, ya que el marco de la armonización de reglas para adaptarse a los estándares europeos choca con redes informales que socavan las leyes y las instituciones generando determinadas formas de sistemas constitucionalistas híbridos (Bugaric, 2015: 221-222). En estas zonas los sistemas políticos permiten configurar el poder en forma de regímenes híbridos en la medida que determinadas condiciones estructurales favorecen el asentamiento de este tipo de sistemas. Sin embargo, no debe entenderse este tipo de sistemas como un fenómeno endógeno de los países de Europa del Este o poscomunistas, ya que, aunque en estos países dichos procesos hayan sido más notorios, el auge del autoritarismo afecta en la actualidad al conjunto de Europa.

Los regímenes catalogados como autoritarismos competitivos se diferencian de los sistemas dictatoriales en distintos aspectos. Mientras que los sistemas dictatoriales

tradicionales mantienen un control férreo en la práctica totalidad de los ámbitos clave de la política, de acuerdo con Levitsky y Way (2002: 54-58), el autoritarismo competitivo se diferencia del autoritarismo clásico en los siguientes 4 espacios:

1. La arena electoral: En los nuevos regímenes autoritarios los procesos electorales suelen ser luchas encarnizadas, aunque condicionadas por abusos de poder, falta de transparencia o fraude electoral.
2. La arena legislativa: Aunque las legislaturas suelen ser estables, la oposición tiene la capacidad de llevar a cabo una oposición parlamentaria en determinados momentos.
3. La arena judicial: Los gobiernos intentan subordinar al poder judicial a través de *impeachment*, sobornos, extorsión u otros mecanismos de cooptación.
4. La arena mediática: Existen unos medios de comunicación independientes que en numerosas ocasiones adquieren gran influencia y los gobiernos intentar utilizar diversos mecanismos para suprimir estos medios independientes.

Por su parte, Jerzy Wiatr (2019: 173-174), a la hora de diferenciar el autoritarismo clásico y los tipos de sistemas autoritarios, señala 4 características fundamentales:

1. Los nuevos regímenes autoritarios se basan en elecciones libres donde existe libre competencia de partidos, aunque el apoyo al régimen sea fuerte.
2. El pluralismo político existe en los partidos políticos, las asociaciones y los medios de comunicación. La prensa pública está controlada por el régimen, pero existen medios críticos principalmente en internet.
3. El nuevo autoritarismo utiliza medidas coercitivas, pero no tan flagrantes como el viejo autoritarismo.
4. Al contrario que el viejo autoritarismo, los nuevos regímenes autoritarios se basan en el control civil de las fuerzas armadas y no al revés.

Como hemos podido observar, existen diferencias significativas con los sistemas dictatoriales clásicos. Más allá del debate teórico o terminológico, lo cierto es que las fuerzas políticas que tienen a los regímenes híbridos como modelo aprovechan los resortes de los sistemas democráticos y las herramientas del imperio de la ley para avanzar en reformas para transitar hacía tipos de sistemas no democráticos. Estos son sistemas que escapan a la dicotomía tradicional dictadura / democracia siendo precisamente este punto el más problemático desde la visión del mantenimiento de los sistemas democráticos en Europa. Históricamente, el establecimiento de dictaduras totalitarias o autoritarias se producía mediante una revolución o un golpe de Estado, hechos ciertamente poco frecuentes en el conjunto de Europa principalmente a partir de los años 80 tras la conclusión de los procesos de democratización en Europa Occidental. Sin embargo, el surgimiento de los regímenes híbridos forma parte de un proceso que no requiere de grandes disrupciones y que supone un peligro real para la estabilidad de la Unión Europea y su modelo de democracia. Si entendemos que los regímenes híbridos son formas políticas no democráticas, pero que no requieren sub-

vertir el orden institucional de una manera disruptiva, podremos apreciar el desafío que suponen este tipo de sistemas para el modelo democrático-liberal.

En la actualidad, las opciones autoritarias en Europa, no optan por sistemas dictatoriales clásicos o sistemas de partido único, sino que mediante mayorías parlamentarias coyunturales se desarrollan reformas legales que limitan elementos clave de los sistemas democráticos como la independencia judicial, la competitividad electoral o la libertad de prensa. Esta forma de actuación es la que vehiculiza la acción institucional de los nuevos partidos autoritarios en Europa y precisamente el establecimiento y la consolidación de autoritarismos competitivos es el principal desafío al que se enfrenta el modelo democrático europeo. Precisamente, el nuevo autoritarismo cambia las preferencias domesticas de la UE y la contestación frente a las instituciones europeas ya no se trata de políticas y competencias, también se contesta el tipo de régimen y la identidad de la UE como institución ligada a los valores de la democracia liberal (Meunier y Vachudova, 2018: 2).

En este contexto, surge el peligro de la proliferación de regímenes híbridos que paulatinamente desarrollen dimensiones y políticas públicas de corte autoritario sin necesidad de subvertir el orden constitucional. A diferencia de épocas pasadas, las opciones autoritarias no necesitan de golpes de Estado o guerras para contrarrestar los sistemas democráticos debido a que determinados resortes de los sistemas democráticos permiten a este tipo de fuerzas consolidarse en el sistema político y establecer reformas legales que alteran los parámetros básicos de los sistemas democráticos. De ahí que el surgimiento de estos regímenes híbridos sea una amenaza de mayor complejidad que los modelos autoritarios del siglo xx, ya que actualmente no son necesarios sucesos disruptivos para establecer un cambio de régimen y alterar un sistema democrático.

Junto con la amenaza del surgimiento de regímenes híbridos en Europa, también existe el peligro de proliferación de políticas públicas autoritarias forzadas por la acción parlamentaria de las nuevas fuerzas autoritarias. En los casos donde los partidos autoritarios no tienen opciones de gobierno, pero son decisivos para el desarrollo de la acción parlamentaria, estas fuerzas han demostrado una gran capacidad de influencia a la hora de desarrollar su agenda aún con una representación minoritaria. Incluso aunque este tipo de partidos no tengan opción de obtener representación institucional, es posible ejercer influencia en la medida que tengan un electorado lo suficientemente grande para poder lograr concesiones políticas (Golder, 2003: 441). En este sentido se crea la posibilidad de que los partidos políticos autoritarios se conviertan en *veto players,* es decir, actores con los que es necesario realizar acuerdos para realizar cualquier cambio en el *statu quo* y que como miembros de gobierno en las democracias parlamentarias adquieren capacidad de veto sobre las decisiones de gobierno (Tsebelis, 1999: 593). Por lo tanto, en calidad de minoría, las opciones autoritarias también pueden influir en el posicionamiento de los partidos mayoritarios,

en la medida que condicionan la acción parlamentaria facilitando o dificultando la gobernabilidad o introduciendo en la agenda temas que provocan una polarización en la sociedad. Esta capacidad de condicionar la política en calidad de minoría ofrece a este tipo de fuerzas una ventaja estructural, en la medida que permite avanzar en reformas que se alejan de los estándares de los sistemas democráticos. En resumen, si los partidos políticos autoritarios consiguen establecerse como actores clave para el desarrollo de la política parlamentaria, también pueden condicionar e imponer su agenda a través de garantizar u obstaculizar la gobernabilidad.

X. **Auge de los partidos autoritarios en Europa y principales ejemplos del autoritarismo en la UE**

Como hemos apuntado previamente, en los últimos años los países europeos han experimentado un proceso de auge de las opciones autoritarias, pasando de constituir una representación minoritaria e incluso marginal a consolidarse como opción de gobierno en distintos países de Europa. Inicialmente, este auge se produjo principalmente en países de Europa del Este que tras la caída de la Unión Soviética habían experimentado distintos procesos de democratización que les habían permitido integrar las instituciones europeas, pero que, resultado de características estructurales de sus sistemas políticos, fueron girando hacia el autoritarismo. De esta manera, lo que en un contexto determinado se entendía eran sistemas democráticos plenamente integrados en la UE, ha dado paso a sistemas políticos híbridos que a día de hoy son difícilmente homologables con el modelo europeo. Aunque estos países llevaron a cabo diferentes procesos de reformas y se produjese su admisión en la UE, determinadas características estructurales en estos países permitieron subsistir algunas tendencias autoritarias que años más tarde permitieron el auge de nuevos sistemas políticos.

A continuación, con el objetivo de medir la magnitud del auge del autoritarismo en el territorio comunitario, señalaremos brevemente los mayores exponentes de esta tendencia política en el marco de la UE. Desde el punto de vista regional, el auge del autoritarismo se puede analizar utilizando un enfoque geográfico, con el inicio de este auge primeramente en países de Europa del Este, posteriormente en Europa Central y del sur y finalmente en el norte de Europa. Aparte de analizar a los actores autoritarios desde la dimensión geográfica, podemos diferenciar el alcance de estas fuerzas en distintas categorías en función de la relevancia política que tienen estos partidos dentro de sus sistemas políticos. En virtud de esta categorización, diferenciaremos estos partidos en cuatro categorías distintas:

— Regímenes híbridos o autoritarismos competitivos.
— Fuerzas del gobierno y miembros del Ejecutivo.
— *Veto players.*
— Fuerzas políticas en ascenso.

Volviendo a la variable geográfica, abordaremos brevemente los casos donde las fuerzas autoritarias han ganado peso en los países de la UE, abordando este análisis desde la división regional, pero integrando las cuatro categorías de relevancia política que previamente hemos fijado. Aunque ya existían partidos proautoritarios en los países europeos, Europa del Este fue sin duda alguna el catalizador del resurgimiento de estos discursos. Inicialmente este ascenso podía ser analizado desde un punto de vista regional, aunque posteriormente estas opciones se extendieron a países del sur, norte de Europa y Europa Central, evidenciando que esta problemática no estaba limitada a países que no se habían integrado plenamente en el modelo europeo.

Comenzando por la zona de Europa del Este, los primeros países que iniciaron esta ola proautoritaria fueron los países integrantes del Grupo de Visegrado formado por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia (que una vez lideraron la liberalización y democratización del Bloque del Este) y que actualmente han formado un grupo de presión que aboga por un sistema hibrido y que pretende limitar la influencia de la UE en sus identidades nacionales (Von Beyme, 2019: 13). Aunque cada país haya experimentado procesos divergentes, podemos entender que estos países forman parte del inicio de la ola autoritaria en los países de la UE. Es preciso apuntar que la caracterización optimista de los procesos de democratización en Europa del Este debía ser revisada, ya que la región lleva años inmersa en una serie de fenómenos negativos que impactan en la democracia entendida como régimen (Cianetti, Dawson y Hanley, 2018: 244).

El caso más destacable en la zona de Europa del Este es el experimentado por Hungría, principalmente a partir del segundo mandato que mantuvo en el poder a Viktor Orbán. En solo 5 años (2010-2015) el partido Fidesz transformó Hungría en un régimen semiautoritario basado en un orden constitucional iliberal que sistemáticamente desmantelaba los contrapesos y la vigilancia a las autoridades socavando el imperio de la ley (Bugaric, 2015: 225). La ideología de Orbán se puede sintetizar en los siguientes ejes (Heinrich, 2019: 106):

— Orden; jerarquías sociales claras.
— Valores y roles masculinos.
— Estabilidad.
— Independencia nacional.
— Excepcionalidad etno-nacional (Hungría primero).
— Liderazgo fuerte.
— Políticas y mercados intervenidos.

Aunque los líderes húngaros no se definen estrictamente como antieuropeos, el propio Viktor Orbán argumenta que Europa está dividida entre soberanistas /nacionalistas donde se incluye el Grupo de Visegrado y los federalistas / supranacionalistas que promueven la integración regional a expensas del Estado-nación (Spandler

y Söberbaum, 2023: 1032). El gobierno del Fidesz que lleva gobernando Hungría desde 2010 ha ido transitando de un modelo democrático-liberal hasta convertirse en el mayor exponente de *sistema híbrido* que existe en Europa y ha sido señalado en numerosas ocasiones por las autoridades y organismos europeos como el país que más se aleja del ideal democrático europeo.

Junto con Hungría, el caso de Polonia es paradigmático en lo que se refiere al establecimiento de un sistema político más cercano a un régimen híbrido que a una democracia plena en territorio europeo. Tras las elecciones legislativas de 2015, el partido Ley y Justicia —en adelante PiS— inició un proceso de transformación de las instituciones democráticas en un sistema político iliberal. El PiS inició una transición mediante reformas que iban destinadas a limitar elementos tan básicos como la independencia judicial o los derechos sexuales. Ya en 2015 el Gobierno propuso nombrar a cinco jueces del Tribunal Constitucional con el objetivo de ejercer un control sobre este órgano. Posteriormente, elaboró distintas estrategias para minar el trabajo de los jueces, ignoró determinadas actuaciones del Tribunal Constitucional e inició distintos proyectos de ley dedicados a acabar con la independencia judicial. En el ámbito de los medios de información, el PiS tomó el control de la práctica totalidad de los medios de comunicación colocando a personal recomendado por el propio partido y popularizó los discursos xenófobos, nacionalistas y euroescépticos a partir del año 2016. Por último, el gobierno polaco inició una reforma para centralizar la financiación de las ONG con el objetivo de controlar las actuaciones de estas organizaciones (Lendvai-Bainton y Szelewa, 2021: 567). La ofensiva de las autoridades polacas ha continuado a lo largo de los años y los ataques contra el modelo democrático-liberal han sido constantes, hasta el punto de que se han embarcado en una serie de batallas legales con la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea principalmente debido a la polémica reforma del poder judicial que el Estado polaco ha aplicado. En este conflicto las autoridades polacas han acometido una reforma legal que tiene como objetivo controlar el poder judicial, además de realizar reformas constitucionales que directamente atentan contra el Derecho Europeo. Dos ejemplos que contribuyen a visualizar este conflicto son la implantación en 2017 de la Cámara Disciplinaria del Tribunal Supremo que permite sancionar y suspender a cualquier juez bajo criterios subjetivos y la declaración por parte del Tribunal Constitucional polaco que sentencia que parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos es incompatible con la Constitución de Polonia. Ambas decisiones han sido contestadas por las autoridades europeas y han contado con numerosas sentencias contrarias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que afirman que estas reformas y decisiones contravienen el Derecho Europeo (RTVE 2021a, 2021b). Esta situación ha continuado hasta las elecciones legislativas polacas celebradas en 2023, comicios que han alterado la aritmética parlamentaria ya que, aunque el PiS ganase las elecciones, la oposición socialdemócrata liderada por Donald Tusk se encontraba en mejor posición para formar un gobierno de coalición.

Aunque Hungría y Polonia hayan sido señalados como los principales exponentes del auge del autoritarismo en Europa del Este, estos casos no han sido los únicos donde las fuerzas proautoritarias han experimentado un ascenso considerable. Entre los países donde se puede identificar un autoritarismo creciente se encuentran los casos de Eslovenia, Croacia, República Checa, Rumanía y Eslovaquia.

El caso de Eslovenia bajo el liderazgo de Janez Jansa también guarda estrechas similitudes con los casos de Hungría y Polonia. Jansa ha ejercido como primer ministro esloveno durante tres mandatos al frente del Partido Demócrata Esloveno —en adelante SDS— hasta 2022, habiendo desarrollado un fuerte discurso nacionalista y una postura antiinmigración muy similares a los países del Grupo de Visegrado. Esta política se mantenido durante años y el discurso proautoritario, antiinmigración y antieuropeísta ha calado en gran manera en la sociedad eslovena, al menos hasta que finalmente perdió las elecciones parlamentarias en 2022.

Moviéndonos a los Balcanes encontramos el caso de Croacia, que bajo el mando del partido Unión Democrática Croata —en adelante HDZ— experimenta un retroceso en la democratización del país como consecuencia de la acción de gobierno del partido hegemónico croata tras la desintegración de Yugoslavia. Croacia ha experimentado desde 2010 y de la mano del HDZ una erosión de su sociedad civil y de los grupos de interés económicos, apoyándose principalmente en un nacionalismo basado en las políticas de identidad (Bochsler y Juon, 2020: 175-176). Aunque Croacia continúe siendo un país miembro de la UE, hoy por hoy, la política del HDZ está muy lejos de los ejes centrales del proyecto europeo y ha evidenciado síntomas de un autoritarismo creciente.

Continuando con los casos en Europa del Este, nos encontramos con el proceso de República Checa, país perteneciente al Grupo de Visegrado y que, a partir de la alianza entre el expresidente Milos Zeman y el partido político ANO 2011, dirigido por el oligarca y ex primer ministro Andrej Babis, experimentó un notable ascenso del autoritarismo. Si bien hasta 2017 la República Checa podía considerarse como una democracia robusta, la vuelta al poder del ex primer ministro Milos Zeman dio como resultado que el país girase hacia un gobierno iliberal, tecnocrático y nacionalista que se alineó rápidamente con los gobiernos de Hungría y Polonia. Tras la victoria de Babis en las elecciones de 2017 donde obtuvo un 29,64 % de los votos, el régimen político fue evolucionando mediante la acumulación del poder económico y mediático en manos de Andrej Babis (Hanley y Vachudova, 2018: 280-283). El partido de Babis, que en un inicio se presentó como una plataforma anticorrupción, se convirtió rápidamente en un partido para defender los intereses económicos del oligarca, concentrar el poder en las manos de su líder y desarrollar un fuerte discurso autoritario y contra la inmigración. Finalmente, tras un periodo donde el autoritarismo y la centralización del poder político, económico y mediático había aumentado, en las elecciones de 2023 se produjo un vuelco electoral gracias a la victoria de la plataforma

de centro-derecha SPOLU en las legislativas. En estas elecciones el partido de Babis quedó relegado a segunda fuerza y la coalición SPOLU logró formar gobierno tras la proclamación del ex jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Checas, Petr Pavel, como primer ministro del país en marzo del mismo año.

El caso de Rumanía es ciertamente desconocido y poco analizado, pero es destacable que el prestigioso estudio *Democracy Index* publicado por la revista *The Economist,* señalase a Rumanía como el país con menor calidad democrática de la Unión Europea (Economist Intelligence Unit, 2023: 11)[6]. En el caso rumano el empeoramiento de la democracia no viene de la mano de un partido extremista, sino del Partido Socialdemócrata —en adelante PSD—, que en convivencia con el Partido Nacional Liberal —en adelante PNL— ha protagonizado distintos casos de corrupción durante los últimos años. Estos casos han contribuido a colocar a Rumanía como el país de la UE con menor calidad democrática según el ranking de *The Economist*.

Para finalizar con los casos en Europa del Este, tenemos que destacar el giro político producido en Eslovaquia, donde el autoritarismo ha vuelto a la escena política a raíz de la vuelta al poder de Robert Fico en las elecciones legislativas de 2023. En los últimos años se ha producido una radicalización del sistema de partidos eslovaco fruto del ascenso de fuerzas de extrema derecha, si bien es cierto que este ascenso ha tenido poco impacto en el proceso de democratización de Eslovaquia (Haydanka, 2021: 11-14). Sin embargo, esta deriva se ha acentuado con la vuelta al poder del partido Smer, partido político que inicialmente surgió como una escisión del Partido de la Izquierda Socialdemócrata, pero que progresivamente fue adoptando políticas más cercanas al autoritarismo que a la socialdemocracia. Al frente del Smer se encuentra Robert Fico que ya fue primer ministro de Eslovaquia desde 2012 hasta 2018, y su victoria en 2023 alertó a numerosos representantes y medios de comunicación europeos, debido a su sintonía con modelos políticos como el de Hungría o Rusia. Debido a que durante el primer periodo de gobierno del Smer las derivas autoritarias de Eslovaquia fueron palpables, y aunque es pronto para establecer conclusiones sobre la acción de gobierno eslovaco, todo apunta a una vuelta al empeoramiento de la democracia en este país.

En lo que respecta a Europa Central, los casos de Alemania, Francia, Austria y Países Bajos con el ascenso electoral de Alternative für Deutschland —en adelante AfD—, del antiguo Frente Nacional,[7] el Partido Popular Austríaco —en adelante ÖVP— y el Partido por la Libertad —en adelante PVV— respectivamente, son la muestra principal del auge de este tipo de fuerzas en el corazón de Europa. En Ale-

---

6 Es preciso apuntar que el ranking de *The Economist* establece una categorización de regímenes políticos en cuatro categorías: Democracia Total, Democracia Defectuosa, Régimen Híbrido y Autoritarismo.

7 Desde 2018 la formación comandada por Marine Le Pen adoptó el nombre de Rassemblement National (Agrupación Nacional).

mania, AfD se ha convertido en la referencia electoral del autoritarismo en el país, si bien, el auge de los discursos de odio y antimusulmanes comenzó con el ascenso de PEGIDA. Ambas fuerzas coinciden en un discurso antiélites y anti *establishment* que apuntaba a la pérdida de la identidad alemana y llamaba a ejecutar políticas migratorias más restrictivas. PEGIDA concretamente realiza una defensa de los valores europeos judeo-cristianos contra el aumento de la influencia del islam en el continente (Grimm, 2015: 273). AfD, aunque ha enmarcado su acción política en el ámbito institucional, representa los valores antiinmigración, autoritarios y anti-UE dentro de las instituciones alemanas, en las cuales ha experimentado un aumento electoral notorio.

Previo al auge del autoritarismo y la extrema derecha en Europa, Francia ha sido uno de los máximos exponentes del auge del autoritarismo en suelo europeo. Aunque la extrema derecha francesa lleva organizada políticamente desde los años 70, el ascenso electoral que en la última década ha experimentado Agrupación Nacional, comandada por Marine Le Pen, sintetiza el auge del autoritarismo en Francia. Agrupación Nacional ha pasado en los últimos años de ser una fuerza residual a constituirse como la segunda fuerza política en las elecciones presidenciales de 2017 y 2022, llegando en los últimos procesos electorales a pasar a segunda vuelta y a poder convertirse en una opción de gobierno real para la República Francesa.

Austria también es un ejemplo destacado del auge del autoritarismo en Europa Central con el giro hacia posiciones de extrema derecha del Partido Popular Austríaco —en adelante ÖVP— principalmente a partir del liderazgo de Sebastian Kurz y debido al ascenso electoral del ultraderechista Partido de la Libertad de Austria —en adelante FPÖ—.[8] Durante la campaña de 2017, el ÖVP y el FPÖ elegirían como estrategia electoral la lucha contra la inmigración ilegal, los musulmanes y el islam, las ONG, la Unión Europea y los medios de comunicación (Wodak, 2019: 203-205). Desde entonces, Austria se ha convertido en un bastión del conservadurismo más radical y de las políticas antiinmigración.

Por último, debemos mencionar el reciente ascenso de la ultraderecha en Países Bajos, representada por el Partido por la Libertad —en adelante PVV—. Tras la victoria en las elecciones generales de 2023, el partido de extrema derecha liderado por Geert Wilders ha conseguido convertirse en primera fuerza parlamentaria holandesa y aspira a gobernar Países Bajos.

El auge del autoritarismo también ha experimentado un repunte en el norte de Europa siendo los casos más destacables los protagonizados por Suecia y Finlandia. En ambos países las fuerzas de corte autoritario han obtenido resultados electorales

---

[8] Es preciso apuntar que, aunque el giro del ÖVP se evidenciase tras la llegada de Kurz a la presidencia del partido, la derecha austriaca ya pactó en las elecciones de 1999 una coalición de gobierno con el FPÖ.

notables. En el caso de la política sueca, el partido de extrema derecha Demócratas de Suecia se ha convertido en un *veto player* y en la política finesa el ultraconservador Partido de los Fineses se han convertido en una fuerza política en ascenso en los últimos años.

En Suecia, el ascenso del partido Demócratas de Suecia, liderado por Jimmie Akesson, ha alertado del auge de las opciones autoritarias en el norte de Europa. A consecuencia de su irrupción como tercera fuerza política del país en las elecciones de 2022, obtuvo la llave de la gobernabilidad permitiendo gobernar al Partido de la Coalición Moderada mediante la firma de los Acuerdos de Tidö. En este caso podemos observar que el partido Demócratas de Suecia se convirtió en una figura clave de la política sueca. Aunque no entró a formar parte del Gobierno, se establecería como un *veto player* en la política del país constituyéndose como una fuerza con opciones de gobierno en un futuro.

Junto con Suecia también es destacable el caso de Finlandia a la hora abordar el auge del autoritarismo en el norte de Europa. En las elecciones de 2023 el ultraconservador Partido de los Finlandeses llegó a alcanzar un 20 % del sufragio colocándose como segunda fuerza del país a escasos votos del Partido Coalición Nacional. Este hecho constituye una evidencia a la hora afirmar que el auge de partidos de corte autoritario y antieuropeo en Finlandia es una realidad constatable, ya que la ultraderecha pasaba de ser una fuerza minoritaria a una fuerza en ascenso.

En lo que respecta al sur de Europa, los casos de Italia, Portugal y España son los más paradigmáticos en lo que respecta al auge del autoritarismo en la zona. Entre estos casos el de Italia se ha constituido en el mayor exponente del triunfo de los partidos autoritarios tras el acuerdo de gobierno entre Giorgia Meloni al frente de Fratelli D'Italia, la Liga de Matteo Salvini y Forza Italia del ya fallecido Silvio Berlusconi. Aunque las agrupaciones de Forza Italia y la Liga ya podían ser consideradas como fuerzas con políticas autoritarias, la llegada al poder de la coalición encabezada por Meloni se ha convertido en la máxima representación del triunfo de coaliciones con características autoritarias y populistas. Este gobierno representa a la perfección la unión de las fuerzas autoritarias en el sur de Europa siendo este el único gobierno liderado por estas fuerzas de este tipo en la región.

En Portugal el partido político Chega! se convirtió en tercera fuerza en las elecciones presidenciales de 2021 y en las elecciones parlamentarias de 2022, respectivamente. Aunque proporcionalmente siga siendo una fuerza minoritaria en comparación con los partidos tradicionales portugueses, el ascenso de este partido es lo suficientemente significativo como para evidenciar que Portugal no es un país ajeno al auge de los partidos políticos autoritarios.

Por último, en el caso de España, el auge del autoritarismo en este país está representado por la irrupción de Vox, partido político que se convirtió en cuarta fuerza

electoral a nivel estatal y que se ha establecido como un actor clave para la gobernabilidad a distintos niveles administrativos. En el caso de Vox, aunque sus opciones de gobernar hayan sido escasas, su irrupción como fuerza institucional le ha conferido la capacidad de actuar como socio minoritario y ejercer como *veto player* introduciendo en la agenda pública numerosos temas que contribuyen a la polarización de la opinión pública.

Recapitulando, podemos observar que, lejos de ser un fenómeno aislado, el auge del autoritarismo en los países de la UE es un serio reto para la estabilidad del sistema democrático europeo. Hemos analizado el auge del autoritarismo en 15 países de los 26 países que conforman la Unión Europea. De estos 15 casos, en 9 se han constituido gobiernos liderados o con apoyo de las fuerzas autoritarias y en dos casos se han establecido regímenes no democráticos. En los demás casos, estos partidos se han convertido en fuerzas que condicionan la gobernabilidad y la acción parlamentaria. En conclusión, consideramos que el ascenso de este tipo de fuerzas es suficientemente indicativo como para constatar que el auge de las opciones autoritarias en los países de la Unión Europea es un desafío real para el desarrollo de la democracia en Europa.

Incluso aunque en la mayoría de los países no se hayan producido estrictamente cambios de régimen, podemos observar que los discursos autoritarios se han convertido en permeables a la opinión ciudadana dando como resultado la socialización y normalización de estos discursos. Mediante estos procesos, opiniones que eran entendidas como radicales o indefendibles pasan a constituirse como opciones normalizadas en la política, haciendo que opiniones contrarias a la democracia sean entendidas como opciones legítimas y que incluso se entienda que estas posturas no contravienen los principios democráticos europeos. Aunque hoy por hoy el auge del autoritarismo no tenga capacidad de poner en jaque al proyecto europeo, lo cierto es que un paulatino ascenso de este tipo de fuerzas puede comprometer las instituciones de la UE en un futuro. Por lo tanto, es evidente que a largo plazo el ascenso de este tipo de fuerzas puede poner en cuestión la estabilidad de la democracia en la Unión Europea.

PARTE 3

XI. **Elaborando estrategias para frenar el auge del autoritarismo en la Unión Europea**

Recapitulando, a lo largo de la investigación hemos realizado un análisis del modelo europeo y abordado las amenazas autoritarias que enfrenta en la actualidad. Hemos podido observar las distintas causas que explican el auge del autoritarismo en los países europeos y los elementos económicos, políticos y socio-culturales que intervienen en el ascenso de estas opciones políticas. Mas allá de abordar las causas

que explican este fenómeno, hemos podido observar las implicaciones que el ascenso del autoritarismo en Europa tiene para la estabilidad de la UE y para el desarrollo de la democracia en el territorio.

Actualmente la conformación de regímenes híbridos o iliberales que van en contra de los valores comunitarios es una realidad material e incuestionable, si bien es cierto que hoy por hoy, el alcance futuro de este tipo de sistemas no se puede medir con precisión exacta. A pesar de estas limitaciones, resulta evidente el desafío que el auge del autoritarismo acarrea para el funcionamiento normalizado de la democracia en Europa y en el mundo entero. En base a esta lógica y en consonancia con los objetivos de la investigación, es preciso ofrecer propuestas prácticas de cara a elaborar estrategias para contrarrestar el auge del autoritarismo en el territorio europeo.

De cara a elaborar propuestas prácticas que contribuyan a este fin, podemos englobar y estructurar las medidas destinadas a contrarrestar el autoritarismo en cuatro categorías distintas:

1. Instrumentos institucionales y jurídicos.
2. Instrumentos y herramientas en el ámbito económico.
3. Instrumentos y herramientas comunicativas.

Las tres dimensiones presentadas conforman una forma de estructuración para la proposición de medidas prácticas. Las medidas presentadas deben entenderse como un conjunto de propuestas de cara a la contención del autoritarismo en los países de la Unión Europea y no deben entenderse como propuestas aisladas, sino como un grupo de medidas de cara a abordar una determinada problemática. En este sentido, las propuestas deben ir acompañadas de la acción de las instituciones y del apoyo económico de los organismos europeos.

XII. **Instrumentos institucionales y jurídicos**

Las dinámicas institucionales y parlamentarias son uno de los principales instrumentos con los que cuenta la política comunitaria. En consonancia con la capacidad institucional de la UE, la acción de las instituciones europeas es una herramienta fundamental para contrarrestar cualquier expresión del autoritarismo en los países miembros de la UE. Desde este enfoque institucional y debido a la delegación de funciones que los Estados soberanos realizan sobre los organismos comunitarios, la capacidad que tienen las instituciones europeas a la hora de abordar políticas públicas que contrarresten el fenómeno del autoritarismo es evidente.

Esta acción institucional debe partir del respeto a la soberanía de los países europeos y abordar el desarrollo de las políticas comunitarias desde una perspectiva de trabajo conjunto con los gobiernos nacionales. La UE tiene capacidad para poner en marcha instrumentos y mecanismos de carácter institucional que permitan avanzar en

la consolidación de los valores democráticos y en la contención del autoritarismo; por este motivo, desarrollar ejes de trabajo institucional es una tarea prioritaria.

Siguiendo esta línea de trabajo, hemos identificado 5 áreas o espacios de trabajo de carácter institucional y jurídico donde las instituciones de la Unión Europea pueden avanzar en la contención del autoritarismo.

XII.1. *Mejora de los procesos de* accountability *y creación de organismos de supervisión de las políticas comunitarias*

En apartados previos hemos destacado cómo los nuevos autoritarismos denuncian la falta de transparencia y democracia de las políticas comunitarias. En este sentido, la transparencia debe ser un elemento presente en las políticas europeas de cara a reforzar su legitimidad y siempre en aras de limitar las críticas hacia el funcionamiento de las instituciones europeas.

El seguimiento a las políticas públicas está estrechamente ligado a la eficacia de esas mismas políticas. Siguiendo esta línea de trabajo, las instituciones europeas deben implementar mecanismos para poder supervisar las políticas comunitarias. Abordando las políticas públicas desde este enfoque, los procesos de *accountability* o rendición de cuenta forman un papel clave a la hora de mejorar la eficacia de las políticas europeas.

Los propios organismos europeos deben velar por la eficacia de las políticas públicas y favorecer la eficiencia de los procesos, de ahí que la mejora de la eficacia de los procesos deba guiar los objetivos de la acción institucional. Además, las políticas europeas deben establecerse en colaboración con las políticas públicas de los gobiernos nacionales de manera que los objetivos marcados se refuercen. Aunque la UE no tiene capacidad ejecutiva para inmiscuirse en la política interna de los Estados miembro, la política europea sí puede trabajar en colaboración con los países europeos de cara a reforzar la toma de decisiones en el ámbito comunitario.

En resumen, las políticas de las instituciones europeas deben reforzarse con procesos de supervisión de sus propias políticas. Aunque las instituciones que conforman la UE ya trabajen de manera conjunta en la elaboración de las políticas públicas, la supervisión de estas es un proceso con margen de profundización. Una forma eficaz de avanzar en estos procesos es crear organismos de evaluación de políticas públicas que favorezcan la transparencia y la eficacia de las políticas comunitarias. Dichos organismos tendrían el objetivo de evaluar las políticas comunitarias y analizar aspectos como la eficacia, el respeto a las normas comunitarias, la transparencia de los procesos de elaboración de normas o la participación de la ciudadanía europea en la elaboración de políticas públicas. El trabajo de dichos organismos deberá ser complementario al que ya realizan las instituciones europeas y vendría a reforzar la acción institucional existente. Bajo esta dinámica de trabajo, las instituciones deben garantizar la

capacidad de acción de estos organismos y la correspondiente financiación necesaria para poder ejercer su labor y complementar el trabajo que las instituciones realizan en materia de mejora de las políticas públicas.

Por último, dentro de la lógica de los procesos de *accountability* y a pesar de resultar paradójico, se deben establecer mecanismos para aumentar la participación activa de determinadas fuerzas políticas que no coincidan estrictamente con las políticas públicas de los organismos europeos. Cuando estos partidos están en la oposición, las proclamas contra el modelo de la UE son habituales, sin embargo, una vez estas fuerzas llegan a conformar gobierno el andamiaje institucional de la Unión Europea contribuye a limitar la oposición de estos partidos. En este sentido, la inclusión de este tipo de fuerzas puede favorecer la moderación de su discurso y su acción política. Si bien la moderación de este tipo de fuerzas está lejos de resultar una homologación acorde a los estándares europeos, lo cierto es que la arquitectura institucional europea constriñe determinadas tendencias de los actores nacionales y como consecuencia moderan la acción institucional tras su llegada al poder. Por ello, fomentar o incluso forzar a determinadas fuerzas a que trabajen en el marco de las políticas europeas puede funcionar como un freno hacia políticas públicas claramente antidemocráticas.

XII.2. *Exigencia de reformas políticas democráticas a los países aspirantes a integrar las instituciones europeas*

Como apuntábamos en un apartado previo, la Unión Europea tiene una amplia experiencia en favorecer los procesos de democratización y fomento de los actores prodemocráticos en los países de su entorno. Lavenex y Schimmelfennig (2013: 2) planteaban que la UE desarrolla tres formas principales de promoción de la democracia:

— Vinculación.
— Aprovechamiento.
— Promoción del modelo democrático de gobernanza.

El desarrollo de las medidas englobadas en estas formas de promoción debe continuar siendo un eje de los procesos a favor de la democratización en países del entorno. Los países europeos que deseen integrar la UE deben acometer reformas de carácter democratizador y los organismos europeos deben favorecer los procesos de democratización mediante el favorecimiento de las precondiciones democráticas, impulso de reformas y promoción del modelo de gobernanza. En la medida que los procesos de democratización favorecen la socialización de lógicas antiautoritarias, ahondar e incidir en el desarrollo de estos procesos es una herramienta eficaz para contrarrestar el auge del autoritarismo. Por lo tanto, continuar ahondando en los mecanismos de democratización mencionados es un instrumento eficaz para evitar el ascenso del autoritarismo.

Siguiendo la línea de trabajo que los organismos europeos han seguido los últimos años, todos los países que aspiren a integrar el proyecto comunitario deben cumplir con las siguientes condiciones:

— Existencia de elecciones libres y sin injerencias externas.
— Debe existir una separación de poderes real.
— Libertad de prensa.
— Respeto a los derechos de las minorías y libertades sexuales.
— Respeto y defensa de los valores europeos.

Por lo tanto, las instituciones deben continuar condicionando los procesos de adhesión a la UE con las reformas democráticas a nivel doméstico e impulsar estos cambios debe ser una herramienta indispensable para evitar que en los futuros países miembro puedan surgir expresiones autoritarias contrarias a los valores democráticos. Es decir, que las nuevas incorporaciones al proyecto comunitario continúen estando sujetas a la no admisión de regímenes no democráticos o híbridos.

XII.3. *Favorecer el apoyo a grupos u ONG que denuncien las vulneraciones de derechos en los países de la UE o en aquellos candidatos a integrarla*

Siguiendo la proposición anterior y en el marco del apoyo a grupos que denuncian las vulneraciones de los derechos humanos, favorecer institucionalmente a las fuerzas que denuncian déficits democráticos en los regímenes híbridos ha demostrado ser una herramienta efectiva para contrarrestar el autoritarismo. Por lo tanto, el apoyo a las organizaciones que señalan las vulneraciones de los derechos humanos en países de la UE debe continuar siendo un eje de trabajo para el fortalecimiento de la democracia europea.

Para la promoción de grupos pro democracia que frecuentemente realizan acusaciones de ilegitimidad política y que tienen como objetivo asegurar elecciones libres y justas, la ayuda externa es indispensable (Carothers, 2006: 61). De esta forma, la promoción de actores que denuncien las irregularidades de los sistemas políticos, la falta de derechos humanos o la limitación de la libertad de prensa contribuye a avanzar en la democratización de los regímenes políticos. La promoción de grupos pro democráticos es una práctica habitual por parte de los organismos de la UE y forma parte de la proyección del modelo europeo, principalmente en países que han mostrado su interés en formar parte del proyecto comunitario. Por lo tanto, favorecer la ampliación de las demandas de los actores prodemocráticos es una de las medidas más eficaces de promoción de la democracia en el entorno europeo. A su vez, la denuncia por parte de estos actores facilita a las instituciones europeas identificar las reformas que deben ser llevadas a cabo en estos países, generando un proceso beneficioso a la hora de analizar los déficits democráticos en los distintos sistemas políticos.

Por último, el reforzamiento del discurso de otros actores fortalece de forma recíproca la difusión de los valores democráticos; en la medida que estas organizaciones amplifican su discurso y socializan su mensaje, el modelo democrático como sistema político se ve reforzado.

El apoyo a los grupos pro democracia debe cristalizarse en tres ejes principales:

— Contribuir a reforzar a los actores socio-políticos que combaten el autoritarismo.
— Contribuir a identificar las carencias democráticas de los sistemas políticos europeos.
— Avanzar en la promoción de los valores de la democracia europea.

Sin sobrepasar la línea de la injerencia interna y la soberanía de los países, la UE puede dar proyección mediática, facilitar recursos económicos o contribuir al desarrollo de las actividades de los actores que denuncien los atropellos contra la democracia en los países europeos. Mediante estas herramientas de apoyo, la UE puede facilitar tanto las transiciones democráticas como la promoción de los valores democráticos en los países de la UE o en los aspirantes a integrar la comunidad, contribuyendo a frenar cualquier tipo de auge del autoritarismo en el entorno europeo. En conclusión, el apoyo político, económico y mediático a Organizaciones No Gubernamentales que defienden los derechos humanos y la democracia en países europeos es una herramienta eficaz para contrarrestar el auge actual del autoritarismo.

XII.4. *Aumentar los procesos de participación en las decisiones comunitarias*

Como hemos apuntado previamente, una de las principales proclamas de los actores autoritarios es la denuncia de que las instituciones europeas son opacas y su señalamiento como organismos antidemocráticos. Si la falta de transparencia de las instituciones europeas es señalada como un déficit democrático, el fomento de los procesos de participación en las decisiones comunitarias puede ser una herramienta útil a la hora de mitigar esa idea de falta de democracia.

Desde el punto de vista de la capacidad de decisión de la ciudadanía, podemos argumentar que las instituciones que cuentan con mayor legitimidad democrática son el Parlamento Europeo y en segundo lugar el Consejo Europeo, ya que los representantes de ambos se eligen de manera directa e indirecta, respectivamente, por los ciudadanos miembros de los países de la Unión Europea. Sin embargo, existe cierto consenso en considerar que las decisiones que se toman en las instituciones europeas están ciertamente alejadas de la opinión del ciudadano europeo. En la medida que existe una distancia entre los organismos con sede en Bruselas y los ciudadanos de los Estados miembro, la sensación de lejanía de las decisiones de las instituciones puede generar un fuerte discurso antieuropeo.

Aunque es cierto que han existido procesos de participación ciudadana como el Referéndum Consultivo sobre la Constitución Europea en 2005, la participación de la ciudadanía europea de forma directa está ciertamente restringida a hechos extraordinarios. Como apuntábamos previamente, este hecho puede reforzar ideas que sostienen que las instituciones europeas están alejadas de la ciudadanía de sus miembros y, por ende, que carecen de legitimidad democrática. En aras de solventar este problema y contrarrestar estas ideas, las propias instituciones pueden enfocarse en establecer mecanismos de participación ciudadana en diversos ámbitos.

No se trata de que la totalidad de las políticas comunitarias sean votadas por sus ciudadanos, ya que esto complicaría las tomas de decisiones en la Unión Europea y generaría una ineficiencia en los procesos de elaboración de normas. De igual manera, los procesos de referéndums a escala europea son costosos y en determinadas escalas difíciles de ejecutar debido a las divergencias que pueden existir entre países. Por lo tanto, los recursos destinados a aumentar los procesos de participación deben buscar el equilibrio entre la eficacia de las políticas públicas y la participación democrática.

Una herramienta para poder solventar la contradicción entre eficacia y participación democrática es la creación de webs donde los ciudadanos puedan realizar propuestas en el marco de la elaboración de normas y políticas comunitarias. Mediante dichas plataformas los ciudadanos podrían incorporar demandas de cara a enriquecer las normas y las políticas que se vayan a aprobar en Bruselas. De esta forma, las instituciones pueden considerar propuestas individuales y colectivas de ciudadanos de la UE y tenerlas en cuenta a la hora de elaborar la acción institucional comunitaria. Esta herramienta vendría a complementar la Iniciativa Ciudadana ya contemplada en el Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea que fija la capacidad de los ciudadanos de la UE (mediante un mínimo de 1 millón de personas) para invitar a la Comisión a presentar propuestas sobre cuestiones que requieran la aplicación de actos jurídicos (Unión Europea, 2010: 8).

Mas allá de la participación de la ciudadanía en la elaboración de las políticas comunitarias, la Unión Europea debe avanzar en reformas estructurales que permitan el desarrollo de su modelo democrático. Si entendemos que el Parlamento Europeo es la máxima expresión de la voluntad de la ciudadanía de los Estados miembro, los procesos que vayan destinados al aumento de sus competencias refuerzan el modelo democrático en su totalidad. Por lo tanto, establecer propuestas y reformas que aumenten las competencias del Parlamento Europeo influye indirectamente en la capacidad de los ciudadanos para participar en las decisiones europeas.

Desde la implantación del Tratado de Lisboa se han realizado distintas reformas para otorgar mayores competencias al Parlamento Europeo, siendo esta línea de trabajo un exponente del desarrollo del modelo europeo. Sin alterar el equilibrio de funciones de las distintas instituciones europeas, la arquitectura europea debe ir encami-

nada a mejorar su modelo democrático y el aumento de competencias del Parlamento Europeo es una línea de trabajo acorde a este fin.

En consonancia con esta idea, las reformas deben ir encaminadas no solo a aumentar las competencias del Parlamento Europeo, también deben ir dirigidas a contrarrestar la injerencia de actores externos en las instituciones de la Unión Europea. El arresto de la ex vicepresidenta del Parlamento Europeo Eva Kaili y de otros eurodiputados acusados de recibir fondos ilegales de manos de Qatar, Marruecos y otros países puso de manifiesto las actuaciones irregulares que determinados representantes de las instituciones europeas han cometido (Parlamento Europeo, 2022). El Parlamento ya ha iniciado los trámites correspondientes para acometer una reforma parlamentaria que blinde el funcionamiento de las instituciones ante las prácticas irregulares de terceros países. La presidenta del Parlamento, Roberta Metsola, anunció una hoja de ruta de 14 puntos para combatir a futuro la corrupción institucional. Entre las distintas medidas a adoptar se encontraban la prohibición de realizar labores de *lobby* fuera de los despachos oficiales, prohibición de 6 meses para colaborar con exparlamentarios, obligatoriedad para los parlamentarios de realizar un registro de sus reuniones con diplomáticos y otro personal, declaración de patrimonio antes y después del ejercicio o el reforzamiento del trabajo común con las autoridades nacionales para luchar contra la corrupción (Parlamento Europeo, 2023a, 2023b).

Las medidas adoptadas por el Parlamento a raíz del denominado *Qatargate* son una hoja de ruta adecuada para combatir cualquier atisbo de corrupción en las instituciones. Bajo esta línea de trabajo, las instituciones deben proseguir en las reformas e iniciativas necesarias para evitar que países extranjeros ajenos a la Unión o empresas privadas puedan incidir mediante cauces ilícitos en los votos y posiciones de los representantes europeos.

XII.5. *Reforzar la supervisión y aumentar la fiscalización de las medidas contrarias al modelo democrático-liberal europeo*

La UE ha desarrollado un andamiaje jurídico que le permite velar por el cumplimiento de las normas construidas sobre el modelo democrático liberal. A nivel jurídico, la capacidad de la UE de establecer mecanismos para arbitrar las distintas vulneraciones del Derecho Europeo ofrece una ventana de oportunidad adecuada para ahondar en el desarrollo normativo de la democracia. Este hecho permite a los mecanismos institucionales ya existentes tener la capacidad de defender desde la perspectiva jurisdiccional el proyecto europeo en su totalidad.

En base al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea, en virtud de su condición de guardiana de los Tratados de la UE, tiene la capacidad de establecer recursos de incumplimiento ante los órganos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Unión Europea, 2012: 258-260). Esta condición permite a la

Comisión ejercer como garante del respeto al modelo democrático europeo. Por lo tanto, los propios procedimientos de la Unión Europea permiten a las instituciones europeas interceder frente a las vulneraciones de la legalidad comunitaria. En dicha línea de intervención, los organismos europeos, y principalmente la Comisión y el Consejo, deben intensificar su actividad para velar por las condiciones democráticas en las que se basa el Derecho Europeo.

La intensificación en la fiscalización de las vulneraciones de los derechos democráticos que se dan en distintos Estados miembro debe ser un eje de trabajo desde las instituciones europeas. Con el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea como garante del respeto a las normas y las leyes comunitarias, existe un marco jurídico para poder avanzar en la contención y prevención de normas y leyes que socaven los principios democráticos de la UE.

El caso de Polonia y las numerosas vulneraciones de la legalidad que se han producido desde el Estado polaco y la judicialización de estas vulneraciones por parte de las instituciones europeas son un ejemplo de la línea de trabajo a seguir por la Comisión y el Consejo. En este sentido, las instituciones comunitarias deben continuar con la judicialización de los comportamientos antidemocráticos y proautoritarios por parte de los gobiernos nacionales. En resumen, uno de los ejes jurídico-políticos donde las instituciones comunitarias pueden trabajar contra el autoritarismo es en la supervisión y la fiscalización de las leyes y normas que aprueban los países miembro y que claramente suponen un retroceso en la implantación del modelo democrático.

XIII. **Instrumentos y herramientas de carácter económico**

Si el ámbito institucional nos permite implementar una amalgama de herramientas para contrarrestar el autoritarismo, la dimensión económica nos ofrece un terreno excepcional en el que desarrollar herramientas y mecanismos acordes a este fin. En este sentido, la implementación de mecanismos que impacten en determinados ámbitos económicos constituye una ventana de oportunidad para las instituciones europeas. La capacidad de las instituciones europeas de regular y armonizar aspectos clave de la política económica de los países miembro y los recursos económicos que posee son unas de las herramientas principales que pueden utilizarse a la hora de establecer estrategias para contrarrestar el autoritarismo.

La política económica de los Estados miembro tiene cierta dependencia de la financiación europea, ya que estos países acostumbran a mirar a las instituciones europeas en busca de financiación que facilite su desarrollo económico. La capacidad para otorgar financiación para el desarrollo de políticas económicas clave genera una condición de ventaja por parte de las instituciones a la hora de ligar el reparto del presupuesto comunitario a la implementación de políticas que contribuyan a fortalecer la democracia europea. Desde el ámbito de la implementación de políticas económi-

cas y el control del gasto se puede luchar también contra expresiones autoritarias en la UE. La necesidad de financiación facilita que las dotaciones económicas puedan condicionarse a determinadas tareas, pudiendo encontrarse entre estas las reformas democráticas. Basándonos en esta línea de trabajo, podemos identificar tres áreas de actuación en las que poder aplicar políticas de carácter económico en consonancia con reforzar el modelo democrático europeo.

— Financiación de programas para reforzar la democracia.
— Fiscalización y seguimiento de los fondos europeos.
— Intensificación de las multas coercitivas desde las instituciones europeas.

XIII.1. *Financiación de programas para reforzar la democracia y creación de un Fondo Europeo*

Toda política pública debe ir acompañada de determinados recursos económicos y cualquier enfoque que tenga como objetivo la promoción y el fortalecimiento del modelo democrático debe contar con su respectiva financiación. Por este motivo la financiación y el control sobre la misma se convierte en un punto clave a la hora de abordar la contención del autoritarismo desde el prisma económico.

En este sentido, las instituciones europeas deben planificar programas de financiación económica para el desarrollo de la democracia en la Unión Europea. La puesta en marcha de determinados programas de desarrollo de la democracia dentro de los límites europeos debe ir aparejada de una financiación específica acorde con los objetivos marcados por las instituciones. Partiendo de la base que la dimensión económica es fundamental a la hora de garantizar cualquier tipo de iniciativa política, la financiación debe ir estructurada y organizada en consonancia con los objetivos que se pretenden conseguir.

Por estos motivos, desde el punto de vista económico, la UE debe implantar mecanismos de financiación para desarrollar programas que realicen actividades de promoción de la democracia tanto a nivel regional como en el ámbito de los Estados miembro. Estos programas deben ser englobados dentro de un marco de actuación europea de cara a que no se produzcan políticas contradictorias o incluso duplicidades entre la dimensión europea y las prácticas de los Estados.

Si se quiere otorgar una dimensión estructural a las herramientas de financiación, la proyección económica de este tipo de acciones debe ir enmarcada dentro de una estrategia conjunta. De esta manera se evitará la diseminación de los recursos europeos entre distintas iniciativas evitando así que surjan programas ineficientes, es decir, se debe priorizar la centralización de la financiación. Por lo tanto, entre las herramientas económicas que las instituciones europeas pueden poner en marcha de cara a centralizar la financiación, una opción factible es la creación de un *Fondo de defensa y*

promoción de la democracia. Este Fondo vendría a acumular y gestionar los recursos económicos y de infraestructura necesarios para la promoción de programas destinados a promover e implementar los distintos aspectos del modelo democrático-liberal europeo. Este Fondo tendría como objetivo apoyar financieramente el conjunto de los proyectos, reformas o iniciativas que se estime que pueden ser beneficiosas para el fortalecimiento de la democracia en Europa.

La creación de un *Fondo de defensa y promoción de la democracia* debe ir aparejado al desarrollo de programas o proyectos a nivel europeo o estatal que persigan la defensa, el desarrollo o el fortalecimiento de las distintas dimensiones mediante las cuáles se establece el modelo europeo. Por ello, aunque la creación de un fondo económico permite contar con recursos centralizados, se debe fomentar una compartimentación entre instituciones y organismos para que estos recursos económicos se traduzcan en proyectos tangibles. La centralización del gasto, la supervisión de los proyectos puestos en marcha por los funcionarios europeos y, en la medida de lo posible, la evaluación del cumplimiento de los objetivos marcados deben ser los elementos que regulen los procedimientos de financiación.

En paralelo, las instituciones europeas pueden favorecer la financiación económica de los programas puestos en marcha por los Estados miembro. No se trata únicamente de que las instituciones europeas desarrollen proyectos propios, los programas puestos en marcha por la UE también deben complementarse con los programas que puedan desarrollar los gobiernos nacionales. De esta manera se favorecerá el establecimiento de un marco de actuación europeo conjunto pero que dé cabida a iniciativas propias de los países. Mediante esta filosofía de trabajo se incidirá en la colaboración entre organismos regionales y estatales generando espacios comunes y rentabilizando las iniciativas que los distintos agentes llevan a cabo.

XIII.2. *Fiscalización y seguimiento de los fondos europeos*

Continuando con el ámbito de las políticas económicas, las políticas de inversión deben estar enfocadas no solo a la reactivación económica, también deben ir encaminadas a desarrollar el modelo democrático europeo. En esta línea, la fiscalización de los fondos es una herramienta útil para perseguir este fin. Los fondos europeos siempre han sido un recurso mediante los cuales los Estados han podido desarrollar determinadas políticas públicas. Teniendo en cuenta la dependencia que tienen los Estados hacia los fondos europeos, los organismos de la Unión Europea tienen una ventana de oportunidad para explotar esta dependencia. Desde esta perspectiva, las instituciones europeas tienen la capacidad de ligar la financiación al establecimiento de reformas encaminadas a mejorar los sistemas democráticos.

De la misma forma que determinados fondos europeos están ligados a reformas económicas o políticas que los Estados deben realizar dentro de su ámbito de actua-

ción, es posible establecer condiciones para que los Estados impongan medidas para el fortalecimiento de la democracia dentro de sus fronteras nacionales. Es aquí cuando la fiscalización y seguimiento de los fondos europeos se convierte en una herramienta útil para ligar la financiación económica a reformas políticas y jurídicas que fortalezcan el modelo democrático europeo en su conjunto. Así, la fiscalización de los fondos y la introducción de cláusulas impuestas a los Estados se pueden convertir en herramientas que contribuyan a desarrollar reformas y proyectos que refuercen la democracia.

La implantación de este tipo de mecanismos debe realizarse mediante consenso entre los organismos europeos y los Estados miembro, ya que ligar aspectos de la financiación europea al impulso del modelo democrático requiere de un acuerdo generalizado entre las partes. Si los países llegan a acuerdos para establecer cláusulas que limiten la financiación al cumplimiento de los estándares democráticos europeos, la fiscalización de determinados fondos europeos puede convertirse en una herramienta eficaz para reforzar el modelo democrático europeo. Estas medidas permitirían a los organismos europeos ejecutar la congelación de la financiación si un Estado incumple determinados aspectos referentes a la separación de poderes, mantenimiento del estado de derecho, libertades políticas y sexuales, etc. Mediante el condicionamiento de determinadas vías de financiación, la vulneración de aspectos clave del modelo europeo se limitará de manera considerable y los Estados garantizarán la defensa del modelo democrático europeo. Cabe apuntar que la limitación de la financiación no puede realizarse de manera generalizada, ya que generaría numerosas tensiones entre los Estados, por lo tanto, estas medidas económicas deben ir enfocadas a condicionar la financiación en determinadas partidas presupuestarias.

XIII.3. *Intensificación de las multas coercitivas desde las instituciones europeas*

Por último y en lo que respecta a las medidas económicas, las instituciones europeas tienen la capacidad y el deber de velar por la integridad de los valores democráticos en los países de la UE y pueden responder mediante métodos coercitivos ante estas vulneraciones. Entre las medidas económicas coercitivas que las instituciones europeas pueden imponer a otros Estados o entidades podemos diferenciar entre dos: las sanciones económicas y las multas económicas.

Ciertamente las sanciones económicas más habituales que aplica la UE se realizan mediante la imposición de sanciones por parte del Consejo y con la colaboración del PESC a países ajenos a la Unión Europea. En el caso de los países miembro, la imposición de sanciones económicas no es una opción que favorezca la estabilidad comunitaria, ya que podría poner en serio riesgo la estabilidad europea. A pesar de que las sanciones puedan ser un recurso ineficiente a la hora de corregir determinadas derivas autoritarias en los países miembro, las herramientas de coerción económica como las multas económicas sí pueden actuar como un elemento disuasorio para los Estados.

En el caso de las multas económicas existe un ámbito de actuación que las instituciones europeas pueden explotar para frenar derivas autoritarias en los países de la Unión. Como hemos destacado previamente, los organismos europeos tienen la competencia de recurrir judicialmente ante las instancias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea si consideran que los Estados miembro han vulnerado aspectos clave del Derecho Europeo. Considerando las capacidades que las instituciones europeas tienen en esta materia, y siempre acordes a los procedimientos imperantes y al Derecho Europeo, se debe intensificar la vigilancia sobre la vulneración de los derechos democráticos entre los países miembros de la UE. Las instituciones europeas, con el Consejo y la Comisión a la cabeza, deben intensificar la fiscalización de procesos y procedimientos que desde los Estados miembro supongan un perjuicio para la democracia en el marco de la UE.

XIV. **Instrumentos y herramientas en el ámbito de la comunicación**

En política la comunicación es un pilar base para favorecer la implantación de determinados modelos y discursos políticos. Hemos observado cómo los nuevos partidos políticos autoritarios utilizan la comunicación política y las redes sociales para la proliferación de los discursos antidemocráticos; por ende, la importancia de la comunicación y la difusión de los mensajes políticos son clave para contrarrestar los discursos autoritarios.

La comunicación supone, por tanto, una herramienta indispensable para hacer frente al auge de los discursos de odio en Europa. Considerando la importancia de este elemento, a la hora de hacer frente al auge del autoritarismo los organismos europeos deben elaborar mecanismos comunicativos que tengan como objetivo la defensa de su modelo de democracia.

Teniendo estos puntos en cuenta, las instituciones europeas pueden desarrollar su acción política en los siguientes tres ámbitos comunicativos:

— Estrategias comunicativas para la promoción de las iniciativas que realizan las instituciones europeas.
— Fomentar la transparencia y elaborar recursos de acceso a la información referenciales y accesibles.
— Puesta en marcha de plataformas e iniciativas para combatir la desinformación.

XIV.1. *Estrategias comunicativas para la promoción de las iniciativas que realizan las instituciones europeas*

En numerosas ocasiones las actividades institucionales que están bien dirigidas y cuentan con resultados óptimos fallan en cumplir sus objetivos debido a errores en la comunicación de la actividad institucional. Existe un gran desconocimiento acerca de

cómo funciona la arquitectura institucional de la UE y cuáles son las funciones reales de las instituciones europeas. Es precisamente este desconocimiento de cómo funcionan las instituciones europeas el elemento que utilizan los partidos autoritarios para expandir su mensaje contrario a la UE. En este sentido, y para frenar la expansión de los discursos anti Unión Europea, es indispensable acompañar toda acción institucional con una estrategia comunicativa y de acceso a la información que permita a los ciudadanos conocer qué actividades realizan las instituciones europeas.

El acceso y la promoción de mecanismos de información para la ciudadanía y mejorar los procesos de acceso a la información deben ser la clave de esta estrategia comunicativa. Si los partidos autoritarios denuncian el «déficit democrático» de las instituciones europeas y señalan las mismas como opacas, la facilitación, el acceso y la difusión de las políticas de la UE se convierten en elementos indispensables para luchar contra estas denuncias.

Teniendo en cuenta esta cuestión, la UE debe poner en marcha campañas de comunicación para promocionar tanto la comprensión del modelo institucional europeo como su acción institucional. El foco de la comunicación debe ir encaminado a que la ciudadanía entienda cuáles son las funciones de las instituciones europeas y a que sea capaz de identificar de manera general qué aspecto regula la Unión Europea. La elaboración e implementación de una estrategia comunicativa eficaz que sepa establecer un *target* comunicativo al que llegar y mejore la amplificación de su mensaje es, sin lugar a dudas, una de las herramientas más útiles en el ámbito del fortalecimiento del discurso europeo.

La/s estrategia/s comunicativas deben establecer la estructura de campañas de comunicación que vayan enfocadas a cumplir los objetivos establecidos. Por lo tanto, a la hora de establecer una estrategia comunicativa debemos tener en cuenta los objetivos, el tipo de campaña, los medios de los que disponemos y, por último, los resultados que queremos conseguir. En consecuencia, las campañas de comunicación deben formar parte de enfoques multidimensionales que contribuyan a integrar los elementos previamente descritos. Con el objetivo de llegar al máximo número de personas, deben proyectarse por distintos medios; es decir, se debe enfocar esta estrategia comunicativa en medios de comunicación tradicionales, medios digitales e incluso mediante contenido audiovisual en redes sociales. Mediante la diversificación de medios se persigue lograr un mayor alcance y favorecer la comprensión de la actividad que realizan las instituciones europeas. En resumen, desde el punto de vista de la elaboración de estrategias comunicativas, las instituciones europeas deben considerar los elementos mencionados y establecer estrategias que faciliten el cumplimiento de los objetivos comunicativos.

Síntesis de las campañas mediáticas

Objetivos = Estrategia = Campañas= Medios = Resultados.

XIV.2. *Fomentar la transparencia y elaborar recursos de acceso a la información referenciales y accesibles*

En determinadas ocasiones la denuncia de falta de transparencia se limita a un problema de desconocimiento acerca de dónde encontrar fuentes fiables; por ello, muchas veces no es que exista un problema de falta de transparencia, sino que no se facilita o no se comunican las opciones de acceso a la información. Por ello, la accesibilidad a la información debe ser una línea de trabajo imprescindible a la hora de fomentar la transparencia acerca de la acción institucional europea.

De cara a paliar los problemas referentes al acceso a la información, las instituciones europeas deben fomentar plataformas web para acceder a toda actividad institucional de los organismos comunitarios. En este sentido, las instituciones europeas deben fomentar webs interactivas y dosieres que permitan al ciudadano acceder de una manera sencilla e intuitiva al conjunto de actividades y noticias de la UE. Los recursos web ya existentes son una línea de trabajo perfecta para ahondar en la accesibilidad de la información, sin embargo, los elementos en funcionamiento deben ser un punto de partida para mejorar el acceso a la información y la promoción de actividades de la Unión Europea.

Garantizando la facilidad de acceso a la información se puede contrarrestar la difusión de determinadas proclamas de opacidad que se suelen realizar hacia la acción institucional europea. Por ello, la accesibilidad para conocer la acción institucional de la UE es imprescindible a la hora de luchar contra las denuncias de opacidad que se realizan contra los organismos europeos.

En consonancia con toda mejora de la accesibilidad a la información, los organismos de la UE deben trabajar conjuntamente con los gobiernos de los Estados miembro para educar a la ciudadanía en el uso de estos recursos web. De nada sirve establecer medios que garanticen el fácil acceso a la información si los ciudadanos son incapaces por desconocimiento de encontrar los recursos donde se deposita esta información. Por ello, toda labor de facilitación de acceso a la información debe ir acompañada de iniciativas de educación destinadas a la comprensión de estas fuentes de información.

XIV.3. *Puestas en marcha de plataformas e iniciativas para combatir la desinformación*

Hemos podido observar que la desinformación es uno de los principales recursos comunicativos que las nuevas fuerzas autoritarias utilizan para reforzar su discurso y distorsionar la realidad en favor de sus intereses y su agenda política. Teniendo en cuenta esta realidad, la puesta en marcha de mecanismos que tengan como objetivo luchar contra la desinformación es una herramienta de gran ayuda que puede contribuir a frenar la extensión de los discursos autoritarios.

Entre los organismos que se dedican a combatir la desinformación el más destacado es el StratCom Task Force establecido en 2015 y que principalmente se creó en un momento para combatir cualquier tipo de injerencia comunicativa por parte de Rusia. La creación del StratCom Task Force abría la puerta a que la UE comenzase a desarrollar un marco para combatir la desinformación, sintetizando esta actuación en los siguientes documentos (Iosifidis y Nicoli, 2021: 65):

— 2015-2018: Establecimiento del Marco Conjunto para hacer frente a los desafíos híbridos.
— 2018: Una aproximación multidimensional hacia la desinformación.
— Abordando la desinformación online: Un acercamiento europeo.
— Código del Plan de Acción Práctica contra la Desinformación.

Aunque estas herramientas de lucha contra la desinformación en la UE se han utilizado tradicionalmente contra resortes de información proveniente de países extranjeros, ofrecen un punto de partida para combatir todo tipo de desinformación en la UE. Todo este capital humano y el aprendizaje obtenido hasta ahora constituye un recurso muy útil que puede usarse como base para la contención del autoritarismo. Por lo tanto, todo este aprendizaje de lucha contra la actividad de países extranjeros ofrece una oportunidad sin igual para extender la lucha contra la desinformación hacia los actores que pretenden socavar el modelo democrático europeo.

En este sentido, la utilización de las herramientas ya establecidas en materia de lucha contra la desinformación como el StratCom Task Force también pueden utilizarse para combatir discursos que fortalezcan opciones autoritarias. Las autoridades europeas pueden abrir nuevas divisiones o subdivisiones dentro de este organismo y destinar el trabajo de estos órganos a combatir la desinformación comunicativa y en redes que realizan las fuerzas extremistas.

Toda labor de limitación de la información falsa debe realizarse acorde a los estándares en materia de libertad de expresión que caracterizan a la Unión Europea. En numerosas ocasiones la lucha contra la desinformación se ha utilizado para socavar la aplicación de la libertad de expresión en determinados países. Dado el carácter claramente antidemocrático de este tipo de aplicaciones interesadas de la lucha contra la desinformación, hay que ser escrupulosos en este ámbito. En este sentido, los organismos europeos deben garantizar la difusión de información veraz a la par que se respetan los principios elementales de la libertad de expresión. Teniendo como objetivo la lucha contra la desinformación, los bulos, la exaltación del autoritarismo, los discursos de odio, etc., la UE debe diseñar una hoja de ruta para contrarrestar estos elementos de desinformación.

XV. **Conclusiones: ¿Qué desafíos supone el auge del autoritarismo en la UE y qué estrategias se pueden utilizar para contrarrestar este fenómeno?**

Tras este análisis pormenorizado del fenómeno del autoritarismo y su expansión en los países de la Unión Europea, podemos realizar numerosas conclusiones basadas en los elementos que hemos recogido durante este estudio. A lo largo de la investigación hemos podido observar que el auge de los partidos autoritarios, lejos de ser un fenómeno aislado y restringido a ciertos países, es un fenómeno en ascenso y que supone una de las principales amenazas que enfrenta el modelo democrático-liberal de la UE.

XV.1. *Desafíos y factores explicativos del auge del autoritarismo en la UE*

El modelo democrático-liberal debe ser entendido como uno de los pilares de la Unión Europea y sus instituciones son el soporte del modelo en su totalidad. En consonancia con esta idea, la erosión de las instituciones democráticas debido a la acción de los partidos autoritarios es un riesgo inherente para el sistema europeo en su conjunto. En la medida que el modelo democrático-liberal comienza a debilitarse, la amenaza que suponen los regímenes híbridos o los autoritarismos competitivos para el conjunto del modelo político aumenta.

El modelo europeo construido tras la Segunda Guerra Mundial no ha estado exento de estar condicionado a los cambios internacionales y podemos comprobar que el auge del autoritarismo es un fenómeno que también afecta a la arquitectura institucional de la UE. Existe suficiente evidencia científica para afirmar que el ascenso de las fuerzas autoritarias forma parte de un fenómeno global, que tiene su propio desarrollo y extensión en los países de la Unión Europea.

De acuerdo con los elementos que hemos podido observar, en el momento que la democracia falla, el autoritarismo comienza a ser visto como una opción política legítima. En este sentido podemos observar que, como planteábamos en la pregunta de investigación y su consiguiente hipótesis, el auge del autoritarismo es un peligro para la estabilidad del modelo europeo en su conjunto, porque pone en tela de juicio los pilares mismos del sistema comunitario.

La literatura científica ya apuntaba que tras el auge del autoritarismo existen explicaciones complejas que deben ser abordadas desde enfoques multidimensionales. En base al estudio que hemos realizado, podemos concluir que detrás del auge del autoritarismo a nivel europeo están una diversidad de elementos que podemos englobar en tres factores principales:

1. Factores económicos.
2. Factores político-institucionales.
3. Factores identitarios, culturales y comunicativos.

En el primer conjunto de factores, hemos identificado las explicaciones de carácter económico que influyen en el auge del autoritarismo. En este ámbito, identificamos dos factores principales: las consecuencias económicas del proceso de globalización y la desigualdad y la redistribución inequitativa de los ingresos.

En el segundo conjunto de factores, hemos identificado las explicaciones de carácter político-institucional que influyen en el auge del autoritarismo. En este ámbito, identificamos tres factores principales: la estructuración federal y toma de decisiones, la desafección sobre la clase política y el déficit democrático y los procesos de polarización política.

En el tercer conjunto de factores hemos identificado las explicaciones de carácter identitario, cultural y comunicativo que influyen en el auge del autoritarismo. En este ámbito, identificamos tres factores principales: conflictos de identidad, reivindicación del pasado y nuevas formas de comunicación.

XV.2. *Estrategias y herramientas para contrarrestar el autoritarismo*

En base al análisis realizado y fruto de la identificación de los distintos ejes mediante los cuales el autoritarismo se refuerza y se extiende, hemos propuesto una serie de estrategias y herramientas que pueden englobarse en tres grupos:

1. Instrumentos institucionales y jurídicos.
2. Instrumentos y herramientas en el ámbito económico.
3. Instrumentos y herramientas en el ámbito de la comunicación.

Estos tres ejes de trabajo nos han permitido desarrollar 11 instrumentos o herramientas que pueden ser implementadas por las instituciones europeas y que pueden abordarse desde la adopción de políticas regionales que contribuyan a contrarrestar el auge del autoritarismo en territorio europeo.

Dentro del grupo de instrumentos institucionales y jurídicos, hemos elaborado cinco herramientas que las instituciones europeas pueden implementar:

— Mejora de los procesos de *accountability* y creación de organismos de supervisión de las políticas comunitarias.
— Exigencia de reformas políticas democráticas a los países aspirantes a integrar las instituciones europeas.
— Favorecer el apoyo a grupos u ONG que denuncien las vulneraciones de derechos en los países de la UE o en aquellos candidatos a integrar las instituciones europeas.
— Aumentar los procesos de participación en las decisiones comunitarias.
— Reforzar la supervisión y aumentar la fiscalización de las medidas contrarias al modelo democrático-liberal europeo.

Los instrumentos institucionales y jurídicos se pueden articular en base a estos cinco ejes o herramientas. La mejora de los procesos de *accountability* y la creación de organismos de supervisión dentro de la UE, junto con el aumento de los procesos de participación en las decisiones comunitarias, son medidas que claramente favorecen el impulso a los mecanismos democráticos y a la mejora de la democracia europea. A su vez, reforzar la supervisión de las medidas de los Estados que puedan contrariar la democracia europea, así como favorecer a los grupos u ONG que denuncien las vulneraciones de derechos, tiene como objetivo favorecer la fiscalización de las políticas de los Estados miembro. El conjunto de estas medidas institucionales y jurídicas, ya sean estas proposiciones novedosas o aquellas que desarrollen actuaciones ya implementadas, ofrece un marco de actuación para las instituciones europeas.

En segundo lugar, dentro del grupo de propuestas que inciden en las políticas económicas, hemos elaborado tres propuestas que pueden ser implementadas:

— Financiación de programas para reforzar la democracia y creación de un Fondo Europeo para la Democracia.
— Fiscalización y seguimiento de los fondos europeos.
— Intensificación de las multas coercitivas desde las instituciones europeas.

La línea de trabajo de las instituciones desde la política económica se puede abordar desde tres dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, la financiación y puesta en marcha de programas para reforzar la democracia ya sea mediante ayudas o mediante la creación de un Fondo Europeo para la Democracia. En segundo lugar, las instituciones europeas pueden implementar e intensificar la fiscalización de los fondos europeos e incluso ligar determinadas ayudas al mantenimiento del modelo europeo. Por último, cada institución que conforma la Unión Europea puede incidir en la intensificación de los procesos para imponer multas coercitivas en casos donde se vulneren elementos centrales del modelo democrático europeo.

Por último, dentro del grupo de los elementos comunicativos, hemos elaborado tres propuestas:

— Estrategias comunicativas para la promoción de las iniciativas que realizan las instituciones europeas.
— Fomentar la transparencia y elaborar recursos de acceso a la información referenciales y accesibles.
— Puesta en marcha de plataformas e iniciativas para combatir la desinformación.

En el ámbito comunicativo la capacidad de acción se puede abordar desde la promoción de las iniciativas europeas y la mejora del acceso a la información para la ciudadanía. En paralelo, el discurso central de la UE debe poner énfasis en establecer la deslegitimación de los discursos antidemocráticos. Por último, consideramos imprescindible la puesta en marcha de plataformas europeas que tengan como objetivo

combatir la desinformación, lo cual debe ser un eje práctico que permita combatir el discurso autoritario basado en bulos e información falsa.

Estas medidas constituyen el conjunto de propuestas prácticas que las instituciones europeas pueden acometer en aras de combatir el auge del autoritarismo en sus márgenes territoriales. Lógicamente, estas medidas no son excluyentes a la actuación normalizada de las instituciones e incluso ciertas medidas vienen a incidir en políticas ya puestas en marcha. En resumidas cuentas, las propuestas realizadas constituyen un conjunto de líneas de trabajo o herramientas para el fin que se pretende lograr.

Recapitulando, hemos visto que las fuerzas autoritarias en los países de la Unión Europea, lejos de ser un fenómeno anecdótico, son una amenaza real y tangible que puede poner en peligro el sistema en su totalidad. Los nuevos autoritarismos cuestionan de raíz la concepción de la democracia y, por ende, cuestionan radicalmente el modelo democrático europeo. Considerando la peligrosidad de este tipo de actores para la estabilidad de la democracia y el modelo europeo en su conjunto, las instituciones deben ahondar en la puesta en marcha de mecanismos para limitar el auge de estas fuerzas.

De no atajar el creciente auge del autoritarismo se puede caer en una situación donde progresivamente los regímenes híbridos y los autoritarismos competitivos vayan imponiéndose a las democracias liberales. Hemos dejado patente que en la actualidad los regímenes autoritarios no tienen por qué imponerse mediante métodos violentos, por lo tanto, los regímenes híbridos pueden establecerse en el marco de procesos donde la democracia se deteriora gradualmente hasta el punto de transitar *de facto* hacía sistemas antidemocráticos. El riesgo de estabilidad para el modelo democrático europeo es una realidad material y un problema real, que de no abordarse puede poner en cuestión todo el sistema democrático e institucional construido desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días.

Bibliografía

Axford, Barry. 2021. *Populism vs The New Globalization.* London: SAGE Publications.

Ballard-Rosa, Cameron, Malik A. Mashail, Stephanie J. Rickard, y Kenneth Scheve. 2021. «The Economic Origins of Authoritarian Values: Evidence from Local Trade Shocks in the United Kingdom». *Comparative Political Studies* 54, n. 13: 2321-2353. doi:https://doi.org/10.1177/00104140211024296.

Benhabib, Jess, y Adam Przeworski . 2006. «The political economy of redistribution under democracy». *Economic Theory* 29: 271-290. doi:10.1007/s00199-005-0002-5.

Bennett, W. Lance, y Steven Livingston. 2018. «The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions». *European Journal of Communication* 33, n. 2: 122-139. doi:https://doi.org/10.1177/0267323118760317.

Bermeo, Nancy. 1994. «Democracy in Europe». *Daedalus* 123, n. 3: 159-178.

Betz, Hans-Georg. 2021. «Forty years of radical wing-right populism: an assessment». En *Global Resurgence of the Right: Conceptual and Regional Perspectives*, editado por Gisela Pereyra Doval and Gastón Souroujon, 7-40. New York: Routledge.

Bochsler, Daniel, y Andreas Juon. 2020. «Authoritarian footprints in Central and Eastern Europe». *East European Politics* 36, n. 2: 167-187. doi:10.1080/21599165.2019.1698420.

Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution.* Cambridge : Cambridge University Press.

Bruff, Ian. 2014. «The Rise of Authoritarian Neoliberalism». *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society* 26, n. 1: 113-129. doi:10.1080/08935696.2013.843250.

Bugaric, Bojan. 2019. «The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism». *German Law Journal* 20: 390-400.

Bugaric, Bojan. 2015. «A crisis of constitucional democracy in post-Communist Europe: "Lands in between" in democracy and authoritarianism». *International Journal of Constitutional Law* 13, n. 1: 219-245.

Calvert, Peter. 1987. «Political Succession in Western Europe». En *The Process of Political Succession*, editado por Peter Calvert, 27-58. New York: Palgrave Mcmillan.

Carothers, Thomas. 2006. «The Backlash against Democracy promotion». *Foreign Affairs* 85, n. 2: 55-68.

Cianetti, Licia, James Dawson, y Seán Hanley. 2018. «Rethinking "democratic backsliding" in Central and Eastern Europe - looking beyond Hungary and Poland». *East European Politics* 34, n. 3: 243-256. doi:10.1080/21599165.2018.1491401.

Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

Diamond, Larry Jay. 2002. «Thinking about Hybrid Regimes». *Journal of Democracy* 13, n. 2: 21-35. doi:10.1353/jod.2002.0025.

Down, Ian, y Kyung Joon Han. 2020. «Far right parties and "Europe": societal polarization and the limits of EU issue contestation». *Journal of European Integration* 43, n. 1: 65-81. doi:https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1728263.

Economist Intelligence Unit. 2023. «Democracy Index 2022: frontline democracy and the battle for Ukraine». 14 de marzo. Acceso el 10 de octubre de 2023. HYPERLINK «https://www.protagon.gr/wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022-final.pdf.» https://www.protagon.gr/wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022-final.pdf.

Fabry, Adam. 2018. «Neoliberalism, crisis and authoritarian-etnicist reaction: The ascendancy of the Orbán regime». *Competition & Change* 23, n. 2: 165-191. doi:https://doi.org/10.1177/1024529418813834.

Freeman, Gary P. 2004. «Inmigrant Incorporation in Western Democracies». *International Migration Review* 38, n. 3: 945-969.

Gilbert, Leah, y Payam Mohseni. 2011. «Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes». *Studies in Comparative International Development* 46: 270-297. doi:10.1007/s12116-011-9088-x.

Golder, Matt. 2003. «Explaining Variations in the Success of Extreme Right Parties in Western Europe». *Comparative Political Studies* 36, n. 4: 432-466. doi:10.1177/0010414003251176.

Grabow, Karsten. 2016. «PEGIDA and Alternative für Deutschland: two sides of the same coin?». *European View* 15: 173-181. doi:10.1007/s12290-016-0419-1.

Gray, Phillip W. 2018. «"The fire rises": identity, the alt-right and intersectionality». *Journal of Political Ideologies* 23, n. 2: 141-156. doi:10.1080/13569317.2018.1451228.

Grimm, Robert. 2015. «The rise of the German Eurosceptic party Alternative für Deutschland between ordoliberal critique and popular anxiety». *International Political Science Review* 36, n. 3: 264-278. doi:10.1177/0192512115575384.

Hadenius, Axel. 2007. «Pathways from Authoritarianism». *Journal of Democracy* 18, n. 1: 143-157. doi:10.1353/jod.2007.0009.

Haggard, Stephan, y Robert R Kaufman. 2012. «Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule». *American Political Science Review* 106, n. 3: 496-516. doi:10.1017/S0003055412000287.

Halmai, Gábor. 2019. «Populism, authoritarianism and constitutionalism». *German Law Journal* 20: 296-313. doi:10.1017/glj.2019.23.

Hanley, Seán, y Milada Anna Vachudova. 2018. «Understanding the iliberal turn: democratic backsliding in Czech Republic». *East European Politics* 34, n. 3: 276-296. doi:10.1080/21599165.2018.1493457.

Hartman, Andrew. 2015. *A History of Culture Wars: A War for the Soul of America.* Chicago: The University of Chicago Press.

Hawley, George. 2017. *Making Sense of the Alt-Right.* New York: Columbia University Press.

Haydanka, Yevheniy . 2021. «Authoritarization or Democratization: Directions of Electoral Process in Present-Day Slovakia». *Journal of Comparative Politics* 14, n. 2: 4-16.

Haynes, Jeffrey. 2019. «Introduction: "The Clash of Civilizations" and Relations between the West and Muslim World». *The Review of Faith & International Affairs* 17, n. 1: 1-10.

Heinrich, Hans-Georg. 2019. «From Horthy to Orbán: Neo-Authoritarianism in Hungary». En *New Authoritarism: Challenges to Democracy in the 21st Century*, editado por Jerzy J. Wiatr, 100-128. Berlin: Barbara Budrich Publishers.

Hermansson, Patrick, David Lawrence, y Simon Murdoch. 2020. *The International Alt-Right: Fascism for 21st Century?* New York: Routledge.

Hunter, James Davidson. 1991. *Cultural Wars: The Struggle to Define America.* New York: Basic Books.

Huntington, Samuel Phillips. 2001. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.

Inglehart, Ronald, y Pippa Norris. 2017. «Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse». *Perspectives on Politics* 15, n. 2: 443-454. doi:doi:10.1017/S1537592717000111.

Iosifidis, Petros, y Nicholas Nicoli. 2021. *Digital Democracy, Social Media and Disinformation.* London: Routledge.

Jacoby, William G. 2014. «Is There a Cultural War? Conflicting Value Structure in American Public Opinion». *American Political Science Review* 108, n. 4: 754-771. doi:10.1017/S0003055414000380.

Jedinger, Alexander, y Axel M Burger. 2020. «The Ideological Foundations of Economic Protectionism: Authoritarianism, Social Dominance Orientarion, and the Modelating Role of Political Enviroment». *Political Psychology* 41, n. 2: 403-424. doi:10.1111/pops.12627.

Jessop, Bob, Kevin Bonnet, Simon Bromley, y Tom Ling. 1984. «Authoritarian Populism, Two Nations and Thatcherism». *New Left Review* n. 147.

Katz, Richard S. 2001. «Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union». *European Union Politics* 2, n. 1: 53-79.

Keleman, Daniel. 2017. «Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarism in Europe's Democratic Union». *Goverment and Opposition* 52, n. 2: 211-238. doi:doi:10.1017/gov.2016.41.

Keleman, Daniel. 2020. «The European Union authoritarian equilibrium». *Journal of European Public Policy* 27, n. 3: 481-499.

Kitschelt, Herbert, y Anthony McGann. 2000. *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis.* Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Krämer, Benjamin, Tobias Fernholz, Julia Meusel, y Magdalena Voll. 2021. «Right-wing populism as a worldview and online practice: Social media communication by ordinary citizens between ideology and lifestyles». *European Journal of Cultural and Political Sociology* 8, n. 3: 235-264. doi:10.1080/23254823.2021.1908907.

Kyle, Jordan, y Brett Meyer. 2020. *High Tide? Populism in Power, 1990-2020.* London: Tony Blair Institute for Global Change .

Kyle, Jordan, y Limor Gultchin. 2018. *Populism in Power Around the World .* London: Tony Blair Institute for Global Change .

Lakner, Christoph, y Branko Milanovic. 2015. «La distribución global del ingreso. De la caída del muro de Berlín a la gran recesión». *Revista de Economía Institucional* 17, n. 32: 71-128.

Lavenex, Sandra, y Frank Schimmelfennig. 2013. «Democracy Promotion in the EU's Neighbourhood: From Leverage to Governance?». En *Democracy Promotion in the EU's Neighbourhood: From Leverage to Governance?*, editado por Sandra Lavenex y Frank Schimmelfennig, 1-26. New York: Routledge.

Lavric, Milan, y Florian Bieber. 2020. «Shifts in Support for Authoritarism and Democracy in Wester Balkans». *Problems of Post-communism* 68, n. 1: 17-26.

Lawson, Stephanie. 1993. «Conceptual Issues in the Comparative Studies of Regime Change and Democratization». *Comparative Politics* 25, n. 2: 183-205.

Lendvai-Bainton, Noemi, y Dorota Szelewa. 2021. «Governing new authoritarianism: Populism, nationalism and radical welfare reforms in Hungary and Poland». *Social Policy & Administration* 5, n. 5: 559-572. doi:10.1111/spol.12642.

Levitsky, Steven, y Lucan Ahmad Way. 2010. *Competitive Authoritarism: Hybrid Regimes after the Cold War.* Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, Steven, y Lucan Ahmad Way. 2002. «The Rise of Competitive Authoritarianism». *Journal of Democracy* 13, n. 2: 51-65. doi:10.1353/jod.2002.0026.

Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Linklater, Andrew. 2007. *Critical Theory and World Politics: Citizenship, sovereignty and humanity*. New York: Routledge.

Linz, Juan José. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes.* Boulder: Lynne Riener Publishers.

Lipset, Martin Seymour, y Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignment: Cross-National Perspectives.* New York: The Free Press.

Majone, Giandomenico. 1998. «Europe's «Democratic Deficit»: The Question Standars». *European Law Journal* 4, n. 1: 5-28.

Maravall, José María. 1994. «The Myth of the Authoritarian Advantage.» *Journal of Demcoracy* 5, n. 4: 17-31. doi:10.1353/jod.1994.0055.

McCombs, Maxwell E, y Donald L Shaw. 1972. «The Agenda Setting Function in Mass Media». *Public Opinion Quarterly* 36: 176-182.

McCombs, Maxwell, y Dixie Evatt. 1995. «Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting». *Comunicación y Sociedad* 8, n. 1: 7-32.

Meunier, Sophie, y Milada Anna Vachudova. 2018. «Liberal Intergovermentalism, Iliberalism and the Potential Superpower of the European Union». *Journal of Common Market Studies* 56, n. 7: 1-17. doi:10.1111/jcms.12793.

Moravcsik , Andrew. 1995. «Liberal Intergovermentalism and Integration: A Rejoinder». *Journal of Common Markets* 33, n. 4: 611-628.

Moravcsik, Andrew. 1993. «Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovermentalist Approach». *Journal of Common Market Studies* 31, n. 4: 474-524.

Morlino, Leonardo. 2009. «Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion». *European Political Science Review* 1, n. 2: 273-296. doi:10.1017/S1755773909000198.

Morlino, Leonardo. 2010. «Authoritarian Legacies, Politics of the Past and the Quality of Democracy in Southern Europe». *South European Society and Politics* 15, n. 3: 507-529.

Morse, Yonatan L. 2012. «The Era of Electoral Authoritarianism». *World Politics* 64, n. 1: 161-198. doi: 10.1017/S0043887111000281.

Mudde, Cas. 2004. «The Populist Zeitgeist». *Goverment and Opposition* 39, n. 4: 541-563. doi:10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x.

Munck, Gerardo L. 2001. «The Regime Question: Theory Building in Democracy Studies». *World Politics* 54, n. 1: 119-144. doi:10.1353/wp. 2001.0025.

Nilsson, Artur, y John T Jost. 2020. «The autoritarian-conservatism nexus». *Current Opinion in Behavioral Sciences* 34: 148-154.

Norris, Pippa, y Ronald Inglehart. 2019. *Cultural Backlash, Trump, Brexit and Authoritarian Populism.* Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo, y Phillipe C Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Pajnik, Mojca, y Susi Meret. 2018. «Populist Political Communication in Mediatizated Society». En *Populism and the Web: Communicative Practices of Parties and Movements in Europe*, editado por Mojca Pajnik y Birgit Sauer, 36-54. New York: Routledge.

Parlamento Europeo. 2022. «Corruption scandal: MEPs insist on reforms for transparency and accountability.» 15 de diciembre. Acceso el 10 de octubre de 2023. HYPERLINK «https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64541/corruption-scandal-meps-insist-on-reforms-for-transparency-and-accountability.» https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64541/corruption-scandal-meps-insist-on-reforms-for-transparency-and-accountability.

—. 2023. «El Parlamento Europeo endurece sus reglas sobre integridad, transparencia y rendición de cuentas. 13 de septiembre.» Acceso el 15 de noviembre de 2023. HYPERLINK «https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230911IPR04919/el-pe-endurece-sus-reglas-sobre-integridad-transparencia-y-rendicion-de-cuentas.» https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230911IPR04919/el-pe-endurece-sus-reglas-sobre-integridad-transparencia-y-rendicion-de-cuentas.

—. 2023. «Group leaders endorse first steps of parliamentary reform». 8 de febrero. Acceso el 11 de octubre de 2023. HYPERLINK «https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230208IPR72802/group-leaders-endorse-first-steps-of-parliamentary-reform.» https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230208IPR72802/group-leaders-endorse-first-steps-of-parliamentary-reform.

Pasquino, Gianfranco. 2008. «Populism and Democracy». En *Twenty-First Populism: The Spectre of Western European Democracy*, editado por Daniele Albertazzi y Duncan McDonnell, 15-29. New York: Palgrave Mcmillan.

Przeworski, Adam, Michael E Alvarez, José Antionio Cheibub, y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rae, Heather. 2017. «Patterns of Idetification on the Cusp of Globalization». En *The Globalization of International Society*, editado por Tim Dunne y Christian Reus-Smit, 63-81. Oxford: Oxford University Press.

Reinemann, Carsten, Toril Aalberg, Frank Esser, Jesper Strömbäck, y Claes Holger de Vreese. 2017. «Populist Political Communication: Toward a Model of Its Causes, Forms and, Effects». En *Populist Political Communication in Europe*, editado por Toril Aalberg, Frank Esser, Carsten Reinemann, Jesper Strömbäck y Claes Holger de Vreese, 12-28. New York: Routledge.

Rodrik, Dani. 2018. «Populism and economic of globalization». *Journal of International Business Policy* 1: 12-33. doi:https://doi.org/10.1057/s42214-018-0001-4.

Rodrik, Dani. 2021. «Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism». *Annual Review of Economics* 13: 133-170. doi:https://doi.org/10.1146/annurev-economics-.

RTVE. 2021. «Bruselas pide al Tribunal de Justicia de la UE multar a Polonia por no garantizar la independencia judicial». 7 de noviembre. Acceso el 20 de noviembre de 2023. HYPERLINK «https://www.rtve.es/noticias/20210907/bruselas-pide-tribunal-justicia-ue-multar-a-polonia-por-no-garantizar-independencia-judicial/2169185.shtml.» https://www.rtve.es/noticias/20210907/bruselas-pide-tribunal-justicia-ue-multar-a-polonia-por-no-garantizar-independencia-judicial/2169185.shtml.

—. 2021. «La Justicia polaca dice que parte de la Convención Europea de Derechos Humanos es incompatible con su constitución». 24 de noviembre. Acceso el 20 de noviembre de 2023. HYPERLINK «https://www.rtve.es/noticias/20211124/polonia-inconstitucional-convencion-europea-derechos-humanos/2233886.shtml.» https://www.rtve.es/noticias/20211124/polonia-inconstitucional-convencion-europea-derechos-humanos/2233886.shtml.

Sanahuja, José Antonio. 2017. «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de la hegemonía y riesgos sistémicos». En *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, editado por Manuela Mesa, 41-79. Madrid: Anuario CEIPAZ.

Sartori, Giovanni. 1993. *¿Qué es la Democracia?* . Editorial Patria: México D.F.

Sauer, Birgit, Anna Krasteva, y Aino Saarinen. 2018. «Post-democracy, party politics and right-wing populist communication». En *Populism and the Web: Communicative Practices of Parties and Movements in Europe*, editado por Mojca Pajnik y Birgit Sauer, 36-54. New York: Routledge.

Schäfer, Armin. 2022. «Cultural Backlash? How (Not) to Explain the Rise of Authoritarian Populism». *British Journal of Political Science* 52: 1977-1993. doi: 10.1017/S0007123421000363.

Schimmelfennig, Frank. 2010. «The normative origins of democracy in the European Union: toward a transformationalist theory of democratization». *European Political Science Review* 2, n. 2: 211-233. doi:10.1017/S1755773910000068.

Schmidt, Vivien Ann. 2013. «Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Throughput"». *Political Studies* 61, n. 1: 2-22. doi:10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.

—. 2006. Democracy in Europe: The EU and National Polities. Oxford: Oxford University Press.

—. 2005. «Democracy in Europe: The Impact of European Integration». *Perspectives on Politics* 3 (4): 761-779.

Solt, Frederick. 2012. «The Origins of Social Authoritarianism». *Political Research Quarterly* 65, n. 4: 703-713. doi:10.1177/1065912911424287.

Spandler, Kilian, and Fredik Söberbaum. 2023. «Populist (des)legitimation of international organizations». *International Affairs* 99, n. 3: 1023-1041.

Steinmentz-Jenkins, Daniel. 2018. «The European Intellectual Origins of the Alt-Right». *Istanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi* 38, n. 2: 255-266.

Taggart, Paul. 2004. «Populism and representative politics in contemporary Europe». *Journal of Political Ideologies* 9, n. 3: 269-288. doi:http://dx.doi.org/10.1080/1356931042000263528.

Tansel, Cemal Burak. 2017. *Authoritarian Neoliberalism and the Contested Reproduction of Capitalist Order*. London: Rowman & Littlefield.

Tsebelis, George. 1999. «Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis». *The American Political Science Review* 93, n. 3: 591-608.

Unión Europea. 2012. «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europa». Bruselas .

Unión Europea. 2010. «Versiones Consolidadas de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». Bruselas.

Von Beyme, Klaus. 2019. «Populism, Right-wing, Extremism and Neo-Nationalism». En *New Authoritarism: Challenges to Democracy in the 21st Century*, editado por Jerzy J. Wiatr, 9-17. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Warleigh, Alex. 2003. *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform*. London: SAGE Publications.

Weiler, J H.H, Ulrich R Haltern, y Franz C Meyer. 2007. «European democracy and its critique». *West European Politics* 18, n. 3: 4-39. doi:10.1080/01402389508425089.

Wiatr, Jerzy J. 2019. «New and Old Authoritarianism in a Comparative Perspective». En *New Authoritarism: Challenges to Democracy in the 21st Century*, editado por Jerzy J. Wiatr, 169-182. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Wodak, Ruth. 2019. «Entering the "post-shame era" : The rise of iliberal democracy, populism and neo-authoritarianism in EUrope». *Global Discourse* 9, n. 1: 195-213.

Zakaria, Fareed 1997. «The Rise of Iliberal Democracy». *Foreign Affairs* 76, n. 6: 22-43.

Democracia y Derechos sociales: el impulso de las políticas sociales en la Unión Europea

Nora M.ª Martínez Yáñez[1]
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Vigo

I. La configuración de la política social en el proyecto europeo.
I.1. El carácter incompleto de la política social de la Unión Europea.
I.2. La subordinación de la política social a los objetivos económicos.
II. Las políticas sociales en la sucesión de crisis.
II.1. La crisis de deuda: el sometimiento de las políticas sociales nacionales.
II.2. El Brexit: la debilidad de la política social de la Unión Europea como elemento de redistribución de cargas.
III. Méritos y límites del Pilar Europeo de Derechos Sociales ante el desafío social.

I. LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL PROYECTO EUROPEO[2]

La descripción de la Comunidad Económica Europea como un proyecto estrictamente económico orientado a la creación de un mercado común regido por la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas es habitual en los análisis sobre los orígenes del proyecto europeo. Con todo, es preciso matizar que los Estados fundadores compartían modelos semejantes de constitucionalismo social y aspiraban a proporcio-

---

1 Conselleira del Consello Consultivo de Galicia, noramartinez@ccgalicia.es

2 Esta publicación es parte del proyecto I+D+I PID2021-122254OB-100 «La incidencia del Derecho de la Unión Europea en las futuras reformas laborales» financiado por el MICIN y FEDER Una manera de hacer Europa.

Cómo citar / How to cite: Martínez Yáñez, Nora M.ª (2024). «Democracia y Derechos sociales: el impulso de las políticas sociales en la Unión Europea», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 245-268 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

nar internamente a sus ciudadanos la protección propia de los estados de bienestar. El deseo de mejora constante de las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos no era ajeno al objetivo del Tratado de Roma de constituir un mercado común para promover el desarrollo económico y la estabilidad, tal y como quedó plasmado en su preámbulo. Ahora bien, en aquel momento se asumió que el crecimiento económico impulsaría de manera natural el progreso social y con él la aproximación de los costes laborales, por lo que los Estados mantuvieron intacta su soberanía para elaborar y aplicar políticas laborales y redistributivas de conformidad con sus propias tradiciones y preferencias. En definitiva, la mejora económica perseguida no solo no erosionaría los sistemas de bienestar nacionales basados en la solidaridad y la justicia social, sino que generaría las condiciones idóneas para que cada Estado promoviese su desarrollo y perfeccionamiento[3].

Este planteamiento comportaba una disociación entre las políticas dirigidas al crecimiento económico, por un lado, que quedaron en buena parte afectadas por las competencias asumidas por las instituciones europeas, y las políticas sociales por otro, que, en principio, habrían de ser una cuestión doméstica de cada Estado. Sin embargo, esta disociación, necesaria para delimitar el reparto de las competencias entre la Comunidad Económica Europea y los Estados miembros, era en cierta medida artificiosa, pues obviaba las mutuas interdependencias entre lo económico y lo social.

Tanto es así, que la pretendida separación entre los aspectos económicos y los aspectos sociales en el Tratado de Roma no fue en modo alguno absoluta, pues resultó evidente que el ejercicio de determinadas libertades fundamentales, en especial la libre circulación de los trabajadores, difícilmente podía alcanzarse si no se llevaban a cabo ciertas actuaciones en el ámbito de los derechos sociales. Tales actuaciones, descritas en el título sobre política social del Tratado de Roma, habrían de ser las estrictamente necesarias para poder garantizar que cualquier nacional de un Estado firmante pudiese trabajar en el territorio de otro Estado firmante en las mismas condiciones que los nacionales de tal país. Así, en ausencia del deseo de constituir un sistema de protección social común, era precisa la coordinación de los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros. Además, para allanar algunas diferencias entre los distintos ordenamientos laborales que podrían favorecer ventajas competitivas derivadas de los costes del trabajo, se incluyó el principio de igualdad de retribución para hombres y mujeres y el derecho a vacaciones anuales retribuidas. Por último, se creó el Fondo Social Europeo con la finalidad de obtener una mayor cohesión social entre las diferentes regiones.

Pero lo cierto es que, al actuar de esta manera, la política social quedó a su vez fraccionada entre aquellos aspectos que, por su vinculación con los objetivos econó-

---

[3] Sobre estas cuestiones, véase Diamond Ashiagbor, «Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration», *European Law Journal*, v. 19, n.º 3 (2013): 307, 308; y Frank Vandenbroucke, «The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction», *A European Social Union after the crisis*, ed. Frank Vandenbroucke, Catherine Barnard y Geert De Baere (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 22-24.

micos del proyecto europeo, quedaban englobados en las competencias asumidas por la Comunidad Económica Europea, y aquellos otros aspectos —la mayoría— que, al no interferir directamente en el crecimiento económico, permanecían en el marco de la soberanía de los Estados miembros.

Pues bien, a pesar de las sucesivas transformaciones del proyecto de integración durante más de sesenta años y de su incidencia en la configuración de la política social en los Tratados, la triple disociación a la que se ha hecho referencia (política económica de la Unión Europea – política social de la Unión Europea – política social interna) se ha mantenido hasta la actualidad y explica los dos rasgos más característicos de la política social de la Unión Europea, a saber, su carácter incompleto y su subordinación a la política económica.

I.1. **El carácter incompleto de la política social de la Unión Europea**

La convicción inicial de que la dinamización económica propiciada por el mercado común conduciría a nivel interno hacia el progreso social pronto se vio desmentida por la práctica.

Tanto la progresiva ampliación de los Estados miembros —en especial a partir de 2004— como la evolución del primitivo proyecto económico hacia un proyecto de integración mucho más ambicioso, acentuaron las asimetrías entre los diversos sistemas de empleo y de protección social y, en esa medida, entrañaron nuevos desafíos para la libre circulación de trabajadores, muy afectada por prácticas nocivas para la libre competencia, como el *dumping social*. Pero también reclamaron una mayor dosis de legitimidad del proyecto de integración, carente de mecanismos de solidaridad, redistribución y justicia social, y una mejor alineación del orden jurídico europeo, asentado sobre libertades de signo marcadamente económico, con el modelo de constitucionalismo social que compartían los Estados miembros.

Por eso, ya a finales de la década de los ochenta y sobre todo a lo largo de los años noventa se siente la necesidad de reforzar la convergencia de los Estados en materia socio laboral y comienza a invocarse en el plano político el llamado «modelo social europeo». Dicho modelo, que no deja de ser una idea abstracta e indefinida de contenidos variables[4], no constituye en realidad una aportación novedosa de la Unión Europea, sino que se trata más bien de la incorporación a nivel europeo de algunos de los principios básicos que conforman los sistemas sociales de los Estados miembros[5].

---

4 Mia Rönnmar, «Labour and equality law», *European Union Law*, ed. Catherine Barnard y Stephen Peers, 4.ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2023), 631.

5 Ainhoa Lasa López, «El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 62 (2019): 123.

En términos generales, el desarrollo del modelo social europeo —tanto respecto de las áreas a las que se extiende como respecto del grado de profundización en ellas— ha sido muy desigual en el proceso de conformación de la Unión Europea, al depender de dinámicas políticas discontinuas e incluso opuestas[6]. La sucesión de periodos de expansión de la vertiente social y de otros marcados por su estancamiento es el resultado de la tensión siempre latente y siempre irresuelta entre el liberalismo económico de mercado que propugna el proyecto europeo y las demandas sociales impulsadas en buena medida por la ciudadanía y los agentes sociales, también en el marco institucional a través del Parlamento Europeo. Pero igualmente decisivas en dicha vacilante evolución han sido las reticencias de los Estados frente a nuevas cesiones de soberanía en materias que forman parte de sus ordenamientos constitucionales[7].

En efecto, el primer y principal condicionante en el desarrollo del modelo social europeo reside en el alcance de las competencias de la Unión Europea sobre política social. Si bien la necesidad de ampliar el radio de acción en este ámbito se plasmó en varias reformas del Derecho originario mediante las que la Unión Europea ha venido asumiendo mayores competencias en materia social y de empleo, estas siguen estando limitadas a algunos aspectos de la política social y además se trata de competencias compartidas con los Estados miembros y por tanto sujetas al principio de subsidiariedad[8]. Ello explica por qué el «modelo social europeo» o la «dimensión social» de la Unión Europea no es ni puede llegar a ser un sistema autónomo y completo de derechos o estándares sociales definidos a nivel de la Unión Europea y aplicables en todos los Estados miembros, sino que su contenido ha de ser mucho más restringido.

En la actualidad, las competencias de la Unión Europea en materia de política social están recogidas en el Título X del TFUE, cuyo artículo 153.1 incorpora un listado de las áreas en las que la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros cuando sea necesario para alcanzar los objetivos formulados por el artículo 151[9]. Aunque la enumeración puede parecer amplia, no solo por su extensión sino también por la generalidad de las áreas que incluye[10], lo cierto es que se centra princi-

---

6 Catherine Barnard, *EU Employment Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 34 y Dorte Sindbjerg Martinsen, «The European Social Union and EU Legislative politics», *A European Social Union after the crisis*, *cit.*, 459.

7 Gerhard van der Schyff, «EU Social competences and member states constitutional controls: a comparative perspective of national approaches», *A European Social Union after the crisis, cit.*, 386.

8 Artículo 4.2.b) TFUE.

9 Según este precepto, la Unión y los Estados miembros «tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones».

10 Las materias mencionadas en el artículo 153.1 son la salud y la seguridad de los trabajadores, las condiciones de trabajo, la seguridad social y la protección social de los trabajadores, la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral, la información y la consulta a los trabajadores, la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente

palmente en aspectos vinculados a las relaciones de trabajo y no incorpora otros que por lo común se consideran comprendidos dentro del concepto teórico de política social, como la asistencia social, la educación o la política de vivienda. Además, el artículo 153.4 TFUE excluye expresamente de la política social europea las remuneraciones, el derecho de asociación y sindicación, y los derechos de huelga y cierre patronal. Por último, dos de las materias enumeradas en el artículo 153.1 —la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social— no podrán ser objeto de armonización mediante directivas, de modo que las actuaciones posibles se limitan a la cooperación entre Estados, aunque la Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros[11]. Como cláusula de cierre frente a una eventual intromisión excesiva de la Unión, el artículo 153.4 advierte de que las disposiciones adoptadas en uso de las competencias atribuidas en materia de política social «no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste».

A pesar de todo lo expuesto, el uso de las competencias legislativas en materia social ha dado lugar a una parcial armonización de los sistemas de relaciones laborales de los Estados miembros. La legislación social de la Unión Europea ha sido extremadamente exhaustiva en algunos aspectos, como la prevención de riesgos laborales o el principio de igualdad y no discriminación, pero también ha ejercido una gran influencia en materias como el tiempo de trabajo, los procedimientos de despido colectivo, o la contratación atípica. Por lo demás, los ordenamientos laborales de los Estados miembros siguen manteniendo diferencias muy marcadas en aquellas áreas ajenas a las competencias de la Unión Europea o sobre las cuales ésta no ha llegado a legislar.

Por consiguiente, la dimensión social de la Unión Europea se asienta sobre un importante acervo integrado por la acción legislativa y por la interpretación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha efectuado mediante la resolución de numerosas cuestiones prejudiciales, lo que ha dado lugar a un amplio *corpus* jurisprudencial determinante en la configuración del Derecho social de los Estados miembros[12].

---

en el territorio de la Unión, la integración de las personas excluidas del mercado laboral, la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo, la lucha contra la exclusión social, y la modernización de los sistemas de protección social.

11 Artículos 153.2 y 5.3 TFUE.

12 Bien ilustrativo del impacto del Derecho social de la Unión Europea en el Derecho español es el libro dirigido por los profesores Francisco Javier Gárate Castro y Yolanda Maneiro Vázquez, *Las respuestas del tribunal de justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por los órganos jurisdiccionales españoles: estudios ofrecidos a la profesora María Emilia Casas Baamonde*, (Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2020).

Con todo, el uso de otras competencias conferidas por los tratados ha permitido expandir la dimensión social europea más allá de los confines del título sobre política social. Dos supuestos son especialmente representativos de ello: la coordinación de los sistemas de Seguridad Social y la coordinación de las políticas de empleo.

En efecto, aunque con base en el artículo 153.1.c) TFUE la Unión Europea podría elaborar directivas sobre seguridad social y protección social de los trabajadores, nunca se ha emprendido una acción semejante. Ciertamente, la advertencia del artículo 153.4 TFUE, dirigida a proteger la soberanía estatal sobre una pluralidad de sistemas que beben de diferentes tradiciones y están estrechamente vinculados a la política presupuestaria nacional, constituye prácticamente un veto frente a cualquier intento de armonización. Por ello, las competencias ejercitadas en esta área se han limitado a las de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, a fin de evitar obstáculos para la libre circulación de trabajadores; pero la base legal para el ejercicio de dicha competencia no está prevista en el Título de Política Social, sino en el relativo a la libre circulación de personas[13].

Por otro lado, justo antes de regular la política social, el TFUE dedica el Título IX a la política de empleo, atribuyendo a la Unión Europea la competencia para coordinar las políticas de empleo de los Estados miembros mediante la definición de las orientaciones generales en el marco de un procedimiento de coordinación anual[14]. Esta competencia, introducida mediante el Tratado de Ámsterdam, ha proporcionado a la Unión Europea una herramienta muy flexible para intervenir en diversos aspectos de la política social de forma inmediata, y ello por dos razones. En primer lugar, el TFUE no define en modo alguno qué ha de entenderse por «política de empleo»; ni siquiera enumera una serie de áreas asociadas a la misma, como hace el artículo 153 respecto de la política social. Esta indefinición, unida a la amplitud intrínseca del concepto de política de empleo, ha permitido extender el uso de esta competencia a un amplio abanico de aspectos propios de la política social que recaen en el ámbito de la soberanía de los Estados miembros, desde la negociación colectiva hasta la acción protectora de los sistemas de Seguridad Social, entre otros.

En segundo lugar, no se trata de una competencia legislativa —el artículo 149 TFUE advierte expresamente de que «estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros»—, sino de coordinación política, que se ejecuta mediante mecanismos de *soft law*, lo que implica una mayor agilidad y flexibilidad en comparación con el procedimiento legislativo, además de que las actuaciones desarrolladas, al no tener carácter jurídico, no están sujetas al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De hecho, la posibilidad de hacer uso de la competencia de coordinación de las políticas de empleo

---

13 Artículo 48 TFUE.
14 Artículos 2.3, 5.2 y 145 a 150 TFUE.

en materias socio-laborales ha podido inhibir en cierta medida la intervención legislativa con base en el artículo 153 TFUE.

El ejercicio de esta competencia se llevó a cabo inicialmente a través del método abierto de coordinación, que también se aplicó a algunas áreas de la política social, como la lucha contra la pobreza y la exclusión social[15]. Pero, pese a su carácter novedoso, que generó amplias expectativas de cara a una reactivación de la dimensión social de la Unión Europea, sus resultados fueron escasos, sin que llegase a obtenerse una coordinación eficaz[16]. Esto condujo a integrar la coordinación de las políticas de empleo en el marco especialmente creado para la coordinación de las políticas económicas, que a su vez fue evolucionando, hasta convertirse en el actual Semestre Europeo. Dentro de este riguroso sistema de supervisión la presión ejercida sobre los Estados para actuar de la forma recomendada en las áreas sociales ha logrado mejores resultados.

De todo lo expuesto resulta que una correcta comprensión de la dimensión social de la Unión Europea en el momento actual no puede ceñirse al análisis de las normas jurídicas dictadas con base en el título sobre política social, sino que requiere además la observación de las políticas sociales impulsadas en el marco del Semestre Europeo. Sin embargo, ello entraña una significativa complejidad, ya que una valoración global de la actuación de la Unión Europea y de su influencia en los Estados miembros exige una revisión de los numerosos documentos anualmente elaborados en el marco del Semestre Europeo, prestando especial atención a las recomendaciones específicas por país, y su contraste con las medidas internas adoptadas o no por cada Estado.

I.2. **La subordinación de la política social a los objetivos económicos**

Otra de las consecuencias de la disociación trazada por los Tratados entre la política social de la Unión Europea y la política social que permanece en el ámbito de la soberanía de cada Estado miembro es la distinta orientación de ambas respecto de las dinámicas económicas.

En efecto, en términos generales, la política social suele asumir una función correctora de ciertas situaciones generadas bien por el funcionamiento del sistema económico, bien por los usos y costumbres sociales, que pueden resultar incompatibles con los principios de igualdad y solidaridad que sustentan el concepto de justicia social o redistributiva. Tradicionalmente, en los Estados que conforman la Unión Eu-

---

15 Sobre los avatares de la aplicación del método abierto de coordinación a las políticas sociales, véase Mark Dawson, «New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester», *European Constitutional Law Review*, n.º 14 (2018): 193-196.

16 Mark Dawson, «New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester», *cit*., 192, 193.

ropea, y que comparten un sistema económico basado en el liberalismo de mercado, las políticas sociales internas han funcionado como contrapesos de ciertas dinámicas económicas, interviniendo sobre las mismas o sobre sus resultados. De este modo, se pretende alcanzar finalidades que el propio crecimiento económico no puede generar por sí mismo, al depender de valores ajenos a los que rigen las fuerzas del mercado.

Esta lógica, sin embargo, no es exactamente la que rige la política social de la Unión Europea. Debe recordarse que en este contexto el interés de la Unión Europea hacia determinados aspectos sociales viene dado precisamente porque estos pueden ser decisivos para la consecución de los objetivos económicos del mercado interior[17]. Por tanto, la política social de la Unión Europea no pretende asumir una función correctora o de contrapeso de las dinámicas económicas, sino que se orienta a remover aquellos obstáculos que lastran el crecimiento que persigue el proceso de integración[18]. Ejemplo claro de ello son las normas que pretenden garantizar la libre circulación de trabajadores, como la normativa de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, o las normas sobre desplazamientos temporales de trabajadores en el marco de una prestación de servicios, cuya principal finalidad es evitar el *dumping social*, tan distorsionador para la libre competencia. De modo semejante, las directivas relativas a las relaciones de trabajo y a sus condiciones —seguridad y salud laboral, tiempo de trabajo, conciliación y corresponsabilidad, igualdad, etc.— solo regulan aquellos aspectos necesarios para lograr un mercado de trabajo europeo integrado y eficiente, y solo lo hacen en la medida que se considera precisa para este fin.

Por todo ello, aunque la Unión Europea recoge parte de la dimensión social presente en las constituciones de los Estados miembros y la incorpora al proyecto europeo, al hacerlo, redefine el alcance de dichos elementos sociales a la luz de las libertades fundamentales que sustentan el proyecto europeo y de la economía de mercado que rige el mercado interior. E, inevitablemente, esta concepción acaba trasladándose a los Estados con la consiguiente merma de la función correctora que el Derecho interno viene atribuyendo a determinadas instituciones socio laborales.

Ello es particularmente apreciable en los supuestos en que los objetivos económicos y los objetivos sociales entran en conflicto. Así, son muy representativas las sentencias que conforman el denominado «cuarteto Laval»[19] que, ante la pugna entre la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, por un lado, y derechos sociales como la huelga, la libertad sindical, la negociación colectiva, o las condiciones

---

17 Ainhoa Lasa López, «La narrativa de la Europa social en la historia del proceso de integración: de la solidaridad competitiva a la necesaria justicia redistributiva», en *Nuevas narrativas para Europa: ¿qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?*, coord. Joxerramon Bengoetxea Caballero; ed. lit. EuroBasque (Madrid, Dykinson, 2018), 205-222.

18 Catherine Barnard, *EU Employment Law, cit.*, 35 y ss.

19 SSTJUE de 11 de diciembre de 2007, Asunto C-438/05, Viking Line; de 18 de diciembre de 2007, asunto C-341/05, Laval un Partneri Ltd; de 3 de abril de 2008, asunto C-346/06, Ruffert y de 19 de junio de 2008, C-319/06 Comisión contra Luxemburgo.

salariales, por otro, inclinaron la balanza de forma muy significativa en favor de las primeras e impulsaron reformas de la legislación laboral en algunos Estados[20]. De este modo, el enfoque economicista de la política social se impone a los Estados miembros mediante la aplicación de Derecho de la Unión Europea, respaldado por el principio de supremacía y su interpretación jurisprudencial. En otros casos, la imposición de una orientación económica en las políticas sociales internas se ha llevado a cabo mediante instrumentos políticos. Un ejemplo significativo es el Libro Verde presentado por la Comisión a finales de 2006 «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI»[21]. En este documento se condensa un cambio de perspectiva sobre el tradicional carácter tuitivo del Derecho del Trabajo que comenzó a fraguarse en la Estrategia de Lisboa de 2000 y que se basa en el concepto de «flexiseguridad». A partir de entonces los dogmas de la flexiseguridad se trasladaron a los Estados miembros mediante los mecanismos de coordinación de las políticas económicas y de empleo[22].

Por último, la integración de la coordinación de las políticas de empleo en los mecanismos creados para la supervisión de las políticas económicas y, finalmente, en el Semestre Europeo, no solo ha reforzado la subordinación de los objetivos de empleo a los objetivos económicos, sino que además ha propugnado una visión reduccionista de la política social centrada en sus repercusiones fiscales. En efecto, aunque el Semestre Europeo se ha convertido en un ciclo global de coordinación que aglutina diversas políticas de la Unión Europea, su vinculación con la política fiscal es particularmente estrecha, pues el propio Semestre nace como un marco para reforzar la coordinación de las políticas económicas y la supervisión presupuestaria en la Eurozona, presidida por el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento y, jurídicamente, su anclaje se encuentra en los artículos 121, 126 y 136 TFUE, sobre política económica y monetaria. Si bien la orientación fuertemente economicista del Semestre Europeo se ha intentado corregir incrementando la participación de instituciones como el Comité de Empleo o el Comité de Protección Social, o incluyendo indicadores sociales junto con los económicos, en absoluto se ha producido un equilibrio entre la política económica y la política social, ni la autonomía de esta última frente a la primera[23].

Todo lo expuesto refleja que, desde los primeros impulsos de la dimensión social de la Unión Europea, la relación de la política social con la política económica no ha dejado de ser objeto de controversia. Pero, además, conforme se avanza en el proceso de integración, dicha controversia se torna más aguda en lugar de resolverse. Cons-

---

20 Diamond Ashiagbor, «Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration», *cit.*, 311-315.

21 Bruselas, 22.11.2006, COM (2006) 708 final.

22 Sobre estas relaciones de trasvase mutuo, véase Ainhoa Lasa López, «El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo», *cit.*, 124, 125 y Catherine Barnard, *EU Employment Law, cit.*, 7.

23 Mark Dawson y Adina Maricut-Akbik, «Accountability in the EU's para-regulatory state: The case of the Economic and Monetary Union», *Regulation & Governance*, v. 17, n.º 1 (2023): 148, 149.

ciente de ello, el Tratado de Lisboa trató de reforzar el papel asignado a la política social en el proyecto europeo, en una suerte de intento por visibilizar en mayor medida la dimensión social de la Unión Europea y resituarla a nivel constitucional.

Particularmente elocuente es el artículo 3.3 TUE, que redefine los valores programáticos y los objetivos que persigue la Unión para conjugar la finalidad económica con otras dimensiones, entre ellas la social, plasmada en la referencia a «una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social». También se incluyen principios y valores sociales con una amplia tradición en el Derecho y las políticas de la Unión Europea, al manifestar que «la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño». Y se concluye proponiendo una alianza entre los Estados, ya que «la Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros».

Otra disposición de especial relevancia introducida por el Tratado de Lisboa es la cláusula social transversal del artículo 9 TFUE, a tenor de la cual, «en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana». Mediante la técnica de transversalidad plasmada en esta cláusula se pretende hacer efectivo el balance entre la dimensión económica y la dimensión social al que se refería el artículo 3.3 TUE.

No obstante, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ni el artículo 3.3 TUE ni la cláusula social transversal del artículo 9 TFUE han desarrollado su potencial para resolver las tensiones entre la dimensión económica y la dimensión social de la Unión Europea, o para orientar las políticas y actuaciones de la Unión Europea hacia un compromiso más explícito con la justicia social[24]. Su falta de eficacia ha sido especialmente patente en el contexto de la crisis de deuda, pero el reciente impulso de la dimensión social de la Unión Europea a través del Pilar Europeo de Derechos Sociales abre una oportunidad para situar ambos preceptos en el lugar fundamental que les han reservado los tratados.

Algo semejante puede decirse de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que el artículo 6 TUE atribuye el mismo valor que los tratados, y cuyo capítulo IV, «Solidaridad», recoge diversos derechos laborales y sociales. Pese a su creciente protagonismo en los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia social, las posibilidades de que la Carta contribuya a requilibrar la dimensión social y la dimensión económica aún no han sido suficientemente exploradas.

---

[24] Maurizio Ferrera, «The European Social Union: a Missing but Necessary "Political Good"», *A European Social Union after the crisis, cit.*, 55.

II. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA SUCESIÓN DE CRISIS

En los últimos años la Unión Europea se ha visto afectada por una sucesión de crisis globales. La crisis financiera de 2008 desembocó en una crisis de deuda que afectó duramente a algunos Estados miembros. De forma simultánea, una intensa corriente de euroescepticismo creció en Reino Unido hasta culminar con su salida de la Unión Europea. A ello siguió la crisis provocada por la pandemia de Covid-19, responsable de la mayor caída del PIB mundial en la historia moderna[25]. Finalmente, la guerra de Ucrania ha desencadenado una nueva crisis humanitaria en Europa —que se suma a las provocadas por la inmigración en el Mediterráneo o por el flujo de refugiados sirios— y ha alentado subidas en el precio de los alimentos y la energía, dando lugar a una fuerte presión inflacionista[26]. Además, todo ello se enmarca en el contexto de la crisis climática que exige una reformulación de las fuentes energéticas y los estilos de vida occidentales[27].

De todas ellas, las que presentan mayor interés para el examen de la política social de la Unión Europea son la crisis financiera y de deuda, por un lado, y la crisis que culminó con el Brexit, por otro, pues ambas son demostrativas de que los avances en el proceso de integración han contribuido a agravar los problemas que se derivan de la insuficiente configuración de una auténtica política social a nivel de la Unión Europea. Y, precisamente por ello, ponen de manifiesto la urgencia, no ya de reforzar la dimensión social de la Unión Europea o de invocar un etéreo «modelo social europeo», sino de concretar el contenido necesario de una Unión Social Europea[28]. Se puede decir que el viejo debate sobre si la política social de la Unión Europea debería constituir un ámbito político autónomo que proteja a los ciudadanos de los excesos del mercado y compense a los perdedores de la globalización económica[29] cobra un nuevo sentido a la luz de las citadas crisis, pues esta alternativa se presenta ahora como una pieza necesaria para corregir ciertas debilidades que pueden comprometer el éxito del proceso de integración.

---

25 Banco de España, *Informe Anual 2020*, 47 y ss.

26 Algunos observadores han recurrido al término «permacrisis», para calificar este largo periodo de inestabilidad e inseguridad, provocadas por una serie de eventos inesperados y catastróficos. Véase al respecto, Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato y Slavina Spasova, «Conclusions. Policymaking in a state of permacrisis: can the EU uphold its social ambitions?», *Social policy in the European Union: state of play 2022. Policymaking in a permacrisis*, ed. Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato y Slavina Spasova (Bruselas: ETUI, 2023), 137, 138.

27 Sobre los desafíos que ello plantea para la Unión Europea, véase Beatriz Pérez de las Heras, «La Unión Europea en la transición hacia la neutralidad climática: retos y estrategias en la implementación del Acuerdo de París», *Revista Española de Derecho Internacional*, v. 72, n.º 2 (2020); 117-141.

28 Frank Vandenbroucke, «The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction», *cit.*, 4-7.

29 Mark Dawson, «New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester», *cit.*, 193.

II.1. **La crisis de deuda: el sometimiento de las políticas sociales nacionales**

Teniendo en cuenta la disociación que se ha señalado al inicio de este trabajo entre política económica de la Unión Europea, política social de la Unión Europea y políticas sociales nacionales, la crisis de deuda ha mostrado cómo, mediante el uso de las competencias de coordinación económicas, monetarias y de empleo, la Unión Europea ha invadido el espacio de soberanía de los Estados Miembros sobre sus propias políticas sociales, impulsando en términos generales una rebaja en determinados derechos sociolaborales y una contracción de los sistemas de protección social. Paradójicamente, pues, se produjo la situación opuesta a aquella de progreso social «natural» que habían supuesto los fundadores de la Comunidad Económica Europea; esto es, las exigencias de la integración económica erosionaron los sistemas sociales de algunos Estados miembros y disminuyeron drásticamente su capacidad para definir sus propias políticas redistributivas[30].

Como es bien conocido, una de las singularidades de la Unión Económica y Monetaria consiste en que la política monetaria se sitúa en el orden supranacional, mientras que la política económica y presupuestaria permanece en el marco de la soberanía de los Estados miembros. En esta particular arquitectura, la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, atribuida a la Unión Europea, reviste una significativa relevancia, en la medida en que la estabilidad presupuestaria y financiera resulta clave para evitar que los efectos de la política fiscal arriesgada de un Estado miembro comprometan el buen funcionamiento de la Eurozona, o bien que la presión inflacionaria de un Estado se contagie a otros[31]. Al ceder sus competencias sobre la política monetaria, los Estados quedan privados de algunos mecanismos con los que se suelen combatir las recesiones económicas, como la devaluación de la moneda o la petición de asistencia financiera a los Bancos centrales nacionales, expresamente prohibida por el artículo 123 TFUE, que igualmente veda la asistencia financiera del Banco Central Europeo. Por tanto, la sujeción a la disciplina presupuestaria y a la supervisión impuesta por el artículo 126 TFUE es fundamental para evitar situaciones críticas en las que los Estados tienen un escaso margen de actuación.

Aunque los instrumentos de coordinación y supervisión ya venían demostrando cierta ineficacia para corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de algunos Estados, la irrupción de la crisis de deuda puso en evidencia de forma dramática

---

30 Se ha afirmado que «The turn of austerity politics … reflects a general retreat from the welfare state commitments that were understood in the foundational period of the EEC as a common European legacy» (Christian Joerges, «Social Justice in an Ever More Diverse Union», *A European Social Union after the crisis, cit.*, 92).

31 Véase al respecto, David Ramos Muñoz y Violeta Ruíz Almendral, «Estabilidad financiera y disciplina presupuestaria: una perspectiva constitucional del Semestre Europeo», *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza económica europea*, dir. Elviro Aranda Álvarez (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020), 105-116.

su insuficiencia. Ante la falta de instrumentos adecuados para actuar a nivel nacional y supranacional, la denominada troika —Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional—, con base en mecanismos de Derecho internacional articulados de manera urgente al margen de la Unión Europea, ofreció a los Estados más afectados asistencia financiera en un régimen de estricta condicionalidad que implicaba políticas de contención del gasto público y reformas estructurales que afectaban en buena medida a los sistemas de empleo y de protección social.

Paralelamente, el reforzamiento de la gobernanza económica europea mediante la creación de un nuevo marco, conocido como Semestre Europeo, permitió un control muy exhaustivo de las políticas presupuestarias de los Estados de la Eurozona —políticas de las que depende el gasto social—, dotando a las recomendaciones específicas por país de un carácter *quasi* vinculante y extendiéndolas a cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, la contratación laboral, la negociación colectiva, los salarios o los sistemas de protección social.

En virtud de todas estas actuaciones, los Estados más afectados por la crisis de deuda se vieron obligados por los mecanismos de condicionalidad, o las propias recomendaciones del Semestre Europeo, a aplicar reformas estructurales sobre sus regímenes de contratación laboral y sobre sus sistemas de negociación colectiva, así como a revisar los parámetros de sus sistemas de Seguridad Social, a fin de garantizar su sostenibilidad, lo cual sin embargo comportó una regresión de la acción protectora, especialmente en relación con la asistencia sanitaria, las pensiones de jubilación y las prestaciones por desempleo[32].

Se produce de este modo un «desbordamiento» de las competencias de coordinación de las políticas económicas y de empleo previstas en los Tratados, que, apoyándose en la amplitud de sus términos, así como en la versatilidad y complejidad de los mecanismos creados para su ejercicio, alcanzan ámbitos de la política social que ni siquiera serían accesibles mediante el uso de las competencias legislativas en materia de política social previstas en el TFUE[33].

La experiencia del uso de los rescates y otros mecanismos de coordinación económica durante la crisis de deuda ilustra el riesgo de que las actuaciones en el plano de la política económica y monetaria reduzcan a su mínima expresión la soberanía de los Estados miembros sobre su propia política social, induciendo una «mercantilización» de la misma semejante a la que caracteriza la política social europea. En efecto, dada

---

[32] Muchas de estas reformas colisionaron con los instrumentos internacionales de protección de los derechos sociales suscritos por los Estados que se vieron obligados a adoptarlas, tal y como indicó el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Sobre todo ello, véase Sacha Garben, «The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n.º 21 (2019): 122.

[33] Mark Dawson, «New governance and the displacement of Social Europe: the case of the European Semester», *cit*., 209.

la relevancia que, como garantía de la estabilidad financiera, adquieren las políticas presupuestarias de los Estados miembros, de las que depende el alcance de las políticas sociales, una intromisión excesiva o demasiado férrea de la Unión Económica y Monetaria podría afectar a la diversidad que caracteriza los distintos sistemas sociales nacionales y sus diferentes tradiciones y limitar su función redistributiva.

Sin embargo, la restricción de la capacidad de las políticas sociales de los Estados miembros para contrarrestar internamente los efectos adversos del mercado único en términos de justicia social, en aras de la estabilidad financiera y presupuestaria, comporta otros peligros no menores para el avance del proyecto europeo, pues, como se ha dicho anteriormente, los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros son el soporte para la libre circulación de trabajadores y además las políticas sociales internas actúan como garantes de la paz social, en ausencia de una política social europea «desmercantilizada».

Precisamente por ello se ha defendido que la Unión Económica y Monetaria requiere de un consenso básico sobre el orden social que se ajusta a sus exigencias de estabilidad[34]; entendiendo que tal orden está compuesto por los sistemas nacionales de protección e inclusión social y las instituciones básicas del mercado de trabajo. En otras palabras, la estabilidad que demanda la Unión Económica y Monetaria precisa una definición supranacional del marco social —y no solo del financiero y presupuestario—, en el que han de encajar las políticas y los sistemas sociales de los Estados miembros[35]. Las distintas alternativas respecto del alcance de ese marco irían desde la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria, hasta una Unión Social Europea, pasando por la dimensión social de la Unión Europea.

El riesgo de no definir con mayor precisión un marco social europeo que, como mínimo, contemple y respete la soberanía de los Estados miembros sobre sus políticas sociales nacionales, garantizando su autonomía y diversidad, es la pérdida de legitimidad del proyecto europeo a los ojos de la ciudadanía. Con carácter general, las épocas de debilitamiento del proyecto social europeo, que ponen al descubierto una imagen tecnócrata y economicista de las instituciones europeas, han ido acompañadas de menor adhesión de los ciudadanos a la Comunidad/Unión Europea, motivada precisamente por la percepción de un enfoque en cierto modo deshumanizado y de un déficit democrático. De hecho, la aplicación de las duras condiciones impuestas por la troika para conceder los rescates a los Estados desbordados por la deuda pública, o

---

34 Frank Vandenbroucke, «The Idea of a European Social Union: A Normative Introduction», *cit.*, 44.

35 Maurizio Ferrera hace un interesante paralelismo entre la «cuestión social» que a finales del siglo XIX y principios del XX llevó a los Estados liberales a introducir elementos sociales en sus sistemas políticos, hasta llegar a la conformación de los sistemas de seguridad social y de derechos laborales, con la situación en la que actualmente se encuentra la Unión Económica y Monetaria, que, a su juicio, demanda el establecimiento de mecanismos supranacionales para compartir los riesgos directamente producidos por la integración y que afectan en mayor medida a algunos Estados («The European Social Union: a Missing but Necessary "Political Good"», *cit.*, 64).

las presiones ejercidas en el marco del Semestre Europeo, causaron un fuerte malestar social que no puede desvincularse del subsiguiente desarrollo en varios Estados miembros de corrientes políticas populistas marcadamente antieuropeas[36].

Todo ello muestra, una vez más y desde otra perspectiva, la necesidad de que la actuación política de la Unión Europea incluya una apuesta clara por la política social, no solo como elemento material de democratización de los objetivos políticos y del ordenamiento jurídico resultante, sino también como elemento de una legitimidad basada en la mayoritaria adhesión y aceptación del proyecto europeo por parte de la ciudadanía.

II.2. **El Brexit: la debilidad de la política social de la Unión Europea como elemento de redistribución de cargas**

La crisis que dio lugar a la salida del Reino Unido de la Unión Europea pone de manifiesto cómo la falta de una política social europea redistributiva y «desmercantilizada» sitúa a los sistemas sociales de los Estados miembros bajo una presión que, en determinadas circunstancias, puede llegar a generar el rechazo del proyecto europeo. Al margen de la complejidad del largo proceso que culminó en el Brexit, que obviamente no es posible abordar aquí, sí interesa destacar que uno de los argumentos de la posición euroescéptica deja al descubierto las deficiencias de la disociación entre política social de la Unión Europea y políticas sociales de los Estados miembros consagrada en los Tratados.

En efecto, aunque desde sus orígenes el proyecto europeo excluye una regulación supranacional omnicomprensiva del mercado de trabajo europeo o la creación de un sistema europeo de protección social, lo cierto es que la materialización del mercado interior no hubiera sido posible sin el sustento proporcionado por los sistemas de protección social de los Estados miembros. En términos generales, el proyecto de integración se sirve de las estructuras institucionales de los Estados miembros, entre ellas las del orden social, para garantizar el funcionamiento de las libertades fundamentales y, en particular, la libre circulación de trabajadores. El mercado interior queda, así, «encajado» en las políticas de solidaridad y redistributivas llevadas a cabo por cada uno de los Estados miembros en su territorio, que permiten su funcionamiento a la vez que corrigen los impactos sociales adversos que pueden derivarse del mismo y facilitan el crecimiento económico manteniendo la paz social[37].

---

36 Marianne Kneuer, «The tandem of populism and Euroscepticism: a comparative perspective in the light of the European crises», *Contemporary Social Science. Journal of the Academy of Social Sciences*, v. 14, n.º 1 (2018): 26-42.

37 Diamond Ashiagbor, «Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration», *cit.*, 306, 307.

Sin embargo, este modelo no ha estado exento de tensiones y conflictos, que el propio avance del proceso de integración ha agravado[38]. Uno de los principales inconvenientes es que se hace recaer todo el peso financiero de la protección social de los trabajadores que ejercitan la libre circulación y de sus familias sobre los sistemas —y presupuestos— nacionales de cada Estado miembro. Se trata de un inconveniente relativo, pues dichas personas también harán aportaciones a las arcas públicas del Estado de acogida y contribuirán a su crecimiento económico y productivo. Sin embargo, hay determinados factores que pueden redimensionar la relevancia de dicho inconveniente, asumido por los Estados fundadores.

Uno de ellos ha sido la significativa ampliación del número de Estados que integran el proyecto europeo, que ha contribuido a intensificar las asimetrías entre la situación económica de los distintos Estados. En consecuencia, los flujos migratorios apoyados en la libre circulación suelen dirigirse a aquellos Estados que cuentan con un mercado de trabajo más dinámico o con sistemas asistenciales y de protección social más generosos, que se convierten fundamentalmente en Estados receptores.

No cabe duda de que la recepción de un amplio volumen de trabajadores y personas que ejercen su derecho a la libre circulación supone un desafío para los Estados receptores. Por un lado, los flujos intensos de migración interna suelen estar compuestos en su mayor parte por trabajadores poco cualificados, cuya presencia en el mercado de trabajo, si es suficientemente significativa, puede dar lugar a tendencias a la baja de los salarios en las zonas o sectores productivos afectados. Si el riesgo de bajada salarial no se combate mediante los mecanismos legales oportunos —por ejemplo, la fijación de un salario mínimo— o el reforzamiento de la negociación colectiva, en el marco de programas para el fomento de la formación profesional, podría acabar arraigando en la sociedad la sensación de que la libre circulación acarrea una erosión de los derechos laborales.

Por otro lado, el rápido incremento de población en las áreas de mayor recepción de los flujos migratorios puede redoblar la demanda de algunos servicios públicos, en especial los relativos a la asistencia social y sanitaria o la educación. En tal caso, sería preciso dotarlos de recursos suficientes para que pudieran alcanzar a todos los usuarios sin una merma en la calidad de las prestaciones. De lo contrario, nuevamente la libre circulación podría aparecer como responsable de una erosión de los derechos sociales a los ojos de la opinión pública.

En el Reino Unido, la falta de una respuesta interna a estos desafíos durante un largo periodo de tiempo desembocó en una situación insostenible con el advenimiento de la gran crisis económica, momento en que las políticas de austeridad aplicadas por el gobierno británico ejercieron una presión excepcional sobre los sistemas de

---

38 Diamond Ashiagbor, «Unravelling the Embedded Liberal Bargain: Labour and Social Welfare Law in the Context of EU Market Integration», *cit.*, 323, 324.

servicios sociales, ya notablemente sobrecargados. De este modo, paradójicamente, la libre circulación de personas y trabajadores, pilar fundamental del proyecto europeo, así como su corolario, la igualdad de trato entre ciudadanos de la Unión, alentaron en gran medida la posición euroescéptica que condujo a la salida del Reino Unido de la Unión Europea[39].

Esta sucesión de acontecimientos pone al descubierto los severos riesgos de dejar las políticas sociales enteramente en manos de los Estados miembros, sin la previsión a nivel europeo de mecanismos redistributivos sólidos y bien definidos que puedan garantizar ciertos estándares sociales, especialmente en los supuestos en que el propio funcionamiento de la Unión genera desequilibrios en los mercados de trabajo o una presión financiera considerable sobre determinados Estados. No cabe duda de que la opinión favorable a la salida del Reino Unido de la Unión Europea se vio alimentada por la ausencia de respuesta por parte de la propia Unión a los problemas planteados por la libre circulación. Ciertamente, la Unión Europea no mostró interés en abordar cuestiones complejas cuyas causas directas y eventuales soluciones pertenecían al ámbito propio de la política estatal, pero en todo caso los Tratados tampoco contemplaban las competencias adecuadas para poder articular algún tipo de respuesta eficaz[40].

Transcurridos ya varios años desde la culminación del Brexit, se han adoptado algunas medidas que intentan reforzar la dimensión social de la Unión Europea. Bajo el paraguas del Pilar Europeo de Derechos Sociales se ha puesto en marcha un completo programa de acción que, sin embargo, no incluye una reforma en las competencias de la Unión Europea en materia de política social. Con todo, algunas actuaciones, como la directiva de salario mínimo, evidencian la voluntad de llevar hasta el límite el uso de las competencias actualmente previstas en los tratados, al menos en cuestiones estratégicas. Otras propuestas de signo claramente redistributivo, relativas a la creación de estabilizadores automáticos supranacionales, como pudiera ser un seguro de desempleo europeo, no han culminado con éxito[41], aunque durante la crisis causada por la pandemia de Covid-19 la creación del Instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) resultó crucial para evitar una destrucción masiva de empleo en los mercados de trabajo nacionales. Todo ello pone de manifiesto que las traumáticas experiencias de la crisis de deuda y del Brexit han propiciado al menos una toma de conciencia sobre la necesidad de reactivar la dimensión social de la

---

39 Christian Joerges, «Social Justice in an Ever More Diverse Union», *cit.*, 95; Maurizio Ferrera, «The European Social Union: a Missing but Necessary "Political Good"», *cit.*, 65; y Catherine Barnard, «(B)Remains of the Day: Brexit and EU Social Policy», *A European Social Union after the crisis, cit.*, 477-486.

40 Catherine Barnard, «(B)Remains of the Day: Brexit and EU Social Policy», *cit.*, 478.

41 László Andor, «European unemployment insurance. From undercurrent to paradigm shift», *Transfer: European Review of Labour and Research*, v. 28, n.º 2 (2022): 267-283; y Carlos García de Cortázar y Nebreda, «La larga marcha al Seguro de Desempleo Europeo», *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, nº. 142 (2019): 131-159.

Unión Europea. Ahora bien, que el impulso que están recibiendo las políticas sociales sea suficiente para superar los obstáculos que lastran la política social frente a la política económica constituye otra cuestión mucho más dudosa y compleja.

III. MÉRITOS Y LÍMITES DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES ANTE EL DESAFÍO SOCIAL

Como se acaba de apuntar, la conclusión del periodo marcado por la crisis de deuda dio lugar al inicio de una reflexión sobre el futuro de Europa, y en especial sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria, que ha hecho renacer con fuerza el deseo de reforzar la dimensión social en la agenda europea. Una de las lecciones que los responsables europeos de la toma de decisiones extrajeron de la situación política y sociológica generada por la crisis de deuda ha sido que la convergencia económica no puede lograrse ni a costa ni al margen de las políticas sociales[42]; es decir, que la garantía de la convergencia macroeconómica dentro de la Unión Europea incluye necesariamente el aseguramiento de un cierto nivel de derechos sociales[43]. Esta toma de conciencia ha dado lugar al actual periodo de expansión de las políticas y de los derechos sociales en la Unión Europea.

Ya en 2016 la Comisión lanzó una consulta pública sobre la necesidad de introducir un pilar de derechos sociales como parte de la Unión Económica y Monetaria. Además, tales inquietudes se reflejan en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el futuro de Europa, publicado el 1 de marzo de 2017, con motivo del 60.º aniversario de los Tratados de Roma[44]. Este documento tenía por objetivo abrir un amplio debate sobre diversas cuestiones para iniciar una reflexión más profunda sobre el desarrollo de la dimensión social de Europa. Se apuntaba la necesidad de una mayor convergencia económica y social, de modernización de los sistemas de Seguridad Social teniendo en cuenta el contexto demográfico y laboral, así como la adaptación de los derechos socio laborales —e incluso el reconocimiento de nuevos derechos— a un escenario laboral marcado por la digitalización de los empleos y de la forma de trabajar.

---

42 Una sintética descripción de este proceso puede verse en Philippe Pochet, «From one crisis to another: changes in the governance of the Economic and Monetary Union (EMU)», *Transfer: European Review of Labour and Research*, v. 28, n.º 1 (2022): 119-133; y en Igor Filibi López, «La Europa necesaria es federal y social: el debate sobre el futuro de Europa y la propuesta del Parlamento Europeo», en *Nuevas narrativas para Europa: ¿qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?*, coord. Joxerramon Bengoetxea Caballero; ed. lit. EuroBasque (Madrid, Dykinson, 2018), 223-239.

43 Olivier De Schutter y Paul Dermine, «The Two Constitutions of Europe: integrating Social Rights in the new Economic Architecture of the Union», *CRIDHO Working Paper*, n.º 2 (2016): 17 y ss.; y Petros Stangos, «Sinergias entre la Unión Europea y la Carta Social Europea, en la hora del Pilar Europeo de Derechos Sociales», *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n.º 137 (2018): 141.

44 Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, Bruselas, 2017.

Poco después de la publicación del Libro Blanco, la Comisión publica un Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa en el que se profundiza sobre los retos sociales bosquejados en el citado libro y se contemplan distintos escenarios de futuro en función del alcance que decidiese darse al reforzamiento de la dimensión social[45]. Concretamente, las opciones barajadas iban desde el mero reforzamiento de las garantías de la libre circulación de los trabajadores hasta la adopción de medidas sociales de más amplio espectro aplicables a todos los Estados miembros. Entre ambos extremos, la opción intermedia consistía en apostar por la ampliación y el reforzamiento de la dimensión social solo entre los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria[46].

Pero, sin duda, el acontecimiento más significativo fue la proclamación conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión del Pilar Europeo de Derechos Sociales el 17 de noviembre de 2017 en la Cumbre Social de Gotemburgo, cuyo contenido se articula en tres capítulos relativos a la igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, a condiciones de trabajo justas y a protección e inclusión social. Los tres capítulos abordan veinte áreas en las que se describen de forma genérica principios de actuación, derechos de los ciudadanos y deberes de las Administraciones públicas. Según se indica en su preámbulo, el documento pretende servir de guía para responder de manera eficiente a los desafíos actuales y futuros con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población y de garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales. El ámbito de aplicación del Pilar es inicialmente la Eurozona, lo que sugiere la adopción de la opción intermedia planteada por los documentos previos, aunque inmediatamente se matiza que se dirige a todos los Estados miembros, dejando abierta así la puerta a la opción maximalista de reforzamiento global de la dimensión social.

Desde el punto de vista formal, el texto en el que se proclama solemnemente el Pilar Europeo de Derechos Sociales responde a los cánones de una proclamación de principios o derechos. Derechos que, sin embargo, ya estaban jurídicamente reconocidos en el acervo europeo e internacional, de modo que desde una perspectiva material el Pilar no entraña en sentido estricto ninguna novedad[47]. Por otra parte,

---

45 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, Bruselas, 26 de abril de 2017.

46 Véase un análisis pormenorizado de las tres alternativas en Ainhoa Lasa López, «El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo», *cit.*, 130-135.

47 De hecho, en un primer momento surgió el temor de que el Pilar pudiese erosionar el valor de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, desplazando este conjunto de derechos vinculantes que forman parte del Derecho originario para sustituirlos por un conjunto de vagos compromisos programáticos. Sobre esta cuestión, véase Claire Kilpatrick, «The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU Legislation», *Transfer: European Review of Labour and Research*, v. 29, n.º 2 (2023): 3. Sobre la vinculación del Pilar con la Carta de Derechos Sociales del Consejo de Europa y los convenios de la OIT, véase Sacha Garben, «The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance», *cit.*, 119, 120.

a pesar de su formulación como derechos, el propio texto reconoce que el Pilar no implica una ampliación de las competencias otorgadas a la Unión por los tratados y que, por tanto, debe aplicarse dentro de los límites de dichas competencias. Finalmente, desde el punto de vista jurídico, el documento carece de fuerza jurídica vinculante.

Por todas estas razones, voces autorizadas en la doctrina consideraron que el Pilar Europeo de Derechos Sociales resultaba insuficiente o incluso decepcionante[48]. El propio Parlamento Europeo, en su Resolución de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales[49], ya había expresado anteriormente su temor a que el proyecto quedase limitado a una declaración de principios o buenas intenciones y para evitarlo pedía el reforzamiento de los derechos sociales mediante instrumentos concretos y específicos, como la legislación, mecanismos de elaboración de políticas o instrumentos financieros.

Transcurridos más de cinco años desde su aprobación, el balance, sin embargo, es fundamentalmente positivo, por las siguientes razones. A pesar de que el Pilar no añade, como se ha dicho, derechos que no tuviesen ya un reconocimiento explícito o implícito en el acervo europeo, la selección de veinte áreas de actuación con un contenido sintéticamente descrito ha servido para enfocar las prioridades de las políticas europeas en materia social, por lo que se puede decir que el Pilar tiene un carácter programático que le confiere una naturaleza dinámica[50]. De este modo, el Pilar ha actuado como una «hoja de ruta» con atención a la cual se han llevado a cabo actuaciones específicas que profundizan en la dimensión social de la Unión Europea[51].

La mayor parte de tales actuaciones no se han limitado a la Unión Económica y Monetaria, como sugería la proclamación solemne, sino que alcanzan a todos los Estados miembros. Así se evita el riesgo de provocar una fragmentación de la Unión Europea en bloques con distintos estándares sociales, lo cual no solo menoscabaría el carácter fundamental de los principios y derechos proclamados[52], sino que también supondría una amenaza para la libre competencia, al proporcionar un terreno abonado para el *dumping social*.

---

48 Por todos, José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat, «El pilar europeo de los derechos sociales: un mecanismo insuficiente para garantizar la dimensión social», *Diario La Ley*, n.º 9001 (2017): 1-23; Simon Deakin, «What follows austerity? From social pillar to new deal», *A European Social Union after the crisis, cit.*, 194.

49 (2016/2095(INI)).

50 Sacha Garben, «The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance», *cit*., 101, 102, 105.

51 Según el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, «Los veinte principios del pilar europeo de derechos sociales son el faro que nos guía hacia una Europa social fuerte y que determinan el enfoque del nuevo "código normativo social"» (disponible en https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/).

52 Sacha Garben, «The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance», *cit*., 110.

Además, en contra de lo esperado, el desarrollo del Pilar Europeo no solo se ha llevado a cabo mediante acciones políticas, estrategias o, en general, instrumentos de *soft law* que, dada su flexibilidad y versatilidad, resultan insuficientes para impulsar de manera decisiva, visible y duradera la dimensión social de la Unión Europea[53]. Por el contrario, se han adoptado varias directivas para intervenir sobre algunas de las áreas señaladas en el Pilar[54]. La adopción de instrumentos de armonización jurídicamente vinculantes para todos los Estados, reactivando la actividad legislativa de la Unión Europea en materia social, ralentizada durante la etapa anterior, es probablemente el fruto más relevante que resulta de la formulación del

---

[53] En este sentido, también Dorte Sindbjerg Martinsen, «The European Social Union and EU Legislative politics», *cit*., 460.

[54] Así, en materia de igualdad por razón de sexo se han dictado tres relevantes directivas: la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo; la Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas y la Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento. Asimismo, se encuentran en fase de tramitación la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, COM/2022/105 final, y la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación», COM/2022/688 final. Asimismo, en relación con el principio de igualdad en el empleo, hay que tener en cuenta la propuesta de Directiva del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en asuntos de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE.

En materia de condiciones de trabajo se han elaborado dos directivas: la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea y la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea. Pero hay otras interesantes propuestas en tramitación, como Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo Relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales, COM/2021/762 final.

Por último, también se ha legislado sobre formación y prevención de riesgos laborales. Ejemplo de ello son las siguientes directivas: Directiva (UE) 2022/993 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio, Relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas y Directiva 2022/431 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo, que modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo. Es previsible que se siga legislando en estas áreas, estando ya en tramitación la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/148/CE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo, Bruselas, COM/2022/489 final.

Pilar Europeo de Derechos Sociales[55], por varias razones. En primer lugar, porque, aunque el Pilar no corrige el desplazamiento que la Estrategia de Lisboa produjo respecto del uso de las competencias sociales en favor de los mecanismos de coordinación, la acción legislativa impulsada por el Pilar vuelve a dotar de relevancia al Título de Política Social del TFUE y al ejercicio de las competencias europeas en esta materia, algunas de ellas aún intactas. En esa medida, el Pilar contribuye a requilibrar el uso de los instrumentos de los que dispone la Unión Europea para intervenir en materia social[56]. En segundo lugar, porque el proceso legislativo de elaboración de directivas en materia social es transparente y permite la intervención equilibrada de las instituciones europeas, en particular, del Parlamento Europeo, lo que garantiza un alto nivel de consenso respecto de los textos finalmente adoptados y su legitimidad desde el punto de vista de la representación democrática. En tercer lugar, la visibilidad de la actuación comunitaria de armonización en materia de política social es más patente y más clara, pues los instrumentos de *soft law* son complejos, poco transparentes y sus resultados y efectos sobre las políticas sociales de los Estados miembros no siempre son trazables. En cuarto lugar, la normativa estatal incardinada en el ámbito de aplicación de las directivas es objeto de control judicial no solo por el juez interno, obligado a aplicar el Derecho comunitario, sino también por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como máximo intérprete del Derecho de la Unión Europea. Obviamente, el control judicial garantiza en mayor medida el cumplimiento y refuerza la armonización de las legislaciones conforme al Derecho de la Unión Europea. En quinto lugar, las directivas sociales recientemente dictadas son de aplicación en todos los Estados miembros de la Unión Europea, por lo que la dimensión social comprende a todos globalmente.

Ahora bien, todos estos méritos no implican un cambio sustancial en la posición que ocupa la política social en el proyecto europeo, es decir, en las funciones que desarrolla en él y en las que puede desarrollar. La persistencia de las mismas competencias en materia de política social determina que la legislación impulsada por el Pilar incida en áreas en las que ya se había legislado con anterioridad. Puede decirse, por tanto, que la nueva normativa profundiza y refuerza la dimensión social de la Unión Europea, pero apenas la «ensancha», con la única y forzada excepción de la directiva sobre salario mínimo.

---

55 Claire Kilpatrick, «The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU Legislation», *cit.*, 4-7.

56 Dado que bajo el paraguas del Pilar Europeo de Derechos Sociales se han podido culminar iniciativas legislativas que llevaban años bloqueadas, como la relativa a la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los consejos de administración, se ha señalado que el Pilar ha ejercido en estos casos un efecto de «palanca política», al hacer más difícil que las instituciones que lo han proclamado solemnemente —entre ellas los Estados que integran el Consejo—, se opongan después a tales iniciativas o traten de rebajarlas (Sacha Garben, «The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance», *cit.*, 107).

Con todo, hay que tener en cuenta que, a la vista de los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el Parlamento Europeo adoptó el 9 de junio de 2022 una Resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados, entre cuyos objetivos se incluye la revisión de las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados sobre las políticas sociales; garantizar la plena aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales e incorporar el progreso social del artículo 9 del TFUE, vinculado a un Protocolo de Progreso Social, a los Tratados[57]. Así pues, la propuesta para ampliar en cierta medida las competencias de la Unión Europea en materia social está sobre la mesa, con independencia de cuáles sean sus posibilidades de éxito.

Por otro lado, sigue apreciándose una estrecha conexión entre los aspectos sociales impulsados por el Pilar y el modelo de crecimiento económico propugnado por la Unión Europea[58]. En efecto, el razonable optimismo generado por la formulación y el desarrollo del Pilar debe matizarse ante la comprobación de que los aspectos sociales por él impulsados son aquellos que resultan más operativos para la materialización del modelo de crecimiento económico propugnado por la Unión Europea. No se trata solo de que las políticas sociales se ajusten a tal modelo económico —lo cual es en cierto modo comprensible—, sino que los objetivos sociales se seleccionan y definen en virtud de su capacidad para mejorar la competitividad y la efectividad del funcionamiento del mercado único[59]. Se confirma así la idea avanzada por algunos analistas de que el Pilar está diseñado, principalmente, para profundizar en el objetivo del artículo 3.3 TUE de llegar a alcanzar una economía social de mercado altamente competitiva, potenciando los aspectos sociales necesarios para ello[60]. La política social se enfoca, desde esta perspectiva, como un factor productivo que puede contribuir al crecimiento y la competitividad, en especial reduciendo las desigualdades que causan discriminaciones en el mercado de trabajo, maximizando la creación de empleo y mejorando la formación del capital humano[61].

En definitiva, el Pilar Europeo de Derechos Sociales revitaliza e impulsa un mayor desarrollo y fortalecimiento de la dimensión social de la Unión Europea, pero no resuelve —ni trata de resolver— el desequilibrio constitucional entre los aspectos económicos y los aspectos sociales del proyecto europeo[62]. Por ello, sin restar importancia

---

57 Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)).

58 Advertía ya sobre esta cuestión Francisco Balaguer Callejón, «La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo», *Federalismo.it. Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, n.º 4 (2018): 71, 72.

59 Ainhoa Lasa López, «El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo», *cit.*, 134.

60 Simon Deakin, «What follows austerity? From social pillar to new deal», *cit.*, 200, 201.

61 Olivier De Schutter y Paul Dermine, «The Two Constitutions of Europe: integrating Social Rights in the new Economic Architecture of the Union», *cit.*, 39, 40.

62 Sacha Garben, «The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance», *cit.*, 102, 103, 110.

a los relevantes resultados que se están alcanzando en el desarrollo del Pilar, sigue siendo acertada la observación de que este proporciona un significativo ajuste, pero no una transformación, en la composición de los elementos económicos y de mercado y los elementos sociales que conforman el proyecto de integración europeo[63].

[63] Ania Plomien, «EU Social and Gender Policy beyond Brexit: Towards the European Pillar of Social Rights», *Social Policy & Society*, v. 17, n.º 2 (2018): 281, 292, 293.

El (des)control del gobierno europeo

José Manuel Martínez Sierra
Jean Monnet ad Personal Chair in EU Law and Government

I. Introducción.
II. El marco competencial más amplio conocido.
III. El descontrol más amplio imaginado.
III.1. La crisis económica.
III.2. La crisis migratoria.
III.3. La crisis del Brexit.
III.4. La crisis de la COVID.
III.5. La guerra de Ucrania.
IV. Conclusiones.
V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La forma de poder más compleja e innovadora que ha tomado cuerpo, desde la Segunda Guerra Mundial, es sin duda la que se ha corporeizado para el Viejo Continente. La Unión Europea (UE) es una suerte de federalismo ascendente que ha operado, en el ámbito de la distribución vertical de competencias, con una lógica multinivel general y, en la horizontal, con un sistema de gobierno crisálida, que ha transitado lo institucional iusinternacional hacia lo constitucional parlamentario.

Efectivamente, la lógica de uso internacional ha operado desde la génesis de la Europa unida, como un elemento medular, que se ha basado en dos elementos fundamentales: una lógica intergubernamental articulada inicialmente en torno al Consejo de Ministros y dos instituciones supraestatales, la Comisión Europea y un Tribunal de Justicia.

Cómo citar / How to cite: Martínez Sierra, José Manuel (2024). «El (des)control del gobierno europeo», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 269-302 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Durante la génesis y durante mucho tiempo después, el Parlamento Europeo no era un parlamento como tal, ni en el sistema de elección ni en el ejercicio de las competencias parlamentarias. Estos dos elementos se modificaron parcialmente con el paso del tiempo. Así, en la segunda dimensión, la más relevante a los efectos que nos ocupa ahora, el procedimiento de codecisión fue el punto de inflexión más importante, primero su génesis, posteriormente su transformación en procedimiento ordinario del proceso de toma de decisiones de la UE.

La transformación del procedimiento de codecisión del procedimiento ordinario podría presumir el punto más álgido del parlamentarismo, pero no ha sido así. Sin entrar aquí a analizar las limitaciones del modelo parlamentario en la lógica de la codecisión, la característica del gobierno de la UE en los últimos tiempos, y ciertamente en los recientes, viene caracterizada por la omnipresencia del Consejo Europeo. Esta omnipresencia es tan clara que no se puede considerar ningún estudio sobre la democracia europea o el sistema de gobierno de la Unión como un estudio serio si no articula una oposición al Consejo Europeo como una piedra angular.

La conferencia en la que trae causa este artículo, analiza, por un lado, los elementos por los cuales el Consejo Europeo se ha transformado en la piedra medular del gobierno de la Unión; por otro, analiza la naturaleza del descontrol existente sobre tan poderosa institución y, en general, sobre el descontrol o la ausencia de sistemas de control sobre los líderes europeos cuando actúan en el marco de la UE.

Para cumplir con ese ambicioso objetivo, en una primera parte del estudio analizaremos los elementos medulares inoculados en derecho originario con relación a las competencias del Consejo Europeo. Allí certificaremos la existencia formal del marco competencial más amplio nunca ubicado en las manos de los líderes europeos. En una segunda parte analizaremos, con decisiones transcendentes concretas, cómo los líderes europeos han ido articulando un sistema que posibilita zafarse de los mecanismos de control conocidos, tanto a nivel de la UE como a nivel de los Estados miembros.

II. EL MARCO COMPETENCIAL MÁS AMPLIO CONOCIDO

El TUE establece en su art. 15.2 que el Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros (EEMM), así como por su presidente y por el presidente de la Comisión, y que participará en sus trabajos el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Si bien el Tratado de Lisboa introdujo cambios en su composición, incluyendo una presidencia permanente, la institución conservó los miembros tradicionales, siendo los jefes de Estado y de Gobierno quienes ostentan el poder de decisión política al más alto nivel, así como la representación última, vinculando a los EEMM a ni-

vel internacional[1]. A su vez, el presidente de la Comisión conserva su estatus como miembro de pleno derecho del Consejo Europeo que ostenta desde 1983[2].

Pese a esto, y de acuerdo con el art. 235.1 TFUE, son los jefes de Estado y de Gobierno los únicos con derecho a voto pues ni el presidente del Consejo de la Unión Europea (el Consejo), ni el presidente de la Comisión tienen este derecho cuando las decisiones son tomadas en dicha sede. La exclusión mencionada revela el deseo de dejar este tipo de decisiones exclusivamente en manos de los líderes europeos aumentando el peso específico de su papel intergubernamental (Andrés Sáenz de Santa María, 2004: 167; Gutiérrez Espada y Cervell Hortal, 2010: 8).

La lista de competencias del Consejo Europeo no ha parado de crecer desde su génesis, y así seguirá siendo. Si bien el Tratado de Lisboa refrendó los deberes que le habían sido dados previamente, incluyendo la facultad para definir a grandes rasgos los lineamientos de la política económica de los EEMM y de la Unión y aquellos que recaen sobre los jefes de Estado y de Gobierno como miembros, el Tratado también le atribuye un número significativo de poderes que van más allá de dotar de ímpetu y dirección política a la Unión (art.15.1 TUE).

En tanto que el Consejo Europeo es el órgano de gobierno de la Unión, tiene un papel fundamental para dar dirección política y proveer de estímulo al desarrollo de la Unión, siendo este el primer deber enumerado en el art. 15 TUE, y configurándose como un deber que da cobertura a todas las actividades de la Unión. Así, asume un papel general en la adopción de iniciativas y la elaboración de políticas en toda la Unión Europea más allá de ciertas responsabilidades específicas definidas en el art. 26 TUE. Esta es, pues, su función principal y puede desempeñarla mejor que cualquier otro organismo de la Unión gracias a su propia composición: sus miembros son los máximos representantes políticos de sus respectivos países y, por lo tanto, los únicos con la suficiente autoridad para asegurar que se podrán tomar acciones concretas (Hayes-Renshaw y Wallace, 1997: 170).

El deber de dar ímpetu a la Unión se ha entendido de manera muy amplia, incluyendo la definición de la agenda de la UE, el emprendimiento de las principales iniciativas políticas y la determinación de su posición en los asuntos más importantes (Bomberg, Peterson y Stubb, 2008: 57-58), lo que convierte al Consejo Europeo en el protagonista central en la construcción de la UE, ya que ninguna iniciativa clave se toma sin su aprobación (Schoutheete y Wallace, 2002: 11), imponiendo así su voluntad al resto de instituciones, particularmente a la Comisión, lo que le hace, por tanto, el máximo responsable del destino de la Unión.

---

1 Art. 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969.

2 Véase el Punto 2.1.1 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Stuttgart del 18 y 19 de junio de 1983.

Además, el hecho de que el art. 15 TUE defina a estos deberes como lineamientos generales da un amplio margen de apreciación y discrecionalidad para que la institución pueda definir su ámbito de acción. Así, en virtud de unos poderes tan generales, el Consejo Europeo puede inmiscuirse en las actividades de otras instituciones de la UE, indicando así una intención de que ciertas decisiones clave sigan tomándose a nivel intergubernamental (Linde Paniagua y Mellado Prado, 2008: 59). Por ejemplo, en los últimos años se ha visto cómo el Consejo Europeo también se ha ido involucrando progresivamente en asuntos específicos de regulación, asumiendo así competencias que pertenecen al Consejo según los Tratados (Mangas Martín, 2008). Su deber de dotar de ímpetu a las iniciativas quiere decir que puede emprender cualquier iniciativa legal, y su rol de dirigir las políticas de la Unión puede describirse como el instrumento privilegiado de la UE para llevar a cabo las actividades legales de la Unión (Liñan Nogueras, 1984: 430). Eso sí, hemos de señalar que el art. 15 TUE le prohíbe realizar funciones legislativas, lo que ayuda a explicar, como veremos, lo innovador de sus extralimitaciones competenciales.

Otros deberes específicos del Consejo Europeo como órgano de gobierno de la UE incluyen los relacionados con la política exterior, con la política de seguridad común[3] y con los del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Martín y Pérez de Nanclares, 2007). También los referentes al papel del Consejo Europeo en la política monetaria y económica y en las políticas de empleo (art. 121.2 TFUE), siendo los poderes en materia de política económica los que van más allá de la coordinación respecto de las reglas de disciplina presupuestaria y la prohibición del déficit excesivo (Puetter, 1995), papel clave reforzado durante la crisis económica (De Cabo Martín, 2014). Evidencia de la prominencia del trabajo en gobernanza económica del Consejo Europeo es que se trata del asunto que más veces fue abordado tanto por la presidencia de van Rompuy (European Parliamentary Research Service, 2019: 19) como por la de Tusk (European Parliamentary Research Service, 2019: 21).

En cuanto a los deberes o funciones constitucionales del Consejo Europeo, herencia de la malograda Constitución para Europa, estos incluyen la responsabilidad en la decisión que determina la composición del PE (art. 14.2 TUE), elaborar la lista de formaciones del Consejo (art. 236 TFUE) y el sistema de rotación presidencial, que incluye proponer al candidato para el puesto de presidente de la Comisión (art. 17.7 TUE) y el sistema de rotación de comisionados (art. 17.5 TEU y 244 TFUE); además de poder nombrar y destituir al alto representante de la Unión. No olvidemos tampoco el papel y deberes del Consejo Europeo en el nombramiento de ciertos puestos de alto rango, incluyendo el proponer al candidato para presidente de la Comisión (art. 17.7 TUE), la elección —y eventual remoción— de su propio

[3] Véase Capítulo II, Título V, Parte III del Tratado que establece una Constitución para Europa que son el antecedente de lo que ahora disponen los arts. 13.2, 22.1, 31 y 42 TEU, entre otros

presidente (art. 15.5 TEU) y la designación del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 18 TUE). También tiene la potestad de recomendar al presidente, vicepresidente y otros miembros ejecutivos del Banco Central Europeo (art. 283.2 TFUE).

Como parte de estos deberes constitucionales también podemos incluir su participación en la reforma de los Tratados, tanto en el proceso ordinario como en el simplificado (art. 48 TUE). Y aunque el art. 49 TUE no hacía mención, el Consejo Europeo siempre ha tenido un rol central en las sucesivas ampliaciones, especificado siempre cuáles son los requisitos que los candidatos deben cumplir como disciplina el mismo artículo, así como en el proceso de salida voluntaria de un Estado miembro (Molina del Pozo, 2005: 42), mediante las nuevas funciones que le fueron dadas al Consejo Europeo después del Tratado de Lisboa (art. 50.1 TUE), como se verá más adelante.

Uno de los papeles que el Consejo Europeo ha desempeñado desde el principio ha sido el de árbitro, aunque sería más correcto decir que se ha encargado de hacer saber y practicar el deporte de tener la última palabra. Es la institución responsable de la resolución de controversias que no han podido ser resueltas en otros niveles, lo cual, con el tiempo, se ha convertido en otro método de toma de decisiones. También, lo cierto es que desde el principio más que arbitrar, el Consejo Europeo ha decidido cuál ha de ser el curso de acción a seguir por el Consejo (Werts, 2005: 79). Eso sí, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, y así estaba dispuesto en tratados anteriores, el Consejo Europeo actúa como una suerte de «freno de emergencia» cuando uno o varios EEMM consideran que sus intereses esenciales se ven afectados por una decisión del Consejo (arts. 31 y 48 TEU y 82.3, 83.3, 86.1 y 87.3 TFUE). Además, no ha dudado en arrogarse discrecionalmente los temas que le resultaban de interés político, independientemente del conflicto habido o por haber sobre el particular.

Al fin y al cabo, como se dijo, y tal y como ha señalado el propio PE, el Consejo Europeo juega un papel decisivo en el proceso legislativo de la Unión (Werts, 2005: 160-161) aun si el art. 15 TUE dice específicamente que no deberá ejercer funciones legislativas. Esto es verdad tanto para el procedimiento legislativo ordinario de los arts. 48, 82.2 y 83.1 TFUE como para los procedimientos legislativos especiales dispuestos en los arts. 86.1 y 87.3 TFUE. En ambos casos, el Consejo Europeo puede suspender los procedimientos.

Además de estas provisiones, el art. 5.4 del Protocolo (n.º 19) del acquis Schengen contempla el papel del Consejo Europeo como un órgano de apelación para la resolución de controversias. El mismo Consejo ha referido asuntos al Consejo Europeo cuando los Tratados no prevén a quién ha de hacerse dicha referencia. Este ha sido el caso en relación con las discusiones relativas al Sistema Común Europeo de Asilo, fuertemente criticado por el antiguo presidente del PE, Antonio Tajani, pues *de facto*,

significó el reemplazo del procedimiento de voto por mayoría cualificada establecido en los Tratados[4].

Para terminar con las funciones que se atribuyen al Consejo Europeo, no debemos olvidar aquellas que no necesariamente encajan en las categorías anteriores. Aquellas son, a saber, el deber de llevar a cabo un debate para abrogar las derogaciones a los EEMM que no han adoptado el Euro (art.140.2 TUE) y el deber de señalar que existe una infracción seria y persistente de los valores de la Unión por parte de un EM (art. 7.2 TUE), responsabilidad que toma de los jefes de Estado y de Gobierno. Una vez hecho este señalamiento, es el Consejo quien puede decidir suspender al Estado infractor de ciertos derechos (art. 7.2. TUE). Finalmente, el Consejo Europeo también tiene la tarea de evaluar periódicamente las amenazas que enfrenta la Unión (art. 222.4 TFUE).

Por último, hemos de decir que el funcionamiento del Consejo Europeo se divide en dos grandes ramas, estando regulado principalmente a través del art. 15 TUE, así como por su propio reglamento interno[5], siendo también relevantes para esclarecer su funcionamiento los arts. 14.2, 17.5, 17.7, 18.1, 31, 42, 38, 49 y 50.3 TUE y 86.4, 235, 236, 288, 296, 312.2 y 355.6 TFUE.

La primera rama tiene un carácter operativo que incluye todo lo relacionado con las reuniones, particularmente en lo referente a su organización y desarrollo, así como la preparación y adopción de conclusiones y su seguimiento.

La otra rama engloba a los procesos de toma de decisiones sobre las que se debe apuntar que, a diferencia de la legislación precedente, el Tratado de Lisboa establece expresamente una serie de reglas para la toma de decisiones del Consejo Europeo (véase el art. 235.1 TUE, y también las Reglas de Procedimiento del Consejo Europeo, 2009), lo que confirma su institucionalización. Las reglas del juego establecen que el Consejo Europeo continúa teniendo la capacidad de adoptar acuerdos políticos y sin duda, continuará usándola en el futuro (Werts, 2005), pero también puede tomar acuerdos de naturaleza jurídica vinculante y por lo tanto apelables ante el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE). Así, los Tratados prevén orientaciones (actos políticos que establecen los lineamientos y prioridades para la Unión, algo no sujeto al escrutinio del TJUE) pero también decisiones (actos legales según el art. 288 TFUE y por lo tanto sí sujetos a escrutinio) que permiten entre otras funciones decidir sobre la composición del PE (art. 14.2 TUE), aprobar reformas de Tratados (48.2 TUE), actuar por mayoría cualificada (48.2 TUE) realizar actos del proceso legislativo ordinario (48.7 TUE), así como utilizar Declaraciones y Resoluciones.

---

4 Véase Resultado de las reuniones de los jefes de Estado y de gobierno del 17-18 de octubre de 2018.

5 Véase Decisión 2009/882/UE del Consejo Europeo relativa a la adopción de su Reglamento interno.

III. EL DESCONTROL MÁS AMPLIO IMAGINADO

Una vez que hemos analizado las competencias de la institución en el derecho primario de la UE, procede analizar el plato fuerte adelantado, a saber: la superación significativa y alarmante de dicho marco. La hipótesis seguida por este trabajo es que, durante las últimas grandes crisis europeas, los jefes de Estado y de Gobierno, actuando tanto dentro como fuera del marco del Consejo Europeo, han superado el marco jurídico que el derecho primario europeo les concede. Es decir, se han saltado las reglas del juego que ellos mismos han establecido a través de los Tratados, incluyendo el muy generoso ámbito de actuación conferido por el Tratado de Lisboa. Lo han hecho de forma consciente, diversa, con apoyo del bloque institucional comunitario, incluido el TJUE, y escapando de cualquier mecanismo de control.

Según nuestra hipótesis, la naturaleza jurídica en «constante configuración» de la propia UE promueve establecer estructuralmente, o activar coyunturalmente, mecanismos de derecho internacional que permiten que, aunque se supere conscientemente un incipiente marco constitucional europeo, sea posible defender que no se supere el marco referencial de derecho comunitario e incluso, que se opere bajo una lógica dialéctica que aspira a ampliar las fronteras de los marcos constitucionales de los EEMM a través de transformaciones constitucionales.

La realidad de la crisálida jurídico-política descrita ha propiciado que el Consejo Europeo opte por resolver las grandes crisis por la vía que considera mejor políticamente. Allí, en ocasiones, el derecho se convierte en una variable adjetiva que sirve de justificador, no de legitimador u ordenador. La vía de los hechos consumados se impone a la jurídica y, en consecuencia, las fronteras constitucionales están más difuminadas que nunca en la historia del proceso de integración europeo. Si de muestra vale un botón, para fundamentar esta afirmación, a continuación, se analizan las últimas grandes crisis por el orden en que se han producido: la crisis económica que comenzó en 2008, la crisis migratoria de 2015, la crisis del Brexit, la de la COVID y, por último, la guerra de Ucrania.

III.1. **La crisis económica**

Como hemos adelantado, histórica y ciertamente tras el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo se ha ido involucrando progresivamente en la toma de decisiones diarias, transformándose así en un foro permanente de crisis (Schoutheete y Micossi, 2013) y convirtiéndose *de facto* en el principal órgano de toma de decisiones de la Unión (Carammia, Princen y Timmerans, 2016: 822-823; Alexandrova *et al.*, 2014: 161).

La crisis económica que sufrió la UE en la primera década del siglo XXI resultó en un fortalecimiento de la gobernanza económica de la Unión, llevando a que las políticas económicas y presupuestarias de los EEMM pasaran a estar fiscalizadas más es-

trictamente por la UE. La soberanía económica, presupuestaria y fiscal de los EEMM se limitó drásticamente.

Durante la crisis, el Consejo Europeo promovió que la UE asumiera capacidades sancionadoras respecto a los EEMM, y excitó reformas internas que hicieron que algunos EEMM introdujeran el principio de presupuestos equilibrados en sus constituciones nacionales (De Miguel Bárcena y Ramos Truchero, 2011: 12). En este contexto, el Consejo Europeo no dudó en promover medidas económicas superadoras de sus competencias, invadiendo las de los EEMM en materia económica.

Pese a que el Tratado de Lisboa no introdujo reformas notables en la gobernanza económica de la UE, después de la crisis económica se observa un cambio en la coordinación económica con reformas de gobernanza a nivel legislativo. Dichas normas han impuesto un régimen de coordinación y vigilancia más estricto con un sistema de sanciones a los EEMM. Un ejemplo que ilustra esto son las reformas de flexibilización del mercado laboral introducidas por los EEMM y que son producto del Grupo de Trabajo Europeo sobre el Empleo de 2003.

Antes de la crisis económica, es probable que estas reformas no hubieran sido posibles, pero las necesidades de la crisis propiciaron una reforma urgente de la UEM dando lugar a una nueva gobernanza económica fuertemente influenciada por el estado de emergencia resultado de la crisis del euro (Fabbrini, 2016). Así, la crisis llevó a la adopción de nuevas reglas de gobernanza económica. Nos referimos a la adopción del *six-pack* y el *two-pack*, paquetes legislativos encaminados a mejorar la capacidad de vigilancia y control de las políticas de los EEMM (Bressanelli y Chelotti, 2016).

También se introdujo el conocido como Pacto Fiscal o TECG[6], un tratado internacional al margen del marco institucional de la Unión y mediante el cual los EEMM acordaron implementar reglas más estrictas de disciplina fiscal, introduciendo por esa vía el principio de la regla de oro del presupuesto equilibrado en sus legislaciones nacionales y comprometiéndose incluso a la adopción de reformas constitucionales, o cuando menos leyes internas para garantizar la adherencia a dicha regla en sus presupuestos nacionales (arts. 1-3 TECG). El Pacto Fiscal también estableció un proceso de «voto a la inversa» que es incompatible con los arts. 121 y 126 TFUE (Fischer-Lescano, 2012: 13-14) y que, junto con la regla de oro, hacían necesaria una reforma de los Tratados, vulnerando también el limitadísimo número de derechos que la legislación europea da al PE. Además, los poderes para sancionar y hacer cumplir los presupuestos también contravienen al derecho primario europeo que prohíbe a las instituciones de la Unión obtener competencias que no estén contenidas en el derecho de la UE (arts. 1, 3.6, 4.1 y 52 TUE y 207.6 TFUE).

---

[6] Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) de 2 de marzo de 2012. *Boletín Oficial del Estado*, 29, de 2 de febrero de 2013.

El conocido como Pacto por el Euro Plus fue una iniciativa gubernamental adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno junto con Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía en el Consejo Europeo del 25 de marzo de 2011[7]. La finalidad de todo lo anterior era asegurar equilibrios presupuestarios, evitar déficits excesivos y corregir desequilibrios macroeconómicos (Chalmers, 2012: 677).

Sin embargo, que todos estos sean objetivos comunes no quiere decir que los instrumentos legales adoptados sean de la misma naturaleza, ni que el Consejo Europeo haya tenido un papel consistente en su adopción e implementación, pues para ello se ha valido desde el uso de Directivas, pasando por acuerdos intergubernamentales entre EEMM y el Consejo Europeo hasta un acuerdo internacional fuera del marco institucional de la UE.

El papel que el Consejo Europeo tomó durante la crisis económica y financiera le ha hecho el centro de gravedad política de la Unión (Puetter, 1995: 161) causando que en la actualidad tenga una influencia suficientemente grande como para poder designar un sistema regulatorio nuevo y tomar decisiones que van más allá del art. 15 TUE, siendo en la práctica quien define la agenda legislativa, da instrucciones específicas y marca los plazos a través de las Conclusiones (Bocquillon y Dobbels, 2014: 22-23). El Consejo se ha convertido en el *gouvernment économique* de la Unión (Van Rompuy, 2010: 5), sirviendo la crisis de excusa para la comunitarización del marco europeo de regulación y supervisión financiera (Mínguez Hernández, 2014: 126) con un marcado carácter intergubernamental que no se basa en el «método comunitario», sino en el papel omnímodo que ahora desempeña el Consejo Europeo.

El Tratado de Lisboa no ha logrado impedir que el Consejo Europeo utilice canales informales para asumir funciones legislativas, yendo así en contra del art. 15.1 TUE. En cambio, sí ha servido para institucionalizar una constitución con dos regímenes de toma de decisiones: uno supranacional, respecto de las políticas económicas y financieras (Fabbrini, 2013: 1005) en donde, el otro, el proceso de decisión comunitario tradicional, ha sido marginalizado deliberadamente a un papel subsidiario (Porras Ramírez, 2012: 166; Mellado Prado, 2010: 93), a pesar de ser el proceso más representativo respecto de las instituciones de la UE.

Los posicionamientos críticos denuncian que la tendencia a tomar decisiones a través de cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, en clara vulneración del espíritu de los Tratados, lleva progresivamente a la marginalización del resto de las instituciones comunitarias, ya que los líderes europeos cada vez toman más y más decisiones y buscan tener el voto final incluso en la letra pequeña de toda iniciativa

---

[7] Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los EEMM de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (*DOUE* n.º 140, de 27 de mayo de 2013).

legislativa (Schulz, 2014). Un claro ejemplo durante la crisis económica ha sido la marginalización del PE, orquestándose un acuerdo a todas y cada una de las extensiones de poder del Consejo Europeo mediante la aprobación por la vía rápida de las medidas principales que se tomaron (Watkins, 2014: 20).

Otro ejemplo es la cláusula de «no rescate» introducida en el Tratado que establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y cuya mera existencia contradice directamente al art. 123 TFUE y se aleja del art. 125 TFUE. Para ello, la UE contó con la inestimable ayuda del TJUE que consideró, en el caso Pringle[8], que dicho artículo no prohíbe del todo la asistencia financiera entre EEMM, con base en el art. 122 TFUE, que contempla la posibilidad de que la Unión preste asistencia financiera en caso de riesgos de dificultades graves propiciadas por causas excepcionales fuera del control de un EM (sentencia Pringle, apdo. 136). En mi opinión, la interpretación del TJUE en Pringle tuvo por objetivo encontrar acomodo al MEDE dentro del derecho de la UE pues, cuando se ventiló el caso, la prioridad absoluta era sortear a toda costa la crisis de deuda soberana que los EEMM del sur estaban en riesgo de sufrir (Aguilar Calahorro, 2014: 365-366).

Pero lo más problemático de todo es la persistencia en el uso de acuerdos intergubernamentales para adoptar medidas que van más allá de lo previsto en los Tratados, valiéndose de una institución europea con límites deliberadamente difusos (Camisón Yagüe, 2016: 37), y con lo que los líderes europeos se apropian del poder de toma de decisiones de otras instituciones de la UE, que únicamente han actuado activando los procedimientos establecidos en una etapa posterior. Es decir, dichas medidas han sido incluidas en el marco legal de la UE exclusivamente *a posteriori*, pero no han ajustado las reglas que rigen la UE, pues estas tienen que seguir los criterios previamente establecidos a nivel intergubernamental.

Lo anterior ha permitido que el Consejo Europeo evitara los controles y potencial oposición, tanto a nivel nacional como europeo (Tuori, 2012) y le ha permitido escapar de los requerimientos formales y materiales impuestos por el derecho de la UE. El uso de organizaciones intergubernamentales implica la migración del poder ejecutivo hacia formas de toma de decisiones que rehúyen de la rendición de cuentas electoral y de los controles democráticos populares (Curtin, 2014: 3).

Tal divergencia del derecho de la UE va en contra del espíritu mismo de la integración, ya que las soluciones de la UE no pueden eludir los procesos de soberanía supranacional compartida que los estados se han dado a sí mismos «en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» (art. 1 TUE). Dichas soluciones políticas, ejecutadas en algunos casos por la vía de los hechos consumados, se han dado bajo la guisa de superioridad de la eficacia y la determinación

---

[8] Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.

política. En lugar de modificar los Tratados, respetando la lógica comunitaria, se optó por la creación un nuevo sistema utilizando competencias que los EEMM nunca han cedido a la UE de manera ortodoxa, de acuerdo con los Tratados y con el principio de atribución de competencias (art. 5 TUE) que es un pilar medular del derecho y del espíritu de integración europeo. Así, estas prácticas son un verdadero *indirizzo* político para configurar la estructura constitucional de la Unión (Allué Buiza, 2012: 45). En otras palabras, el derecho de la UE ha sido superado por el ímpetu regulatorio y decisorio del Consejo Europeo. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, la crisis económica es una constatación más de una marginación formal y material del derecho de la UE y de los marcos constitucionales de los EEMM.

III.2. **La crisis migratoria**

El 18 de marzo de 2016 fue publicado un comunicado que establecía la manera en que la UE y Turquía pretendían acometer la crisis migratoria que había estado impactando a la UE durante aquellos años. La conocida como «Declaración UE-Turquía» decía literalmente que se buscaba establecer un marco de cooperación «para frustrar el modelo de actividad de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a arriesgar sus vidas, la UE y Turquía han decidido hoy poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE»[9].

La Declaración contiene nueve actuaciones que se pueden clasificar en dos tipos de medidas: nuevas medidas encaminadas a la gestión del flujo de personas en la frontera Turquía-Grecia, por un lado y, en otra dimensión, medidas que establecen los pasos a seguir en la negociación del proceso de accesión de Turquía a la UE.

Muchos autores y organizaciones humanitarias han sido críticos con este instrumento, entre otros motivos porque la UE obvió el impacto negativo que la declaración ha tenido para su marco legal (Al Hussein, 2016). La Declaración supuso un cambio sustantivo en el marco normativo migratorio de la UE y, en mi opinión, es un método e instrumento sumamente perjudicial para el estado de derecho europeo. Los líderes europeos, a través de la Declaración, han puesto en serio peligro el sistema jurídico e institucional de la UE mediante la evasión del control político y judicial de las acciones implementadas. Por lo tanto, la decisión comentada dejó las garantías legales de migrantes y refugiados en un limbo legal, arrastrando, a la sazón, al limbo al derecho de la UE y su proceso de toma de decisiones. La solución, por lo que explicaremos, no puede considerarse ni despiste ni ocurrencia, sino un ensayo de un posible nuevo método para evadir el supuesto corsé comunitario, nuevamente, por la necesidad de superar una crisis de la forma y en los tiempos que

[9] Comunicado de prensa de 18 de marzo de 2016 de la Secretaría General del Consejo, disponible en: https://bit.ly/2MZT3O4.

los líderes europeos consideraron, y nuevamente, no por lo disciplinado en el marco normativo europeo.

El 22 de abril de 2016, dos ciudadanos paquistaníes y un afgano que solicitaban asilo interpusieron una acción de nulidad sobre la declaración UE-Turquía ante el TJUE (NF/Consejo Europeo; NG/Consejo Europeo, y NM/ Consejo Europeo[10]) pues se vieron forzados a solicitar asilo en Grecia para evitar ser regresados a Turquía donde corrían peligro de ser repatriados a sus países de origen y sufrían riesgo de persecución, poniendo en peligro su integridad física. Basándose en el art. 263 TFUE, argumentaron que, considerando el contenido y circunstancias de adopción de la Declaración, esta debía considerarse como un acto jurídico de la UE puesto que era un acuerdo suscrito por el Consejo Europeo, actuando en nombre y representación de la UE, con Turquía. Dicho acuerdo infringía las reglas del derecho primario de la UE para la conclusión de acuerdos internacionales, concretamente porque la declaración contravenía los estándares sobre el asilo dispuestos en el derecho derivado europeo.

El 11 de julio de 2016, el Consejo Europeo solicitó la inadmisibilidad manifiesta de la reclamación alegando que el Tribunal no tenía competencias para juzgar el asunto ya que ninguna de las entidades a las que se refiere el art. 263 TFUE fue la autora de la declaración UE-Turquía. De acuerdo con el razonamiento del Consejo Europeo, la declaración fue emitida por los participantes de una cumbre internacional celebrada el 28 de marzo de 2016 al margen del Consejo Europeo. Por lo tanto, la misma era atribuible a los jefes de Estado y de Gobierno de los EEMM y a su contraparte turca, pero no al Consejo Europeo como institución formal actuando en base al art. 15 TUE.

El Consejo Europeo caracterizó a la Declaración como la comunicación de una discusión fruto del diálogo internacional con Turquía que en ningún caso buscaba tener efectos legales vinculantes y aportó una serie de documentos en relación con dicho encuentro, los cuales, a mi modesto saber y entender, no están disponibles públicamente. La Comisión y el Consejo de la UE intercedieron en apoyo del Consejo Europeo y el TJUE declaró que no tenía competencias para determinar una acción de nulidad en función del art. 263 TFUE y, por lo tanto, desechó las mismas llegando a la conclusión de que la declaración UE-Turquía no fue una medida adoptada por una institución de la UE.

Sin embargo, existen dudas razonables sobre la supuesta falta de competencia del Tribunal. En primer lugar, está la cuestión de la autoría, lo que parece ser la cuestión central a la hora de validar las competencias del TJUE. La acción de nulidad establecida en el art. 263 TFUE compete a toda institución, órgano u organismo de la Unión,

---

[10] Autos del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, NF/Consejo Europeo, T-192/16, T-192/16, EU:T:2017:128; NG/Consejo Europeo, T-193/16, EU:T:2017:129; y NM/Consejo Europeo, T-257/16, EU:T:2017:130.

cualquiera que sea su naturaleza o forma, siempre que sus actos busquen surtir efectos frente a terceros. Con base en esto, el TJUE debería de ser competente para revisar la legalidad de los actos estudiados[11].

De acuerdo con jurisprudencia previa del Tribunal sobre el art. 263 TFUE, se entiende que, en general, los tribunales de la Unión no tienen jurisdicción sobre la legalidad de las medidas adoptadas por autoridades nacionales[12] o por medidas adoptadas por los representantes de las autoridades nacionales de los EEMM actuando bajo el paraguas de un comité previsto en la regulación de la UE[13]. Así, de la misma manera, cuando se trata de medidas adoptadas por representantes de EEMM físicamente reunidos en la sede de alguna de las instituciones europeas, pero actuando, no como miembros del Consejo de la UE o del Consejo Europeo, sino como jefes de Estado y de Gobierno, no están sujetos al control judicial de los tribunales de la UE[14].

El TJUE analizó documentos que, como se ha dicho, nunca se han hecho públicos, para determinar la autoría y determinó, en base a los mismos, que se trataba de dos reuniones distintas, una del Consejo Europeo y otra, una cumbre internacional paralela pero distinta en cuanto a su marco legal, formal y de organización, y, por tanto, de naturaleza legal distinta. De ello se colige, de acuerdo con la interpretación del art. 263 TFUE, que el TJUE no tiene competencias para conocer de la legalidad de una medida adoptada por una autoridad nacional[15].

No obstante, en contradicción con todo lo anterior, después de la reunión del 18 de marzo con Turquía, el presidente del Consejo Europeo Donald Tusk emitió un comunicado oficial declarando que se había llegado a un acuerdo entre Turquía y la UE para detener el flujo migratorio irregular de Turquía hacia Europa, presentando al acuerdo como un logro destacable de la Unión, tildándola de pilar en la estrategia de la Unión en la lucha contra la inmigración irregular.[16]

En adición a lo anterior, hemos encontrado en las conclusiones del Consejo Europeo una solicitud de la máxima institución a la Comisión, específicamente para que coordinase, junto con los EEMM y las agencias de la Unión, las estructuras de apoyo

---

11 Sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151; y de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282.

12 Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión, C-97/91, EU:C:1992:491 y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1999, Kesko/Comisión, T-22/97, EU:T:1999:327.

13 Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2014, Livimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229.

14 Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1993, Parlamento/Consejo y Comisión, C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271.

15 Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 2015, España/Parlamento y Consejo, C-146/13, EU:C:2015:298.

16 Ver Press Office General Secretariat of the Council, «Remarks by President Donald Tusk after the meeting of the EU Heads of State or Government with Turkey», Statement No. 151/16, Bruselas, 18.3.2016, disponible en: https://bit.ly/2GOJm1Q.

necesarias para implementar efectivamente lo acordado.[17] Además, en diciembre de 2016, la Comisión apoyó un plan de acción conjunto para implementar la declaración, elaborado entre Grecia y la Comisión y llamando a los EEMM a implementar con celeridad un «plan de acción conjunto»[18].

Toda esta evidencia nos lleva a afirmar que todos los actores de la UE comunicaron a la opinión pública europea que no solo estábamos ante una acción de la UE, sino que estábamos ante una acción fundamental en la política migratoria de la Unión, una acción de presente y de futuro. Si esto es así, ¿por qué la declaración UE-Turquía no siguió un procedimiento formal para firmar un acuerdo internacional con Turquía si la UE tiene las competencias para hacerlo?

El art. 218 TFUE regula el procedimiento ortodoxo, determinando que, para cualquier acuerdo entre la UE y terceros, será el Consejo de la UE el que autorizará el inicio de las negociaciones, adoptará las Directivas, autorizará firmar acuerdos y su conclusión (art. 218.2 TFUE). En casos específicos, el Consejo debe adoptar la decisión de concluir el acuerdo únicamente después de obtener el consentimiento del Parlamento Europeo, casos entre los que encajaba cabalmente el acuerdo entre Turquía y la UE. Además, dicho art. 218 contiene las competencias del TJUE, que han sido reforzadas en este ámbito a partir del Tratado de Lisboa. En función de dichas competencias, el Tribunal puede ser preguntado sobre aspectos de la negociación de acuerdos internacionales para garantizar el estado de derecho y, en función de un dictamen negativo, un acuerdo no podrá tener efectos legales a menos que se enmiende (art. 218.11 TFUE).

Esto deja claro que los acuerdos con Turquía no siguieron lo dispuesto por el derecho primario de la UE. En lugar de eso, el Consejo Europeo optó por un mecanismo de toma de decisiones que deja al estado de derecho en un limbo debido a que la institución recurre a los jefes de Estado y de Gobierno para que actúen como representantes de los EEMM, es decir, como actores de derecho internacional, fuera del marco institucional de la UE (Urbaneja Cillán, 2020). El procedimiento usado por el Consejo Europeo, utilizando de nuevo a su *alter ego*, los jefes de Estado y de Gobierno, para actuar como actores internacionales, permitió que la Declaración fuera adoptada en un período de tiempo más corto de lo normal, saltándose el debate en la opinión pública y el escrutinio de las instituciones europeas. Más problemático aun, también eludió todo control judicial.

Parece claro que la Declaración, aun si no es un acuerdo internacional o un acto legal de la UE, fue adoptada y cumplida por distintas instituciones de la UE y con acciones legalmente vinculantes distintas para así poder cumplir con sus objetivos. Si

---

17 Press Office General Secretariat of the Council, «Conclusions of the European Council of 17-18 March 2016», Press Release 143/16, Brussels 18.3.2016.

18 Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 34/16), Bruselas, 15.12.2016, p. 1.

eso es así, se trata de un nuevo «milagro legal» obrado por el Consejo Europeo, pero inestable, puesto que Turquía ha amenazado ya con suspender el acuerdo en repetidas ocasiones. Las preguntas, por lo tanto, son obvias: ¿Cómo puede la Unión Europea demandar que Turquía cumpla con el acuerdo cuando todas las instituciones de la UE han negado de manera unilateral que dicho acuerdo tenga naturaleza legal y, por lo tanto, no es jurídicamente vinculante? ¿Es compatible esta forma de actuar de las instituciones europeas con los principios del estado de derecho?

El Tribunal General, como analizamos, declaró carecer de jurisdicción para conocer y decidir sobre los destinos de tres solicitantes de asilo respecto del acuerdo entre Turquía y la UE. Al haber decidido esto, este órgano jurisdiccional ha dado al Consejo Europeo una vía para escapar del control judicial cuando actúa en un foro internacional y, por lo tanto, no le impone restricción alguna a dicha vía de escape cuando los líderes europeos utilicen ese marco decisorio, independientemente de que impacte en la UE y sus instituciones. De hecho, los líderes mencionados, pueden acceder a esta vía mediante la simple declaración de que no están actuando como el Consejo Europeo, sino como un grupo de líderes de naciones que actúan de forma individual en la arena política internacional, ello con independencia de que estuvieran convocados para un Consejo Europeo y sentados en el mismo en medio de un encuentro ordinario de la institución comunitaria.

En mi opinión, el TJUE sí tiene competencias para revisar la legalidad del acuerdo UE-Turquía o similares que se pudieran producir en el futuro. También considero que, para justificar la decisión, omitió elementos clave que competen tanto al Consejo Europeo como a la Comisión, que van desde la concepción del acuerdo, hasta su diseño e implementación, incluyendo las condiciones para lograr dicho fin. Además, en referencia a la implementación, observamos que la declaración se encontraba enmarcada dentro de la denominada Nueva Agenda Europea para la migración, así como dentro de los nuevos acuerdos de movilidad que las instituciones de la UE habían estado impulsando, particularmente con países vecinos del Este y del Sur. También es evidente que la implementación de algunos de los puntos del acuerdo produjo efectos legales permanentes, tanto para la UE como para Turquía, pues han resultado en enmiendas al derecho interno turco y en derecho derivado comunitario.

El acuerdo UE-Turquía pudo haber tenido cabida en el *acquis communautaire* y en el marco basado en tratados, ya que la UE tiene las competencias para ello en los arts. 67 y 79 TFUE, según los cuales la UE «desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores» y «desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar [...] una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas». Sin embargo, la estrategia adoptada por el Consejo Europeo de eludir cualquier escrutinio o control legal o institucional puede ir en contra del principio de cooperación sincera

consagrado en el art. 4.3 TUE, que también se aplica a las instituciones de la UE, no exclusivamente a los EEMM[19].

Así, la conclusión es clara: existió una intención deliberada del Consejo Europeo de saltarse el derecho de la UE y la voluntad de hacer pensar a la opinión pública europea y a Turquía que las decisiones contaban con la legitimidad y la fuerza del derecho comunitario. También existió la voluntad de los líderes europeos, y de todas las instituciones europeas, de conseguir la cobertura de la jurisdicción UE, operación que contó con el beneplácito de dicho Tribunal. Dicha acción y cobertura judicial, por no contemplar límites formales a su reproducción futura, por no ser un accidente sino un proceso pensado y ejecutado coralmente por todas las instituciones comunitarias, supone la manifestación palmaria de una evolución sistémica hacia el debilitamiento del derecho de la UE.

III.3. **La crisis del Brexit**

La crisis del Brexit ha sido una de las más importantes, por las consecuencias socioeconómicas y jurídicas, del proyecto mismo de Unión Europea, al constituir el primer intento —con éxito, además— de un EM para abandonar la Unión.

El Brexit supone un ejemplo del uso de nuevos poderes que el Consejo Europeo se ha dado a sí mismo, en detrimento del marco institucional y jurídico europeo, pero también de la voluntad de superación de las competencias por mor de actuar en el momento y de la forma que políticamente resulte más conveniente. Además, más allá de ser una crisis sin precedentes, es una crisis *sui generis* porque se aleja de la hoja de ruta establecida en el art. 50 TUE.

El art. 50 establece el derecho de un EM a retirarse de la Unión y los principios básicos del proceso para hacerlo. Dado que el artículo no se había invocado hasta el Brexit, fue necesario crear un modelo de negociación durante el proceso que pudiera alinearse tanto con la implementación de la UE como con la del Reino Unido (Jakólski, 2017). Dicha posibilidad existía en teoría, basándose en el derecho público internacional de los tratados multilaterales y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Bajo dicha lógica, la Convención permitía interpretar que el art. 50 codificaba tal posibilidad y contenía, por tanto, un procedimiento específico. De ahí que al art. 50 se le ha llamado la «cláusula de divorcio» (Piris, 2010).

El art. 50.1 TEU hace referencia explícita a las normas supremas de los EEMM: «Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión». Así, el 50.1 TEU es clave pues implica que las nego-

---

[19] Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, EU:C:1994:76

ciaciones de retirada deben basarse en las normas constitucionales del EEMM en cuestión, sin importar el coste para la Unión (Eeckchout y Frantziou, 2007: 695) y solo siguiendo las prescripciones del 50.1 TEU se podrán respetar los requerimientos constitucionales (Phillipson, 2016), que en el caso del Reino Unido, son en ocasiones controvertidos, pues representan territorio desconocido debido a la naturaleza no escrita de su Constitución (Barnard, 2017) que, unida a un proceso sin precedentes, derivó en algo más cercano a la secesión que a la simple salida de un club.

Como resultado del caso Miller[20], el Tribunal Supremo Británico negó el poder del Ejecutivo de dicho país para iniciar el procedimiento del art. 50 sin antes contar con la aprobación de su Parlamento, puesto que el Ejecutivo no ha de tomar decisiones que afecten los derechos de los ciudadanos sin aprobación del Parlamento para poder así controlar la decisión de retirada (Eekchout y Frantziou, 2007), siendo necesaria además la autorización para poder concluir el acuerdo de retirada (Craig, 2017). Es más, el acuerdo de retirada no puede ser aprobado hasta que sus condiciones sean plenamente conocidas, incluidas aquellas que han de gobernar sobre las relaciones futuras entre el Reino Unido y la UE, algo a lo que el 50.1 TUE obliga (Eekchout y Frantziou, 2007: 706).

En relación con el punto 2 del art. 50 TUE, existen tres aspectos fundamentales a tomar en cuenta. El primero es la notificación de la retirada al Consejo Europeo, que ha de ser hecha por el EEMM que decida retirarse; por ello, controla los tiempos al no existir procedimiento formal para la notificación (Poptcheva y Eatock, 2016). Por lo tanto, la Ley de Retirada de la UE de 2017 tuvo que ser aprobada por las cámaras antes de que la primera ministra Theresa May notificase la intención de retirada al Consejo Europeo (May, 2017).

Aquí hay espacio para la controversia, pues según Craig (2017), el proceso de retirada pudo verse afectado por la posibilidad de revocación de la notificación de retirada. Pese al tristemente célebre *Brexit means Brexit* de Theresa May, los académicos tienden a reconocer que existe un derecho a revocar la notificación (Martony, 2017; Piris, 2016; Sari, 2016), perspectiva confirmada por la decisión del TJUE en el caso Wightman[21].

El segundo aspecto del mencionado art. 50.2 TUE son las orientaciones del Consejo Europeo encaminadas a determinar los principios generales que ha de perseguir la UE en las negociaciones y el establecimiento de la forma de retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la UE.

El tercer punto importante es que el art. 50.2 TUE establece que el acuerdo ha de negociarse según lo establecido en el art. 218.3 del TFUE; por ello, aunque el Con-

---

[20] R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union [2016] EWHC 2768 (Admin).

[21] Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2018, Wightman, C-621/18, ECLI:EU:C2018:999.

sejo Europeo dicta las orientaciones a las que nos hemos referido, es el Consejo de la UE el que indica los detalles técnicos de las negociaciones a llevar a cabo y refina las metas de negociación a través de las Orientaciones para la negociación de un acuerdo que establezca las condiciones para la retirada de la UE (Jaskólski, 2017). Según los artículos citados, la Comisión es la encargada de abrir las negociaciones y de nominar a la institución antes mencionada como negociadora por parte de la UE, lo que se hizo el 22 de mayo de 2017 y con el deber de enviar reportes sistemáticamente al Consejo Europeo.

El art. 50.3 TUE define los tiempos y la hoja de ruta para concluir la retirada y, según el Consejo Europeo, el período de dos años para negociar comienza a partir de que se activa el art. 50, incluido el tiempo de preparación y adopción de las orientaciones de negociación y de que se activen los procesos nacionales necesarios. El 50.3 además, permite, si este período no es suficiente, dos alternativas: que los tratados dejen de aplicarse al Estado en cuestión, lo que supone la retirada formal, y, que el Consejo Europeo decida unánimemente extender la negociación mediante acuerdo con dicho Estado.

El art. 50.4 versa sobre el proceso de votación y si bien, como se ha dicho, el art. 50 no somete el procedimiento a requisito específico alguno, sí exhibe una preferencia por una transición ordenada hacia la retirada, abriendo la puerta a un «plan b» si la negociación no fructifica (Eeckhout y Frantziou, 2017).

En consecuencia, el art. 50 se creó como una vía exclusiva y excluyente para gestionar la salida voluntaria de un EM. El Consejo Europeo, sin embargo, activó una vía *ad hoc*, por decisión política, que pretendía eludir conscientemente el procedimiento. Dicha fórmula *ad hoc*, contenida en las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016[22], y a la que se conoce también como «Nuevo Encaje del Reino Unido en la Unión Europea» (en adelante, Nuevo Encaje), fue, como pasamos a explicar más adelante, un intento de modificar los tratados por la puerta de atrás, para dar una excusa al gobierno británico para hacer un nuevo referéndum. Pasamos pues a analizar lo que consideramos la tercera prueba de cargo de la tesis de este artículo.

Aunque el Nuevo Encaje no llegó a activarse por el resultado del referéndum, sigue siendo evidencia de cómo los objetivos políticos determinados por los líderes europeos son los que, en realidad, determinan las reglas del juego independientemente de los límites jurídicos. El encaje con la legalidad se busca o justifica después.

El hecho de que se regulara por primera vez un procedimiento de «secesión» de la UE tuvo sin duda una dimensión histórica en la UE, por ello, dicha dimensión no deja duda de que el «constituyente» europeo quería que se usara dicho procedimiento y, a la sazón, no quería que se usara un procedimiento general o, con mayor motivo,

---

22 Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 1/16, de 18 y 19 de febrero de 2016).

no quería que se usara una solución *ad hoc* que aprovechara posibles resquicios ofrecidos por el derecho internacional público para zafarse de un procedimiento europeo cualificado.

La decisión de uno de los EEMM más prominentes de activar el procedimiento para salir de la UE representa una crisis política sin precedentes, pero, a diferencia de otros casos, aquí existía un procedimiento específico que no dejaba duda alguna sobre la vía a seguir. Precisamente, porque ya existía este procedimiento *ad hoc*, el Consejo Europeo ha dejado claro que su intención de evitar y/o vulnerar el derecho de la UE era plenamente consciente.

El gobierno británico, la campaña del Brexit a favor de permanecer, los gobiernos de los países de la UE y sus instituciones europeas trabajaron codo con codo para enviar un mensaje unificado a los votantes británicos: el voto para la permanencia significaría llegar al mejor acuerdo de la historia para el Reino Unido dentro de la UE. El cheque británico sería el mejor de la historia. Para ello, era necesario visibilizar ese nuevo acuerdo. Como hemos adelantado, este acuerdo optó por denominarlo, claramente, como el Nuevo Encaje, consistente en: primero, la renegociación de los términos de la relación UE-Reino Unido. Segundo, el acuerdo sería legalmente vinculante para la UE y, naturalmente, supondría una modificación del derecho de la UE. Tercero, los británicos deberían votar por la permanencia para así poder beneficiarse del mejor acuerdo posible.

Teniendo en cuenta lo que estaba en juego, ¿quién se hubiera arriesgado a promover un acuerdo con el Reino Unido que era inexistente, o legalmente endeble, y así engañar al ciudadano británico? ¿Quién hubiera asumido el riesgo de crear una campaña a su alrededor, para competir con la campaña de salida liderada por Nigel Farage y compañía, sobre un humo que de descubrirse habría dado más ala a las posiciones radicales anti-UE?

Cuando el embajador para el Reino Unido Matthew Rycroft anunció que registró el texto del acuerdo como un tratado oficial ante Naciones Unidas, dijo que el mismo había entrado oficialmente en vigor, pero que únicamente tendría efectos en Reino Unido si el voto en junio tenía como resultado la permanencia en la UE (Reuters, 2016). Esta narrativa fue apoyada por muchos líderes de la UE y del Reino Unido quienes enviaron un mensaje unificado a los votantes británicos. En este sentido, podemos resaltar la visita del presidente del PE, Martin Schulz, a Londres, durante la cual prometió que el Parlamento estaba totalmente a favor de la operación y que apoyaría cualquier arreglo futuro como parte del acuerdo (Taylor, 2016; Mason, 2016). Esto fue suplementado por diferentes declaraciones y tuits del presidente del Consejo Europeo[23], del presidente de la Comisión Europea[24], de otros líderes europeos (Con-

[23] Disponible en: https://bit.ly/3FGiuB4.
[24] Véase https://twitter.com/JunckerEU/status/700797004763500545.

sejo Europeo, 2016) y, por supuesto, recibió apoyo mediante miles de declaraciones durante la campaña del referéndum por parte del Gobierno británico y la campaña a favor de la permanencia en la UE (House of Commons Official Report, 2016).

Sin embargo, a pesar del entusiasmo político e institucional, tal posición es difícil de encontrar entre académicos. De hecho, ha habido muy pocos defensores de la naturaleza legalmente vinculante del Nuevo Encaje. Una excepción la encontramos en sir Alan Dashwood (2016) quien opina que las decisiones de este tipo son tratados simplificados que se completan por consenso, y son legalmente vinculantes mediante los Estados que son parte de los mismos. Según su opinión, estos habían sido usados previamente dos veces: primero para aplacar las reticencias de Dinamarca respecto del Tratado de Maastricht y posteriormente las de Irlanda respecto del Tratado de Lisboa. Ambas decisiones habían sido registradas ante Naciones Unidas y cada una fue seguida de un Protocolo que fue añadido a los Tratados, a través del Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Accesión de Croacia respectivamente, y afirmó que, si bien se trataba de algo más elaborado, esta nueva decisión seguía dichos precedentes.

Frente a la opinión de Dashwood, nos encontramos a Jean-Claude Piris quien, ante la tesis de un futuro cambio en los Tratados, consideró que el objetivo del acuerdo no podía ser otro que hacer una «promesa» de futuro. El «Tratado de Nuevo Encaje» no podría por lo tanto entrar en vigor, pues violaría el procedimiento establecido en el art. 48 TUE, además de los requisitos establecidos en las constituciones nacionales de los EEMM (Piris, 2012). Piris considera que la Decisión de 1992 sobre Dinamarca y la de 2009 sobre Irlanda han sido identificadas erróneamente como precedentes de tal «triquiñuela legal» (Piris, 2010). En su opinión, aquellos sí eran textos con un valor legal, porque no contenían una «promesa» de modificación futura de los Tratados, simplemente clarifican el significado de unas provisiones previamente existentes en dichos Tratados, y una condición *sine qua non* para poder usar dichos textos legales, que fueran totalmente compatibles con los tratados en el momento de su adopción (Piris, 2010).

Piris también recuerda que este principio había sido reconocido por el TJUE en su decisión en el caso Rottmann[25], estableciendo que estos instrumentos pueden aclarar una disposición existente en un Tratado, pero no modificarse, y esto también significa que no es posible añadir nada sustancial. Los textos de 1992 y 2009 no añadieron nada a los Tratados de la UE ni cambiaron su significado (Piris, 2010). Este es el motivo por el cual el Consejo Europeo pudo indicar, en sus Conclusiones de 2009, que la Decisión sobre Irlanda se pudo transformar, *a posteriori*, en un protocolo de los Tratados. Esto solo fue posible bajo la estricta condición de que dicha decisión era cien por cien compatible con los Tratados, tal y como existían en dicho momento. Admitir que cualquier revisión de los Tratados de la UE puede hacerse en un «pro-

[25] Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104.

cedimiento de dos etapas» significaría la violación efectiva de los derechos de los parlamentos nacionales.

Más allá de las opiniones cualificadas, es necesario analizar el dictamen del Servicio Jurídico acerca del Proyecto de Decisión de los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un Nuevo Encaje del Reino Unido en la Unión Europea (EUCO 4/16) (en adelante, el dictamen).

Desde el principio, el dictamen intentó enviar el mensaje de que el Nuevo Encaje era algo normal y corriente al decir que se trataba de una decisión de los EEMM de la UE, de naturaleza intergubernamental, y no de una Decisión del Consejo Europeo como institución de la UE amparada en el art. 15 TUE, y dentro de lo dispuesto en el párrafo cuarto del art. 288 TFUE, que requeriría basarse en un fundamento legal específico comprendido en los Tratados. El Servicio Jurídico estimó que la frase «en el seno del Consejo Europeo» simplemente busca clarificar que los jefes de Estado y de Gobierno aprovecharon la oportunidad de su participación en una reunión del Consejo Europeo, del cual son todos miembros, para adoptar su decisión; es decir, decisiones de los jefes de Estado y de Gobierno que se toman en el contexto de una reunión «paralela» en el seno del Consejo Europeo. Esto concuerda con una práctica anterior seguida en situaciones similares, como la Decisión de los jefes de Estado y de Gobierno, en el seno del Consejo Europeo, respecto de ciertos problemas identificados por Dinamarca en el TUE, o la Decisión de los veintisiete EEMM de la UE, en el seno del Consejo Europeo, respecto de las preocupaciones de los ciudadanos irlandeses acerca del Tratado de Lisboa; o el acuerdo entre la UE y Turquía que ya hemos analizado anteriormente.

Una vez que el escenario intergubernamental se establece para una «decisión» (que no hemos de confundir con una Decisión del Consejo Europeo con fuerza de derecho de la UE), el dictamen establece, sin tapujos, que los efectos legales son los de un instrumento legalmente vinculante de acuerdo con el derecho internacional y no con el derecho de la UE.

Si bien se dieron varios argumentos resaltando que el simple contenido de la decisión sería suficiente, ya que se usaba terminología legal propia de quien busca establecer obligaciones legales, lo cierto es que la decisión contiene provisiones que están abiertas a la interpretación, como por ejemplo los párrafos primero y quinto de la Sección A; los párrafos primero, segundo, cuarto y quinto de la Sección C; y el párrafo primero de la Sección D. También vemos disposiciones que establecen principios y nuevos acuerdos (por ejemplo, los párrafos tercero y cuarto de la Sección C). Y si bien establecer obligaciones legales no ha sido considerado como necesario o apropiado, para así respetar la autonomía institucional de las instituciones de la UE, sí se han incluido disposiciones de carácter descriptivo o programático (párrs. 2(a) y (b) de la Sección D). Además, respecto de la voluntad de las partes, la intención declarada del Reino Unido, tal y como fue expresada por su primer ministro David Cameron en su carta del 10 de noviembre de 2015, era que algunas de las preocupaciones enu-

meradas debían de acometerse a través de un instrumento de naturaleza «formal y legalmente vinculante». Los demás EEMM, representados por sus jefes de Estado y de Gobierno, no se opusieron a esta vía.

Finalmente, para cuadrar el círculo, el dictamen argumentó que debía de tomarse en cuenta que el Proyecto de Decisión no suponía una enmienda a los Tratados de la UE, lo que solo puede hacerse a través del seguimiento de los procedimientos específicos establecidos para ello en los mismos Tratados. Tampoco los contradice y, además, respeta la autonomía institucional, lo que, a su vez, no permite que sus acciones sean revocadas o enmendadas. El párrafo segundo del preámbulo del Proyecto de decisión establece la intención de sus autores de resolver, de acuerdo con los Tratados, ciertos problemas identificados por el Reino Unido en su carta del 10 de noviembre de 2015, lo que claramente confirma esta intención.

Sin duda hay varios elementos criticables en el dictamen. No analiza el contenido del Nuevo Encaje y ciertamente no entra a analizar su redacción. Se limita meramente a clasificar los aspectos de la decisión en tres niveles diferentes y pide un acto de fe sobre dicha clasificación. Aun así, reconoce que hay disposiciones respecto de principios y nuevos acuerdos, y las presenta como una de las tres categorías mencionadas. Así, además de preceptos de naturaleza interpretativa, y de aquellos pocos que tienen naturaleza descriptiva o programática, hay también algunas disposiciones que efectivamente establecen nuevos aspectos que no estaban previamente contenidos en el derecho de la UE, lo que nos lleva a interpretar que exceden el contenido de los Tratados, y nuevas disposiciones que, aunque se supone que no están en contradicción literal, implican una modificación de los Tratados.

Otro aspecto que resaltar son las contradicciones en las que incurre el Servicio Jurídico cuando analiza los hechos en el proceso de negociación de la decisión solamente de manera parcial. Por ejemplo, establece que el primer ministro Cameron pedía un acuerdo legalmente vinculante en su carta y dicho acuerdo es aceptado por los jefes de Estado y de Gobierno, pero deja en el aire si su texto pretendía modificar o no las condiciones para establecer una mejor situación del Reino Unido y así poder lograr el resultado deseado en el referéndum del Brexit. En cambio, supuestamente, el resultado fue que se evitaba contradecir los Tratados al adoptar decisiones obligatorias que se superponían con la identidad y contenido de las existentes en los Tratados.

El art. 50 TUE existía en el momento del Brexit y, como consecuencia, resulta particularmente extraño que se decida ignorar el procedimiento establecido para enmendar los Tratados y, a su vez, ignorar el procedimiento específico establecido para situaciones como el Brexit.

Todo lo anterior sirve de ejemplo para ilustrar cómo las instituciones de la UE —y sus servicios formalmente independientes a todos los niveles— apoyan a los líderes europeos en sus iniciativas para poner los pies dentro o fuera del derecho de la UE

según les convenga y cuando les convenga. La función de un servicio jurídico no debería ser la de dar coartada a las dudosas acciones de los jefes de Estado y de Gobierno cuando actúan al margen de la legalidad, sino el de identificar las normas legales y el precedente que darían cobertura jurídica a sus decisiones de conformidad con los Tratados.

El Servicio Jurídico incluso llega a contradecir la doctrina del TJUE, pues establece de forma clara que las reglas respecto a la manera en que las instituciones toman sus decisiones están recogidas en los Tratados y no están, en ningún caso, ni a disposición de los EEMM ni de las propias instituciones[26]. Esta realidad da legitimidad y cobertura legal a la proclividad de los jefes de Estado y de Gobierno de construir realidades paralelas que existen al margen de lo establecido en los Tratados y que pueden presentarse ante la opinión pública como enmiendas al derecho de la UE.

La conclusión de todo ello es clara: el art. 50 se creó como una vía exclusiva y excluyente para gestionar la salida voluntaria de un Estado miembro de la UE. El Consejo Europeo, sin embargo, activó una vía *ad hoc* que pretendía eludir el procedimiento. Hacerlo fue ir directamente contra la intención originaria del tratado que quería asegurarse de que no pasaría lo que pasó, a saber: que un Estado amenace con salir de la UE para obtener una discriminación positiva general o específica. Aunque el Nuevo Encaje es un acuerdo que no llegó a activarse, porque lo rechazó el Reino Unido (no las instituciones europeas), sigue siendo evidencia de cómo los objetivos políticos determinados por los líderes europeos son los que determinan las reglas del juego en los momentos claves, buscándose el encaje con la legalidad *a posteriori*. Ello incluso en un caso como el Brexit donde la base jurídica no podría ser más clara y específicamente diseñada. El caso analizado es el primero en la historia de la UE en el que hay un procedimiento específico en los tratados para un caso de la máxima gravedad política, y pese a ello, los líderes europeos acuerdan inactivarlo. Dicha realidad establece un punto de inflexión que no puede dejar de destacarse dado que, en última instancia, son también los líderes europeos los principales actores en las conferencias intergubernamentales que dieron lugar al art. 50 posteriormente ignorado.

III.4. **La crisis de la COVID**

Con la llegada de los primeros casos de COVID-19 al continente europeo, los países de la UE adoptaron medidas de muy variados objetivos y alcances. Como consecuencia de estas medidas se produjo un estancamiento de las economías de los países europeos que se vieron obligados, además, a aumentar el gasto social para

---

[26] Sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282; de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, C-68/86, EU:C:1988:85; y de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo, C-133/06, EU:C:2008:257.

evitar el empobrecimiento de la población. Para dar apoyo económico a los Estados miembros, la Comisión Europea aprobó el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia Next Generation EU (NGEU) que entró en vigor el 19 de febrero de 2021.

Antes de la entrada en vigor del NGEU, el Consejo Europeo celebró dos reuniones. En la primera (17-21 de julio de 2020), los jefes de Estado y de Gobierno consideraron necesario condicionar la recepción de los fondos NGEU al respeto al estado de derecho[27], siendo necesario aprobar el mecanismo de condicionalidad, pendiente de votación desde 2018.

En la segunda, la cumbre de los líderes europeos de 19 de noviembre de 2020, tres EEMM se mostraron contrarios a dicho mecanismo (Hungría, Polonia y Eslovenia), lo cual desencadenó otra reunión del Consejo Europeo, celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2020. Las conclusiones de dicha reunión se recopilaron en un documento dividido en cinco apartados, siendo el primero el que trataba el mecanismo de condicionalidad para el reparto de los fondos NGEU (apdo. I).

Debido al objeto de nuestro artículo, debemos centrarnos en los tres puntos del apdo. I de las Conclusiones del Consejo Europeo, dado que han generado críticas en la doctrina, y también por parte del propio Parlamento Europeo[28], por considerar que implicaban una actuación del Consejo Europeo que invadía competencias de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

En el punto 2.c) se recogía el compromiso de la Comisión de elaborar unas directrices sobre el método de aplicación y evaluación del instrumento que, en caso de ser objeto de un recurso de anulación contra el Reglamento, se finalizarían cuando el Tribunal de Justicia hubiera dictado la correspondiente sentencia, a fin y efecto de incluir también las observaciones del Tribunal. Es decir, que el recurso de anulación contra el Reglamento tendría eficacia suspensiva de su aplicación hasta su resolución.

En el punto 2.k) se limitaba el ámbito temporal de aplicación del mecanismo de condicionalidad entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2027, y en el punto 3, el Consejo Europeo «acoge con satisfacción la intención de la Comisión de adoptar una Declaración [...]» conforme a los distintos ítems recogidos en el apdo. 2

---

27 Conclusión 22 de las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión de 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020. Disponible en: https://bit.ly/3Dtrxmf. Ello fundamentado, aunque no se afirmó expresamente, por las conductas de los gobiernos de Polonia y Hungría.

28 Que, en un comunicado de prensa de 17 de diciembre de 2020, afirmaba que las Conclusiones del Consejo Europeo eran «superfluas» y que se trataba de una institución que carecía de funciones legislativas y que dichas Conclusiones solamente podían constituir una declaración política, sin naturaleza interpretativa. Véase en: https://bit. ly/3TZRSiI.

de las Conclusiones. Finalmente, el Reglamento que contenía el mecanismo de condicionalidad fue aprobado en segunda lectura el 16 de diciembre de 2020.

Como adelantamos, sin poner en tela de juicio la necesidad y la urgencia política de la decisión, la doctrina se ha posicionado de forma inusual y explícitamente crítica con ella. De este modo, veremos que existe un claro respaldo doctrinal a la tesis de nuestro artículo.

Alemanno y Chamon (2020) formulan una crítica muy explícita de la conducta del Consejo Europeo en relación con el mecanismo de condicionalidad desde el propio título: «para salvar el estado de derecho tienes aparentemente que vulnerarlo». Partiendo de la naturaleza política de las declaraciones del Consejo Europeo, los autores consideran que su actuación va mucho más allá, pues constituye una declaración de naturaleza interpretativa con importantes consecuencias legales que muestran una «indiferencia sin precedentes» en relación con el estado de derecho y el equilibro competencial entre las instituciones de la UE, habiendo actuado *ultra vires* (Alemanno y Chamon, 2020).

En concreto, entienden que habría existido una vulneración del art. 15.1 TUE, al haber enmendado una propuesta de Reglamento. Esta afirmación se fundamenta en dos razones: la primera, imponiendo una obligación a la Comisión de elaborar unas directrices de aplicación de dicho mecanismo y, la segunda, por condicionar la aplicación del mecanismo de condicionalidad a la aprobación de dichas directrices (Alemanno y Chamon, 2020). Adicionalmente, consideran que el Consejo Europeo también habría infringido el art. 13 del TUE por haber determinado, también, el momento temporal a partir del cual resultaría de aplicación el Reglamento, un elemento esencial de cualquier norma, cuya determinación corresponde, exclusivamente, al Parlamento Europeo y al Consejo, pero no a la Comisión y, ni mucho menos, al Consejo Europeo. Además, la actuación del Consejo Europeo también infringiría las competencias propias del Tribunal de Justicia (Alemanno y Chamon, 2020).

El último motivo de crítica se halla en la declaración contenida en el punto 3 del apdo. I de las conclusiones, que constituiría una infracción del ámbito competencial de la Comisión, al obligarla a asumir un compromiso al contenido de la declaración que se recoge en dicho párrafo[29]; así como por haber recogido principios interpretativos de dicho mecanismo, como se hace en el punto 2 del apdo. I (Alemanno y Chamon, 2022), llegando a calificarlo de «*hara-kiri* legal» cometido por los propios juristas de la Comisión.

---

[29] Diciendo que el Consejo ve con buenos ojos la intención de la Comisión de adoptar la Declaración, lo cual hace que la Comisión se vincule a sí misma con el contenido de la declaración.

Scheppele, Pech y Platon (2020) consideran directamente que las Conclusiones constituyen una infracción del derecho primario de la Unión por tres motivos: primero, por dar instrucciones a la Comisión que, en todo caso, debe ser independiente del resto de instituciones comunitarias. Segundo, y como otros autores han criticado también, porque enmiendan *de facto* el Reglamento que contiene el mecanismo de condicionalidad. Finalmente, por suspender la aplicación del mecanismo de condicionalidad hasta que se resuelva el previsible recurso de anulación que tanto Hungría como Polonia iban a interponer, dotando de eficacia suspensiva a un recurso de anulación, en clara contravención del art. 278 TFUE.

Fromont y Van Waeyenberge (2021: 136) califican la conducta del Consejo Europeo como irónica, al vulnerar el estado de derecho para garantizar su misma preservación. Finalmente, y retomando las palabras de Alemanno y Chamon (2020), consideran que se ha enmendado, *de facto*, un acto de naturaleza legislativa. Igual posición defienden Baraggia y Bonelli (2022: 140).

Si bien es cierto que las críticas se fundamentan sobre la totalidad del texto, el punto en el que los autores se centran es el 2.c), pues tales afirmaciones podrían interpretarse como una infracción de las competencias arrogadas en los Tratados a la Comisión. Ahora bien, afirman que, atendiendo a lo sucedido en los días próximos (el acuerdo político al que se llegó en el marco de la Comisión), entienden que lo único que habría hecho el Consejo Europeo es forzar el alcance de un acuerdo al que contribuyó la propia Comisión (Baraggia y Bonelli, 2022: 141).

En los recursos de anulación interpuestos por Hungría y Polonia contra el Reglamento 2020/2092 se suscitó la compatibilidad con el derecho originario del «compromiso» alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2020. El abogado general Manuel Campos Sánchez-Bordona indicó en sus conclusiones que, «aunque el Consejo Europeo carece de poderes legislativos en este ámbito, sus conclusiones reafirman garantías procedimentales y sustantivas recogidas en el Reglamento 2020/2092 en favor de los Estados miembros y ofrecen una interpretación (que podría calificarse de autorizada, por razón de quien procede, aunque no de vinculante) del significado y el alcance de varios de sus elementos». Pero recordó que, en cualquier caso, la interpretación del Reglamento 2020/2092 corresponde al Tribunal de Justicia[30].

También se mencionó en el «compromiso» la participación del Consejo Europeo en el procedimiento decisorio del Reglamento 2020/2092 y dicha intervención (una especie de freno de emergencia) se prevé solo en su considerando vigesimosexto. El abogado general consideró que no surtía efecto jurídico el compromiso y tampoco el referido considerando, porque la intervención del Consejo Europeo no se recogió en

[30] Conclusiones de 2 de diciembre de 2021, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2021:974, puntos 90 y 91.

el articulado del Reglamento 2020/2092[31]. La concesión de dicho poder decisorio al Consejo Europeo no tiene fundamento en el derecho originario.

III.5. **La crisis de Ucrania**

La guerra de Ucrania ha supuesto una crisis singular para la UE, atendiendo fundamentalmente a su gravedad y a la celeridad con la que se ha producido. Efectivamente, una invasión militar a las puertas de Europa retrotrae colectivamente a la pesadilla que la guerra de los Balcanes supuso, la cual no consiguió el desarrollo de la política exterior y defensa de la UE como la mayoría de los expertos consideraron necesario para no repetir los errores y sufrir las limitaciones competenciales. Por ello, el hecho de que Rusia practicara una invasión sobrevenida requirió que la UE reaccionara sin tener los instrumentos ortodoxos en el ámbito de la política exterior y en defensa que tienen los Estados miembros.

Por ello, el Consejo Europeo asumió desde el primer momento una posición de liderazgo en la crisis. Esta se manifestó en distintos frentes llegando a actuar en el límite de sus competencias actuales. Entre estas actuaciones destacan las sanciones impuestas a Rusia, así como la de las coordinaciones internas y externas a la UE, ya sea para el envío de ayuda logística o alimentaria —incluso en coordinación con la Unión Africana a fin de desarrollar la producción sostenible de alimentos y a reforzar la productividad agrícola— y armamento. Dicha coordinación alcanzó, en diversos aspectos, a las Naciones Unidas y el G7.

En sus acciones, los líderes europeos, se han amparado en el derecho internacional público, al referirse a los responsables de crímenes de guerra y demás delitos de extrema gravedad, o fundamentando el apoyo militar para ayudar a Ucrania a ejercer su derecho inmanente de legítima defensa. Dentro de la UE, se han amparado en su capacidad de dar impulsos a las instituciones de la UE para que actúen en el marco de sus competencias, como con la Decisión del Consejo por la que se añade la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a la lista de delitos de la UE[32], o para que la Comisión presentara propuestas para proporcionar a Ucrania ayudas macrofinancieras excepcionales[33].

En el momento en el que se cierra este artículo y centrándonos en el objetivo del mismo, las únicas acciones del Consejo Europeo que han despertado dudas en la doctrina sobre su legalidad son las relativas a la eventual ampliación de la UE y el estatus de candidata de Ucrania en la misma. En concreto en las Conclusiones de su

---

31 *Ibid.*, puntos 257-260. Asimismo, la sentencia de 16 de febrero de 2022 Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2021:974, apdo. 191.

32 Decisión (PESC) 2022/1271 del Consejo de 21 de julio de 2022.

33 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 2022/0213(COD) de 1 de julio.

reunión del 23 y 24 de junio de 2022[34], los líderes europeos decidieron: «conceder el estatuto de país candidato a Ucrania y a la República de Moldavia», así como «invitar a la Comisión a que informe al Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones especificadas en los dictámenes de la Comisión sobre las respectivas solicitudes».

Algunos autores han considerado que el Consejo Europeo ha actuado demasiado rápido en el proceso de membresía de Ucrania, sin embargo, se han respetado los procedimientos formales pues, en última instancia, se habrá de producir la opinión de la Comisión al Consejo sobre el nivel de preparación de Ucrania para comenzar las negociaciones de accesión (Blockmans, 2022: 8).

Otros autores han considerado que los EEMM y las instituciones de la UE han dado el estatus de candidato a Ucrania como un acto de apoyo moral a la resistencia de aquel país ante la agresión (Petrov y Hillion, 2022: 1291), y, tal vez, más que nunca en la historia de la expansión de la UE, esto supone una decisión (geo)política más que la escrupulosa aplicación de la legalidad respecto de las condiciones del art. 49 TUE. Si esto es así, puede plantearse la pregunta de si el proceso de accesión de los nuevos candidatos continuará enmarcándose en el contexto de esta extraordinaria aproximación a la «accesión a través de la guerra» o si, en última instancia, se volverá a los lineamientos clásicos para la accesión aplicables a cualquier Estado candidato antes de la guerra (Petrov y Hillion, 2022: 1291). Algunos EEMM se han apresurado a rechazar cualquier «accesión por la vía rápida» argumentando que dicho procedimiento no existe formalmente en el derecho de la UE y que relajar los requisitos de entrada podría ser peligroso para la Unión, así como problemático para las relaciones con otros posibles candidatos (Petrov y Hillion, 2022: 1292).

En nuestra opinión, resulta dudoso que Ucrania estuviera en condiciones de cumplir con lo disciplinado en el art. 47 TUE. La falta de respeto de Rusia a los valores del art. 2 no elimina las tachas que Ucrania tenía el día antes de estallar la invasión en ese ámbito, ello por no hablar de las medidas adoptadas por el presidente Zelensky durante el conflicto respecto a otros poderes del Estado. Resulta también claro que nunca en la historia europea se otorgó el estatus de país candidato a un país con las circunstancias socioeconómicas y territoriales de Ucrania, y dicha realidad rompe hacia el futuro la ortodoxia histórica de dicho momento inicial del proceso de adhesión.

Por otro lado, resulta claro que los criterios de Copenhague no operan íntegramente en la ponderación sobre la concesión del estatus de país candidato, sino en la de la ponderación sobre la decisión final de la obtención del estatus país miembro de la UE. Los criterios que operan en la fase inicial que nos ocupa son los del art. 47 TUE mencionado, y allí, el Consejo Europeo ha valorado que Ucrania respetaba los valores

---

[34] Ver su punto III en: https://bit.ly/3SXBQ7G.

de la UE tal y como se reflejan en el art. 2 TUE. Ello consideramos que es llevar al límite sus prerrogativas de poder político y vaciar de contenido jurídico a esa decisión, pero no por ello nos encontramos ante las vulneraciones de otras crisis anteriormente mencionadas.

IV. CONCLUSIONES

Desde la génesis del constitucionalismo contemporáneo, una idea que permanece indeleble, como elemento medular del constitucionalismo y de la democracia, es que la Constitución debe garantizar los derechos fundamentales y debe articular que los poderes estén separados. Poderes separados, como se definió en la génesis constitucional francesa o sistema de contrapoderes (*checks and balances*), y como lo hizo la génesis americana, implica, en sus distintas dimensiones, un sistema de equilibrio y control cruzado entre los poderes, que garantiza que ninguno de ellos prevalezca sobre el resto, que ninguno de ellos limite el papel sistémico de los otros y que, en el caso de que se produzca una superación del marco, haya mecanismos de detección y de articulación de medidas de resolución de ese abuso, incluyendo, eventualmente, medidas de asunción de la responsabilidad. Dichas medidas, en el ámbito político, pueden en última instancia llevar a la remoción de órganos colegiados o de representantes unipersonales de esos poderes u órganos.

Nuestro artículo constata que los líderes europeos, actuando dentro y fuera del Consejo Europeo, son hoy, con mucha diferencia, el principal poder de la UE. En segundo lugar, nuestro estudio demuestra que los líderes europeos, en los marcos mencionados, toman las decisiones medulares de la UE, tanto dentro del marco disciplinado por el derecho originario, en su confirmación por el Tratado de Lisboa, como fuera de él. En este segundo plano, como hemos constatado analizando las crisis europeas más recientes, los líderes europeos han articulado diversas fórmulas de decisión y actuación al margen del marco normativo disciplinado por ellos mismos, en su rol de conferencia intergubernamental. Pese a ello, dichas decisiones tienen por objeto y consiguen incidir dentro del marco institucional y jurídico de la UE, y aspiran y consiguen ser actos normativos y ejecutivos, los cuales operan con pretensión de legitimidad, bien de forma directa, bien a través de acciones de otras instituciones de la UE.

En tercer lugar, queda constatado que dichas maniobras tienen por objeto evitar los mecanismos de control establecidos en el mencionado marco, suponiendo esto un motivo de gran perplejidad, porque las superaciones descritas en este artículo se han producido después de que los propios jefes de Estado y de Gobierno hayan disciplinado, a través del Tratado de Lisboa, el marco competencial más importante de la historia para ellos mismos. Incluso, como se ha constatado, muchas de las acciones que los líderes han decidido articular fuera del marco nominativo se podrían haber

realizado dentro del marco normativo de la UE. Por ello, la principal hipótesis con la que se debe trabajar es que dichas acciones se realizan por esa vía para evitar el control de las instituciones de la UE, así como para zafarse del sistema de contrapoderes de sus Estados, dado que en ambos planos se establecen mecanismos consolidados de control a los Jefes de Estado de gobierno, tanto en la política nacional como en la política exterior. Si se puede actuar dentro del marco de la legalidad europea, si se ha definido el marco de actuación propio, si se ha definido el marco más amplio de la institución del Consejo Europeo, ¿por qué actuar fuera? Zafarse de la fiscalización y el control es la respuesta más plausible. La actitud de los líderes europeos rehuyendo los recursos que buscaban su fiscalización refuerzan dicha hipótesis claramente.

En cuarto lugar, nuestro trabajo demuestra que hay una colaboración o, en el mejor de los casos, una culpa *in vigilando* del resto de instituciones de la UE porque, de una u otra forma, han colaborado activa o pasivamente a que se genere una inercia según la cual lo importante es resolver los problemas, y resulta secundario el respeto a los mínimos controles democráticos establecidos por el marco jurídico de la UE. Dicho proceder anula *de facto*, en muchas ocasiones, el poder de iniciativa de la Comisión Europea, los mecanismos de control del Parlamento Europeo y, ciertamente, el papel de Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo que tiene atribuido el Tribunal de Justicia de la UE.

En quinto lugar, aunque no forma parte del análisis realizado, los hechos constatados en ese trabajo demandan un activismo intelectual y académico especial por mor de poner remedio a esta situación. Dicha acción, por la complejidad de los elementos criticados en la gobernanza europea, debiera de tener, idealmente, solución a través de una convención europea, un proceso pseudoconstituyente más ambicioso que la convicción europea que diera lugar al malogrado Tratado por el que se estableció una Constitución para la UE.

Siendo esa medida la más adecuada, la gravedad de la situación requiere valorar otros escenarios y calendarios alternativos. Uno ciertamente sería la modificación del derecho originario, dando al Tribunal de Justicia una capacidad de control general sobre cualquier acción que realicen los líderes europeos que afecte a la UE, directa o indirectamente, y con independencia de que dichas acciones se realicen en el marco del Consejo Europeo, en el ámbito de una conferencia intergubernamental o en cualquier fórmula imaginativa con la cual los líderes puedan aparecer en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Calahorro, A. (2014). La decisión Pringle en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 337-380.

Alemanno, A. y Chamon, M. (2020). To Save the rule of Law you must apparently break it. *Verfassungsblog* [blog], 11-12-2020. Disponible en: https://bit.ly/3D- MZWOo.

Allué Buiza, A. (2012). Algunas mutaciones del derecho originario en el proceso de integración europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 23, 43-58.

Andrés Sáenz de Santa María, P. (2004). El Sistema institucional en la Constitución Europea ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad? En E. Alberti Rovira y E. Roig Moles (eds.). *Proyecto de Nueva Constitución Europea* (pp. 131-201). Valencia: Tirant lo Blanch.

Andrés Sáenz de Santa María, P. (2008). El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio. En A. Martín y Pérez de Nanclares (ed.). *Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional* (pp. 205-225). Madrid: Iustel.

Alexandrova, P., Carammia, M., Princen, S. y Timmermans, A. (2014). Measuring the European Council Agenda: introducing a new approach and dataset. *European Union Politics*, 15 (1), 152-167. Disponible en: https://doi. org/10.1177/1465116513509124.

Barnard, C. (2017). Law and Brexit. *Oxford Review of Economic Policy*, 33 (1). Disponible en: https://doi.org/10.1093/oxrep/grx015.

Baraggia, A. y Bonelli, M. (2022). Linking money to values: the new rule of Law conditionality regulation and its constitutional challenges. *German Law Journal*, 23 (2), 131-156. Disponible en: https://doi.org/10.1017/glj.2022.17.

Blockmans, S. (2022). In Security and Defense Policy, the emergence of a geopolitical European Union. En S. Blockmans (ed.). *A transformational moment? The European Union response to Russia´s war in Ukraine*. Bruselas: Centre for European Policy Studies. Disponible en: https://doi.org/10.54648/EERR2022016.

Bocquillon, P. y Dobbels, M. (2014). An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting. *Journal of European Public Policy*, 21 (1), 20-38. Disponible en: https://doi.org/10.1080/13501763.2013.834548.

Bomberg, E., Peterson, J. y Stubb. A. (2008). *The European Union: How does it work?* Oxford: Oxford University Press.

Bressanelli, E. y Chelotti, N. (2016). The shadow of the European Council. Understanding legislation on economic governance. *Journal of European Integration*, 38 (5), 511-525. Disponible en: https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1178251.

Camisón Yagüe, J. A. (dir.) (2016). *Explain and understand the EU in the context of its crisis*. Dehesa, Repositorio Institucional de la Universidad de Extremadura. Disponible en: https://bit.ly/3NpX 796.

Carammia, M., Princen, S. y Timmermans, A. (2016). From summitry to European Union government: an agenda formation perspective on the European Council. *Journal of Common Market Studies*, 54 (4), 809-825. Disponible en: https://doi. org/10.1111/jcms.12346.

Chalmers, D. (2012). The european redistributive state and a european law of struggle. *European Law Journal*, 18 (5), 667-693. Disponible en: https://doi. org/10.1111/j.1468-0386.2012.00623.x.

Craig, P. (2017). The Process: Brexit and the anatomy of Article 50. En F. Fabbrini (ed.). *The Law and Politics of Brexit* (pp. 1-336). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: https://doi.org/10.1093/oso/9780198811763.003.0003.

Curtin, D. (2014). Challenging executive dominance in european democracy. *The Modern Law Review*, 7 (1), 1-32. Disponible en: https://doi.org/10.1111/1468-2230.12054.

Dashwood, A. (2016). Invoking Article 50. *InFacts*, 18-07-2016.

Dastis, A. (2009). La Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo conforme al Tratado de Lisboa: el desafío de la coordinación. En F. Aldecoa Luzárraga, I. González Alonso y M. Guzmán Zapater (eds.). *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa* (pp. 25-29). Madrid: Marcial Pons.

De Cabo Martín, A. (2014). *La crisis del Estado social*. En A. Guamán Hernández, y A. Fernández Noguera (eds.). Lecciones sobre Estado Social y Derechos Sociales (pp. 637) Valencia: Tirant lo Blanch.

De Miguel Bárcena, J. y Ramos Truchero, G. (2011). *La crisis y el gobierno económico de la Unión Europea*. Madrid: Sistema.

Dimitrovs, A. (2020). Rule of law-conditionality as interpreted by European Union leaders. *EU Law Live*, 11-12-2020. Disponible en https://bit.ly/3UfUk4B.

Doutriaux Y. y Lequesne, C. (2013). *Les institutions de l´Union Européenne après la crise de léuro*. París: La documentation francaise.

Eeckhout, P. y Frantziou, E. (2017). Brexit and Article 50 European Union Treaty: A constitutionalist reading. *Common Market Law Review*, 54 (3). Disponible en: https://doi.org/10.54648/COLA2017058,

Fabbrini, S. (2013). Intergovernmentalism and its limits: assessing the European Union answer to the Euro. *Comparative Political Studies*, 46 (9), 1003-1029. Disponible en: https://doi.org/10.1177/0010414013489502.

— (2016). Economic Governance in Europe. *Comparative paradoxes and constitutional changes*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198749134.001.0001.

Fischer-Lescano, A. (2012). *The European TSCG and EU Law*. Bremen: Centre of European Law and Politics, Faculty of Law, Bremen University.

Fromont, L. y van Waeyenberge, A. (2021). Trading rule of law for recovery? The new European Union strategy in the post-COVID era. *European Law Journal*, 27, 132-147. Disponible en: https://doi.org/10.1111/eulj.12426.

Gutiérrez Espada, C. y Cervell Hortal, M. J. (2010). *¿Qué es el Derecho Internacional? ¿Y la Unión Europea?* Murcia: Diego Marín.

Hayes-Renshaw F. y Wallace, H. (1997). *The council of ministers*. New York: St. Martin´s Press. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-1-349-25050-9.

Jaskólski, A. (2017). The role of the European Council in the Brexit negotiations and in shaping the new foreign policy of the European Union. *S'rodkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 4, 131-144.

Linde Paniagua, E. y Mellado Prado, P. (2008). *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Colex.

Liñan Nogueras, D. J. (1984). El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria. *Revista de Instituciones Europeas*, 11 (2).

Mangas Martín, A. (2008). El Escoramiento intergubernamental de la Unión. En J.M. Martín y Pérez de Nanclares (eds.). El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis institucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEP DIRI celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007 (pp. 227-239). Madrid: Iustel.

Maestro Buelga, G. (2000). Constitución económica y modelo social europeo. *Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, 6 (15), 49-82.

— (2007). El Tratado de Lisboa y la Constitución Económica. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 9, 37-68.

Martín y Pérez de Nanclares, J. M. (ed.) (2007). El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis institucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEP DIRI celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007. Madrid: Iustel.

Martony, J. (2017). *Brexit, Brexit?* Wilfried Martens Centre for European Studies, 2017.

Mason, R. (2016). David Cameron: European Union deal will be legally binding. *The Guardian*, 5-02-2016.

Mellado Prado, P. (2010). La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: Cambiar algo para que nada cambie. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 18.

Mínguez Hernández, F. (2014). Las autoridades europeas de supervisión: estructura y funciones. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (27-28), 125-138.

Molina del Pozo, C. (2005). *La Constitución Europea*. Estudio introductorio de Carlos Francisco Molina del Pozo. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

Parlamento Europeo (2021). Interpretation and implementation of Article 50 TEU. Legal and institutional assesment. Brussels: AFCO.

Phillipson, G. (2016). A dive into deep constitutional waters: Article 50, the prerogative and Parliament. *The Modern Law Review*, 79 (6). Disponible en: https:// doi.org/10.1111/1468-2230.12230.

Petrov, R. y Hillion, C. (2022). Accesion through war- Ukraine´s road to the European Union. Applying for European Union membership in time of war. *Common Market Law review*, 59, 1289-1300. Disponible en: https://doi.org/10.54648/ COLA2022092.

Piris, J. C. (2010). *The Lisbon Treaty*. Cambridge: Cambridge University Press.

— (2012). Section II: Constitutional Pathways: which Institutional and Constitutional Adjustments for the United Kingdom? En B. De Witte, C. Grant, J.C. Piris. *United Kingdom´s Renegotiation of its Constitutional Relationship with the European Union: Agenda, Priorities and Risks* (pp. 1-40). Brussels: European Union. Disponible en: https://bit.ly/3TWuqmw.

— (2016). Article 50 is not forever, and the United Kingdom's could change its mind. *Financial Times*, 01-09-2016. Disponible en: https://doi.org/10.1017/ CBO9780511762529.

Poptcheva, E. y Eatock, D. (2016). The UK's «new settlement» in the European Union. *Renegotiation and Referendum*. Brussels: European Union. Disponible en: https://bit.ly/3DpjoPA.

Porras Ramírez, M. (2012). La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa. *Revista de Estudios Políticos*, 156, 125-166.

Puetter, U. (2012). Europe´s deliberative intergovermentalism: the role of the Council and the European Council in European Union economic governance. *Journal of European Policy*, 19 (2), 161-178. Disponible en: https://doi.org/10. 1080/13501763.2011.609743.

Raepenbusch, S. V. (2007). La reforme institutionelle du Traité de Lisbonne: l´emergence juridique de l´Union Européene. *Cahiers de Droit Européen*, 43, 5-6.

Reuters (2016). Britain registers European Union membership deal at United Nations. *Reuters*, 24-02-2016.

Sari, A. (2016). Reversing a withdrawal Notification under Article 50 TEU: Can a member state change its mind? *European Law Review*, 42, 451-473. Disponible en: https://doi.org/10.2139/ssrn.2872152.

Scheppele, K. L., Pech, L. y Platon, S. (2020). Compromising the rule of Law while compromising on the rule of Law. *Verfassungsblog* [blog], 13-12-2020. Disponible en: https://bit.ly/3DljojD.

Schoutheete, P. D. y Wallace, H. (2002). The European Council. *Research and European Issues*, 19.

Schoutheete, P. D. y Micossi, S. (2013). On political union in Europe: the changing landscape of decision-making and political accountability. *European Center for Political and Social Studies*, 21-02-2013. Disponible en: https://bit.ly/3WcITfT.

Schramm, L. y Wessels, W. (2022). The European Council as a crisis manager and fusion driver: Assessing the European Union fiscal response to the COVID-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 1-17. Disponible en: https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2111418.

Schulz, M. (2014). *A speech to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*. Strasbourg: European Council.

Taylor, R. (2016). *Martin Schulz on Brexit: parting ways but working together*. London School of Economics.

Tuori, K. (2012). *The european financial crisis. Constitutional aspects and implications*. European University Institute Working Papers Law, 28. Disponible en: https:// doi.org/10.2139/ssrn.2171824.

Urbaneja Cillán, J. (2020). The European Union-Turkey cooperation and migration matters: Towards a review of the migratory statement of 18 March 2016. *Paix et Sécurité Internationales: Journal of International Law and International Relations*, 8, 211-250. Disponible en: https://doi.org/10.25267/Paix_secur_ int.2020.i8.08.

Van Rompuy, H. (2010). The challenges for Europe in a changing world. *Speech delivered at the Collège d´Europe*. Bruges: Archives of European Integration.

Watkins, S. (2014). The Political State of the Union. *New Left Review*, 90, 5.

Werts, J. (2005). The unstoppable advance of the European Council. En D. Curtin, A. Kellermann y S. Blockmans (eds.). *The European Union Constitution: the besty way forward?* (pp. 1-551). The Hague: Asser Press. Disponible en: https:// doi.org/10.1007/978-90-6704-543-8_19

Quo Vadis *UE? El futuro de la democracia comunitaria: diálogo político constructivo y superación del tradicional enfoque del control de subsidiariedad*

Sonia García Vázquez
Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de A Coruña

I. El futuro de la democracia en Europa ante un escenario de enormes desafíos.
II. La reducción de la soberanía como mutación constitucional.
III. Reforzar la democracia: cooperación parlamentaria y diálogo político constructivo.

I. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN EUROPA ANTE UN ESCENARIO DE ENORMES DESAFÍOS

Recientemente, España ha asumido la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y hay aspectos muy relevantes pendientes de negociación. Algunos países como Hungría o Polonia han esgrimido fuertes discrepancias, por ejemplo, en materia migratoria y de asilo[1], amenazando con bloquear medidas que requieren acuerdos por

[1] Podemos traer a colación un ejemplo reciente de ello que no es otro que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Caso 823/21, de 22 junio de 2023, que declara que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión y, en particular, la Directiva sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, por lo que la Comisión presentó un recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia. La situación fáctica era la siguiente: Hungría imponía a nacionales de países terceros o apátridas, que se encontrasen en territorio húngaro o se presentasen en sus fronteras y quisieran acogerse a protección internacional, desplazarse a la Embajada de Hungría en Belgrado o en Kiev para presentar una declaración de intenciones relativa a una solicitud de protección internacional.

Cómo citar / How to cite: García Vázquez, Sonia (2024). «*Quo Vadis* UE? El futuro de la democracia comunitaria: diálogo político constructivo y superación del tradicional enfoque del control de subsidiariedad», *EuroBasque (ed.), La democracia en Europa: desafíos y respuestas en tiempos de transformación,* Europa Blilduma - Monografías Landaburu Universitas, EHU Press, ISBN: 978-84-9082-885-4, pp. 303-320 — https://doi.org/10.1387/9788490828854

Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

unanimidad. Por el momento, ya han anunciado que no están dispuestos a reubicar refugiados en su territorio ni tampoco a pagar penalizaciones económicas ante esta negativa.

A estas alturas, no debe causarnos sorpresa alguna, ya que en el entramado comunitario han sido, con inveterada frecuencia, protagonistas incómodos por incumplir sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; por los sesgos de su política exterior o la provocadora posición de Vicktor Orbán en relación con las sanciones a Rusia; o por la afectación de aspectos básicos imbricados a la existencia de un Estado de Derecho[2] como, por ejemplo, el respeto a la independencia judicial.

Como muestra de su talante, en la última Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar en Granada los días 6 y 7 de octubre de 2023, el primer ministro de Hungría, secundado por Mateusz Morawiecki, incendió dialécticamente el encuentro equiparando el Reglamento de Crisis, una de las piezas maestras del actual Pacto de asilo e inmigración comunitario, con una «violación legal» a Polonia y Hungría.

Desde otra perspectiva, encima de la mesa y en el marco de la política exterior, preocupan aspectos de diversa índole vinculados a la «brújula estratégica», en sus múltiples dimensiones, tanto respecto del horizonte marcado sobre América Latina, la región más rica y próspera entre el conjunto de economías emergentes, como en relación a China, que, sin atisbo de duda, se ha convertido en un actor internacional crucial con el que es preciso interactuar estrechamente. A esto se unen otros extremos como la propuesta de la Comisión Europea a través de la que se ha solicitado a los Estados miembros que aporten hasta 66.000 millones de euros adicionales para poder completar los objetivos de esta legislatura: concretar la ayuda financiera a Ucrania y cubrir el impacto de la inflación.

Pero el asunto no se queda aquí. Por el camino, la Unión Europea suma varias crisis migratorias de envergadura, el abandono del proyecto por parte de uno de los Estados miembros[3], y para cerrar el círculo, la terrible invasión militar de Rusia en territorio de un Estado soberano que se encuentra a las puertas de Schengen.

Centrémonos en lo que, realmente, nos ocupa. Es por todos conocido que los pilares de la vieja Europa se han visto amenazados por una pandemia sin precedentes y, en este escenario, el refuerzo a la atención sanitaria y la protección social han supuesto

---

2 Véase Blázquez Peinado, M. D., «La UE ante las vulneraciones del Estado de Derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 48, 2019.

3 Desde la celebración del referéndum, Reino Unido se ha visto inmerso en una profunda crisis política, una enorme fractura social y un notable estancamiento económico. Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las aportaciones de Amstrong, K., *Brexit time. Leaving the EU. Why, how and when?*, Cambridge University Press, 2017 y Calvo Vérgez, J., *El Brexit y su incidencia en el futuro de las relaciones UE-UK*, Aranzadi, 2020.

un esfuerzo hercúleo para todos los Estados miembros de la Unión, que terminó por generar un alto déficit presupuestario y un aumento sustancial de la deuda.

En esta ocasión, contrariamente a su reacción frente a la crisis económica de 2008, donde la soberanía presupuestaria y fiscal de los Estados miembros quedó drásticamente limitada, provocando un notable debilitamiento de los servicios públicos y un intenso sufrimiento a millones de personas, la respuesta por parte de la Unión fue inmediata, solidaria y contundente[4].

Sin embargo, no podemos perder de vista que en ocasiones pretéritas la estructura de la integración económica y monetaria, el aumento de la competitividad y la vigilancia reforzada de las políticas presupuestarias y macroeconómicas comenzaron a infiltrarse en ámbitos muy diferentes, como el de la política laboral, o incluso, social de los Estados miembros, dejando una huella indeleble al partir de parámetros diametralmente opuestos a los postulados clásicos que han inspirado el desarrollo del Estado social o de bienestar.

En esta línea, las políticas de austeridad y la dureza de los ataques promovidos por los recortes provocaron un activismo jurisdiccional de consecuencias nada despreciables. Los tribunales se desmarcaron con algunos fallos de innegable impacto positivo, directo o indirecto, en el ámbito de la protección del contenido de los derechos. Pensemos, por ejemplo, en la aplicación de la dación en pago, el análisis del derecho a la intimidad familiar y la protección de la infancia en supuestos de desahucios, o las decisiones en relación a las cláusulas suelo, entre muchos otros.

Con el propósito de hacer frente a un desafío sanitario de enorme magnitud, el Consejo Europeo celebrado el 21 de julio de 2020 acordó un paquete de medidas de gran alcance que conjugaban un Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*) por valor de 750.000 millones de euros, financiados mediante la emisión de deuda comunitaria, al que se añadían 1.074 billones de euros del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, destacando la necesidad de integración de los ODS en el Semestre Europeo, que como sabemos, es el eje de la gobernanza económica de la Unión y el principal mecanismo de coordinación.

Resulta obvio que, aún después de este punto de inflexión, Europa enfrenta una recuperación lenta y a distintas velocidades[5], extremo que puede acentuar aún más la desigualdad y fisurar los intentos de cohesión[6], pero asegurar la justicia social debe ser

---

4 Sobre este particular, García Vázquez, S., Instrumentos económicos y políticas comunitarias de inclusión activa y lucha contra la pobreza y desigualdad en el marco de la Unión Económica y Monetaria, en *Futuro y retos jurídicos de la Unión Económica y Monetaria Europea*, Donaire Villa, F. J. (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 211-242.

5 Piris, J., The future of Europe. Towards a two speed Europe?, Cambridge University Press, 2011.

6 Véase el Informe del Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, Informe de Progreso, 2021, pp. 10 y 20-21.

un firme compromiso político y una responsabilidad compartida de todas las instituciones de la Unión, autoridades nacionales, regionales, locales, interlocutores sociales y sociedad civil.

En otro orden de cosas, debemos poner en valor el art. 2 TUE que afirma que los valores de la Unión son la democracia, libertad, igualdad, solidaridad y Estado de Derecho. Éste último opera, no sólo como garantía constitucional, imponiendo el respeto debido a los derechos fundamentales y la sujeción de todas las instituciones al control de conformidad de sus actos con los Tratados y principios generales del Derecho, sino que también exige la creación democrática de Derecho derivado de la Unión, lo cual implica una participación igualitaria de todos Estados miembros, ya sea directamente a través de los miembros del Parlamento Europeo, o bien a través de los representantes de los Estados en el Consejo Europeo o en el Consejo[7].

Por otro lado, la promoción del principio democrático condiciona el funcionamiento interno de la Unión (art. 10.1 TUE) y también su acción en el desarrollo de la política exterior de la Unión Europea (art. 21 TUE). En coherencia con esta premisa, aunque existen políticas sometidas a la regla de la unanimidad, como norma general el proceso decisorio europeo se caracteriza por el predominio de la regla mayoritaria, reflejo de la aplicación del principio democrático, y en él destaca la presencia de la voluntad popular canalizada, de modo indirecto, mediante los Parlamentos nacionales, a los que también debería reconocerse un papel central en el proceso legislativo europeo; pero singularmente, a través de la participación del Parlamento Europeo[8], cámara de representación de 450 millones de ciudadanos de 27 Estados miembros diferentes, elegido mediante sufragio universal directo, que goza de potestad legislativa, presupuestaria y de una nada despreciable capacidad de control sobre la Comisión Europea, hasta el punto de poder presentar frente a ésta una moción de censura[9], siempre y cuando, al menos una décima parte de los eurodiputados/as, así lo estime oportuno.

Con el propósito de potenciar los mecanismos de democracia directa y carácter participativo, el Tratado de Lisboa introduce un interesante instrumento que se desarrolla a través del Reglamento 2019/788, que no es otro que la iniciativa ciudadana europea mediante la cual, como mínimo, un millón de ciudadanos pertenecientes, al menos, a siete países de la Unión tienen derecho a someter a la Comisión Europea

---

7 *Vid.* conclusiones del Abogado General Cruz Villalón, en el Asunto C-336/09, Polonia/Comisión EU:C:2011:860, apartado 30.

8 De obligada lectura, Filibi López, I., El nuevo federalismo europeo: la posición del Parlamento Europeo ante el debate sobre el futuro de Europa, en Bengoetxea Caballero, J., *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa*, 2019, pp. 89-105; Allué Buiza, A, «El Parlamento Europeo en una Europa constitucionalizada», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 8, 2005 y Garzón, G., «El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50, 2017.

9 *Vid.* Magnette, P., «Appointing and censuring the European Commission: The adaptation of parliamentary institutions to the Community context», *European Law Journal*, n.º 7, 2001.

una propuesta con vistas a que posteriormente ésta elabore una propuesta legislativa y termine por enviarse al Consejo y al Parlamento.

Regresando a las disquisiciones teóricas sobre la crisis de los sistemas parlamentarios, a nadie se le oculta que este tema, incontestable en casi todos los países democráticamente avanzados, es objeto de intensos debates políticos y jurídicos que ponen el foco de atención sobre instituciones deliberativas, convertidas, en más ocasiones de las que sería deseable, en cámaras de confrontación o asambleas que mantienen una actitud pasiva o complaciente, que contrasta notablemente con el papel protagonista que verdaderamente les corresponde.

En un contexto dominado por los partidos políticos y la fragmentación de la representación, que implica serias dificultades para articular mayorías coherentes, los Parlamentos adolecen de debilidades que operan a favor del incremento de poder del Gobierno. En nuestro país, esa incapacidad para actuar como contrapeso efectivo es obvia y ello se ejemplifica fácilmente a través de hábitos normativos como el abuso del Decreto-Ley, para situaciones que, en puridad, no se incardinan en su supuesto habilitante, sustrayendo al Parlamento la capacidad de debatir y a las minorías la capacidad de ejercer un buen nivel de crítica constructiva, de modo que, finalmente este aspecto afecta, de modo notable, a la calidad democrática.

Pero si observamos los perfiles de la estricta función de control, el resultado es aún menos halagüeño. No podemos olvidar, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre, que responde a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al Decreto por el que se acordó el segundo estado de alarma, y que estuvo vigente desde el 9 de noviembre de 2020 al 9 de mayo de 2021.

Como recordaremos perfectamente, el Alto Tribunal declaró inconstitucional la prórroga, dando un puñetazo dialéctico en un escenario en el que la mayoría parlamentaria había aceptado, acríticamente, permanecer un lapso temporal de seis meses inhibiéndose de la realización del control parlamentario debido, a tenor de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio, así como de la prohibición constitucional del art. 116.5 de la Constitución española en relación a que una declaración de estado de alarma pueda interrumpir el funcionamiento de las Cámaras parlamentarias[10].

---

[10] Para un estudio pormenorizado de los distintos mecanismos de control del poder durante las crisis sanitarias, incorporando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es de consulta obligada la aportación doctrinal de Cabanas Veiga, M., *Los retos actuales del estado social ante las crisis económicas y sanitarias*, Colex, 2021. Asimismo, se recogen interesantes comentarios de la STC 148/2021, de 14 de julio, STC 168/2021, de 9 de octubre, y STC 183/2021, de 27 de octubre, todos ellos pronunciamientos frente a las medidas que el Poder ejecutivo adoptó en relación a la pandemia, en Álvarez Vélez, M. I., «Alarma y pandemia: problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 111, 2021, pp. 547-574.

Aún con el viento en contra, la idea de la esencialidad del Parlamento, insustituible como institución de representación de la soberanía, expresión de los intereses generales y garantía de libertad, así como centro neurálgico de nuestro sistema institucional, pasará a convertirse en el eje central de las coordenadas de nuestra singladura.

II. LA REDUCCIÓN DE LA SOBERANÍA COMO MUTACIÓN CONSTITUCIONAL

Como he tenido ocasión de recordar en otra de mis aportaciones, asistimos a un proceso de pérdida asimétrica de independencia presupuestaria y fiscal, en tanto que las leyes de presupuestos aparecen condicionadas por los compromisos europeos, y la controversia alcanza tal dimensión que en los Estados que fueron sometidos a mecanismos de asistencia financiera, la reducción de su soberanía fue calificada por la doctrina de verdadera «mutación constitucional»[11], aderezada con políticas de privatización de servicios públicos[12].

En otro orden de cosas, la política económica comunitaria generó el indeseable efecto de limitar el control democrático que antaño ejercían los Parlamentos nacionales[13] y este extremo, sumado a otros, ha tenido como consecuencia un aumento de la desafección ciudadana en relación al proyecto de integración[14].

Pero los dirigentes de la Unión tomaron buena nota de ello y antes de la pandemia comenzaron a mantener una actitud proactiva incluyendo en la hoja de ruta de la Unión Económica y Monetaria el desarrollo de un Pilar Europeo de los Derechos Sociales[15], de alcance muy limitado, que recoge veinte principios agrupados en torno

---

[11] La reforma de la gobernanza europea ha mutado el modelo social y erosionado la capacidad de orientar las políticas fiscales y macroeconómicas de los Estados miembros a causa del reforzamiento de agencias y órganos técnicos, en paralelo a una disminución del papel de los órganos de representación nacional. Sobre este particular, Martinico, G., «Las implicaciones de la crisis: una reseña de la literatura reciente», *Revista de Estudios de Deusto*, Vol. 64, núm. 1, 2016, p. 2; Closa Montero, C., «Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea», *Revista de Estudios Políticos*, 165, 2014, pp. 65-94 y ss; y Olesti Rayo, A., La evolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en VV.AA., *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Internacionales, Madrid, 2013, p. 57 y ss

[12] García Vázquez, S., *opus cit.*, *REVAP*, n.º 112, 2018, p. 137.

[13] *Vid.* García Vázquez, S., «La cooperación interparlamentaria y el despertar fallido de los Parlamentos nacionales: desequilibrio institucional e impacto de la integración europea sobre las instituciones de los Estados miembros», *ReDCE*, n.º 29, enero-junio, 2018; y Elices, A., «Las limitaciones de la soberanía nacional en materia económica dentro de la Unión Europea», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 80, 1996.

[14] García Vázquez, S., *opus cit.*, *REVAP*, n.º 112, 2018, p. 139.

[15] El 17 de noviembre de 2017 fue proclamado el Pilar Europeo de Derechos Sociales por parte de las tres instituciones comunitarias: Consejo Europeo, Parlamento Europeo y Comisión Europea. De esta forma, se implicaba en su aplicación a las instituciones europeas, a los Estados miembros, interlocutores sociales y al resto de los agentes implicados, garantizando así, en el plano interno,

a grandes bloques: el primero en relación a la igualdad de oportunidades y a la entrada en el mercado de trabajo; el segundo, sobre condiciones laborales justas y participación activa; y el tercero sobre la garantía de un nivel de protección e inclusión social adecuado; pero lo cierto es que, como era de esperar, no aportó más derechos ni en el ámbito comunitario ni en el nacional y, francamente, hemos tenido dudas de que sirviese para reafirmar los ya existentes. En consecuencia, su aprobación constituyó más un ejercicio de maquillaje que una verdadera declaración que incorporase al acervo jurídico común medidas materiales sustantivas[16].

La consideración de que la representación y el parlamentarismo se encuentran en crisis es una idea habitual y lo que late detrás de ella es una sucesión de retos que se han concatenado a lo largo del tiempo. Pero es preciso recordar el inmenso valor de la representación democrática, porque los Parlamentos, como pilares de nuestro sistema, no pueden dejar jamás de integrar los valores de la libertad, la igualdad y la controversia pacífica, frente a la vieja dialéctica del odio, trazada entre amigos y enemigos, tan característica de las dictaduras[17].

No cabe duda alguna de que el proceso de integración europea afecta a la estructura de poderes del Estado transformando radicalmente el marco jurídico e institucional y generando un complicado equilibrio en las relaciones Parlamento-Gobierno. Y no, la cesión de competencias a la Unión Europea no ha provocado un desapoderamiento completo de los órganos estatales, pero ha modificado, más de lo que sería deseable, su posición constitucional[18]. Realmente la integración ha implicado la disminución del papel de los Parlamentos nacionales como autoridad legislativa, presupuestaria y de control, y, en segundo lugar, un cambio en la misión de los Ejecutivos de los Estados, que pasan a ostentar, en el ámbito comunitario, el poder legislativo a través de su participación en el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo[19].

Si bien la controversia sobre la colaboración de los Parlamentos en la construcción comunitaria viene siendo objeto de estudio desde hace tiempo[20], resulta obvio que la crisis económica, así como las complicaciones crecientes de la *multilevel*

---

una participación activa, no sólo desde la Administración General del Estado, sino también desde las Comunidades Autónomas con el objetivo de avanzar en la lucha frente a la desigualdad.

16 García Vázquez, S., *opus cit.*, *REVAP*, n.º 112, 2018, p. 157.

17 *Vid.*, por todos, VV. AA., *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, De la Iglesia Chamarro, A. (coord.), Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023.

18 En relación al ordenamiento comunitario y las transformaciones en el ámbito jurídico estatal, puede consultarse Winzen, T., *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform*, Oxford University Press, 2017.

19 García Vázquez, S., *opus cit.*, *ReDCE*, núm. 29, enero-junio, 2018, p. 84.

20 Véanse, por todos, Smith, E., *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer International Law, Londres, 1996; Norton, P., *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, Londres, 1996; y Raunio, T., «The Gatekeepers of European Integration?. The Functions of National Parliaments in the EU Political System», *Journal of European Integration*, 33:3, 2011, pp. 303-321.

governance[21], evidencian la compleja relación entre soberanía, legitimidad e integración, generando la necesidad de impulsar nuevamente un debate riguroso sobre este particular.

A nuestro juicio, los Parlamentos nacionales son los perdedores en el proceso de integración, seguramente seguidos muy de cerca por los Tribunales y Cortes Constitucionales en un marco de carencia de un diálogo judicial efectivo, porque resulta obvio que se produce una transferencia creciente de poder al Consejo a costa de las instituciones nacionales democráticamente elegidas por los ciudadanos[22] sobre las que recae el reto de asegurar la rendición de cuentas[23], aunque lamentablemente, el ejercicio del control político sea bastante exiguo[24].

En este orden de cosas, sería imprescindible articular mecanismos que incrementen la capacidad de control real de los Parlamentos nacionales, como consecuencia del creciente grado de influencia del Derecho comunitario sobre los ordenamientos jurídicos internos y sobre la vida de los ciudadanos, de modo que los Ejecutivos sólo puedan comprometer aquellas posiciones que hayan sido previamente debatidas en las Cámaras nacionales de representación popular.

Hasta hace cuarenta y cuatro años el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros mantenían relaciones de carácter orgánico, ya que no debemos olvidar que los diputados al Parlamento Europeo eran designados, de modo directo, entre los diputados de los Parlamentos nacionales. Pero, posteriormente, la nueva elección de los miembros del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo quebró ese escenario y esos vínculos fueron desapareciendo. Evidentemente, el Tratado de Maastricht contribuyó a restablecerlos a través de dos declaraciones que preveían el respeto a la participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión, el impulso de la cooperación y la organización de encuentros con cierta asiduidad[25].

---

21 Resulta de especial interés, entre otros, la lectura de Enderlein, H., Wälti, S., y Zürn, M., *Handbook on Multi-level Governance*, Elgar, 2012; Pernice, I., «The Treaty of Lisbon: Multi-level Constitutionalism in action», *C. Journal of European Law*, 15, 3, 2009 y Pernice, I., *Fondements du Droit Constitutionnel européen*, Pedone, Paris, 2004.

22 *Vid.* Scarlatti, P., *Democracia y teoría de la legitimación en la experiencia de la integración europea: contribución a una crítica de constitucionalismo multinivel*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2011 y Gómez Sánchez, Y., *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*, UNED, Madrid, 2011.

23 Sobre transparencia y rendición de cuentas, Rauh, C., y De Wilde, P., «The opposition deficit in EU accountability: Evidence from over 20 years of plenary debate in four Member States», *European Journal of Political Research*, 57, 2018, pp. 194-216.

24 García Vázquez, S., *opus cit.*, *ReDCE*, núm. 29, enero-junio, 2018, p. 85.

25 El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales, Ficha técnica UE, 2023. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/22/el-parlamento-europeo-relaciones-con-los-parlamentos-nacionales. Fecha consulta: 3 de septiembre de 2023.

Por su parte, Ámsterdam con su Protocolo anexo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales, impulsó una significada participación en las actividades de la Unión y dejó prevista una transmisión más rápida de las propuestas legislativas de la Comisión para que los Parlamentos de los Estados miembros pudiesen examinarlas convenientemente antes de que el Consejo adoptase una decisión.

Llegados a este punto, hay que plantearse el siguiente interrogante: entonces, ¿de qué modo reforzó el Tratado de Lisboa el papel de los Parlamentos nacionales, que hasta entonces sólo podían pronunciarse a través de la COSAC[26] y de un modo no vinculante? La respuesta es muy sencilla: atribuyéndoles el control directo del respeto al principio de subsidiariedad mediante la aplicación del mecanismo del *early warning system* o sistema de alerta temprana.

Una vez que hemos llegado aquí, abordaremos las luces y las sombras del sistema de control basado en el respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que nace con la teleología de combatir posibles excesos de la Unión Europea en el ejercicio de sus competencias.

Sin atisbo de duda, estamos ante una oportunidad, parcialmente fallida, de incrementar la acción de los Parlamentos estatales; pero no la perdamos de vista porque a través de esta vía se puede potenciar, también, la participación regional en la integración europea, que, a nuestro juicio, resulta imprescindible para el mantenimiento y evolución saludable del proceso de democratización en la Unión.

Así, además de la función activa de transposición al Derecho nacional de las Directivas europeas, aunque en verdad el margen de deliberación sea ínfimo y suela transformarse en una actividad de carácter mecánico, las competencias de los Parlamentos de los Estados miembros se reactivan.

Si revisamos el Protocolo n.º 1, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales, constataremos que contempla premisas sobre la cooperación interparlamentaria, canje de información y aplicación de buenas prácticas con el Parlamento Europeo y sus Comisiones especializadas, a través de la COSAC, que puede dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que entiendan oportuna, participando, asimismo, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el control político de EUROPOL y en la evaluación de las actividades de EUROJUST.

Por lo que respecta al Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, es obvio que arbitra un sistema de alerta para los actos legislativos que se encuentran en fase de trámite[27]. De este modo, en aplicación del mismo, la Comisión está obligada a promover consultas a los Parlamentos nacionales antes de una iniciativa legislativa. A partir de la fecha de transmisión de esta informa-

---

[26] Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión Europea.
[27] García Vázquez, S., *opus cit.*, *ReDCE*, núm. 29, enero-junio, 2018, p. 88.

ción, los Parlamentos disponen de un plazo de ocho semanas para emitir un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. En España será la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea la responsable del desarrollo de este procedimiento en las Cortes Generales[28].

Cuando los dictámenes negativos representen, al menos, un tercio del total de votos, el proyecto debe volver a estudiarse. De hecho, cuando la oposición se suscite por Parlamentos que incluyan la mayoría simple de los derechos de voto, el proyecto podrá retirarse por mayoría del cincuenta y cinco por cien de los miembros del Consejo o por mayoría simple del Parlamento Europeo, pero aun así la Comisión podría decidir mantener la propuesta. Siendo esto atípico, deberá justificar mediante un dictamen motivado por qué considera que la iniciativa sí respeta el principio de subsidiariedad y este dictamen será sometido a la consideración del Parlamento Europeo y el Consejo[29].

Seguidamente, cabe destacar que el artículo 8 del Protocolo n.º 2 contempla una vía de recurso judicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, abierta a los Parlamentos nacionales, aunque la legitimación de impugnación del acto ante el Tribunal descansa realmente sobre el Gobierno nacional que goza de competencia exclusiva para formalizar la interposición del recurso y representar al Parlamento. Asimismo, se reconoce legitimación, también al Comité de las Regiones, pero este es un cauce procesal infrautilizado.

Pero, realmente, ¿qué virtualidad práctica tiene este principio? A todas luces, nos encontramos ante un principio ambiguo e indefinido, que el Tribunal de Justicia, proclive a ampliar el ámbito de actuación de la Unión, ha interpretado de forma tremendamente restrictiva. Por su parte, las otras instituciones, la Comisión y el Parlamento europeo, tampoco han dejado entrever un gran entusiasmo por su implementación. Para finalizar, la doctrina ha deliberado acerca de su carácter mixto, que suma una dimensión de carácter jurídico y otra de corte político, criticando su efecto restringido, ya que se circunscribe exclusivamente al marco de las competencias compartidas.

En este instante debemos formularnos otra pregunta: ¿Es la participación regional imprescindible para la consolidación del proceso de democratización de la Unión Europea?[30]. Pensemos que, en su momento Reino Unido con Escocia y Gales, y aho-

---

[28] Véase Viciano Pastor, R., «La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, n.º 3, 1999.

[29] *Vid*. artículo 7 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, *Diario Oficial* nº 115 de 09/05/2008 p. 0206-0209.

[30] De obligada consulta Alonso de León, S., «Análisis crítico del papel de los Parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad de la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 16, 2011, pp. 283-331. En esta valiosa aportación se realiza un interesante análisis comparativo entre la situación de Alemania, Austria, Bélgica, Italia o Portugal, entre otros.

ra Alemania, Austria, Italia, Portugal (Azores y Madeira), Finlandia (Islas Åland) y España cuentan con entidades territoriales que gozan de considerables niveles de autonomía[31].

Verdaderamente, la respuesta sólo puede ser afirmativa, puesto que en la toma de decisiones de la UE debe atribuirse a los entes regionales y de carácter local un papel más relevante en ámbitos que son de su competencia, estimulando de este modo la cooperación horizontal. A nuestro juicio, resulta inexcusable deliberar sobre la participación autonómica en la toma de decisiones comunitarias, singularmente en aquellos aspectos que les vinculan de modo directo[32], porque tradicionalmente han sido los convidados de piedra tanto en la producción normativa como en la actuación administrativa y este extremo debe ser corregido.

A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, que vino a mitigar tímidamente esa situación, se procede a la creación del Comité de las Regiones[33], órgano consultivo conformado por 329 miembros titulares elegidos a escala regional y local, que perfila un vínculo entre los territorios y las instituciones de la Unión abriendo la posibilidad de incrementar la participación activa de los representantes locales y regionales en el proceso decisorio comunitario, y reforzando su posición, como guardián del principio de subsidiariedad a través del reconocimiento de legitimación activa para acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea pudiendo interponer recursos de anulación[34].

En virtud del artículo 5.3 TUE, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros en los niveles central, regional o local. Siendo esto así, su actividad estará motivada cuando los fines puedan alcanzarse mejor a escala comunitaria, como consecuencia de la dimensión o efectos de la acción pretendida.

Desde una perspectiva global, la posible participación de los Parlamentos regionales en el «*early warning system*» atestigua cierto grado de empatía por parte de la Unión Europea con las regiones y sus tradicionales reivindicaciones, pero el margen de acción es escaso y, por el momento, cicatero, y puede serlo aún más si los Estados miembros no articulan de modo correcto mecanismos que garanticen

---

31 Véase Carmona Contreras, A. M., «La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿Nada nuevo bajo el sol?», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, n.º 23, 2009.

32 Areizaga Hernández, J. C., «La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución, práctica y evolución», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, 2010, pp. 29-70.

33 González Terol, A., *El Comité de las Regiones de la Unión Europea*, UCM, 2019.

34 *Vid.* Estrella de Noriega, A., *El dilema de Luxemburgo: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

la verdadera canalización de la opinión de las regiones en el proceso de decisión de la Unión[35].

En esta línea, las reformas estatutarias en España entroncan con la tendencia de reforzar el papel de los Parlamentos autonómicos[36] que, aunque participan en el mecanismo de alerta temprana, disponen de un plazo exiguo para aprobar un dictamen jurídico motivado sobre el cumplimiento o vulneración del principio de subsidiariedad[37]. Los relativamente nuevos Estatutos de Autonomía, formalmente Leyes Orgánicas del Estado que forman parte del bloque de la constitucionalidad, aprobados o reformados en el lapso temporal 2006-2017 recogen reivindicaciones específicas en relación a la Unión, pero verdaderamente no existe un criterio armonizado, referido a la participación de las Asambleas legislativas autonómicas en el control de subsidiariedad[38]. Los Parlamentos regionales de Castilla y León, Cataluña, Euskadi o Valencia, entre otros, ejercen una función de control creando Comisiones permanentes para abordar asuntos europeos de carácter no legislativo[39].

De modo individual, serán los Estados miembros, en su caso, los que establecerán los requisitos necesarios para formalizar las previsiones contempladas en el Protocolo n.º 2 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, así como para determinar la forma en que se desarrollará la actuación de los Parlamentos nacionales y de las Asambleas legislativas regionales. En un análisis comparado, puede inferirse que el sistema español es uno de los menos garantistas respecto de los intereses autonómicos, desvirtuando y truncando, de este modo, los objetivos reales del Protocolo, puesto que la posición de los Parlamentos regionales no terminará por ser vinculante para el Parlamento nacional[40].

En los momentos en que se reciba una iniciativa legislativa comunitaria, ésta debe ser enviada por el Congreso de los Diputados y el Senado a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, a efectos de su conocimiento y con el propósito

---

35 Por todos, Vara Arribas, G., «El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2, 2011, pp. 24-32.

36 Bilbao Ubillos, J. M., El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos, en Biglino Campos, P. (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, 2003, pp. 201-285.

37 Como punto de partida, pueden consultarse Fromage, D., *Les Parlements dans L´Union Européene après le Traité de Lisbonne*, L´Harmattan, 2015; Kiver, P., *The Early Warning System for the principle of subsidiarity*, Routledge, 2012; Storini, C., *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

38 Martín y Pérez de Nanclares, J. M., «Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Europeo*, 33, 2010, pp. 45-90.

39 De consulta obligada a estos efectos, López de Lerma Galán, J., «El procedimiento de participación de los Parlamentos regionales en la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 115, primer semestre, 2023, pp. 267-268.

40 De máximo interés, revisar la aportación de Alonso de León, S., *opus cit.*, pp. 271 y ss.

de que puedan enviar a las Cortes Generales, en el plazo de cuatro semanas, un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, pero sólo en el supuesto de que la Comisión Mixta del Parlamento nacional aprobase y, finalmente, enviase su propio dictamen motivado sobre la vulneración de este principio, quedaría compelida a incorporar la totalidad de los dictámenes emitidos por los Parlamentos autonómicos[41].

De este modo, la normativa española, concretamente la Ley 24/2009, parece bastante abierta, como consecuencia de que la opción que se contempla se concreta en la remisión a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas de todas las iniciativas legislativas europeas, sin excepción alguna y sin formular elucubraciones sobre las posibles afectaciones competenciales. No obstante, como acabamos de mencionar, en la práctica, el escenario se torna mucho menos afable porque la inclusión de los dictámenes elaborados por las Asambleas legislativas regionales dependerá, en última instancia, de una decisión nacional, y para colmo de despropósitos la negativa a tenerlos en consideración no precisa siquiera motivación. Ante este panorama, después de los grandes esfuerzos realizados, no puede extrañar a nadie que la frustración de los entes regionales aumente de modo exponencial. Finalmente, en un lapso temporal máximo de ocho semanas, los dictámenes serán enviados a los presidentes del Congreso y del Senado, así como a los presidentes del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea[42].

Nos restaría despejar otro pequeño interrogante: ¿Cómo desarrollan su actuación los Parlamentos regionales o autonómicos? Pues bien, en los Parlamentos autonómicos la actividad de las comisiones de asuntos europeos es muy compleja y no está exenta de dificultades técnicas, puesto que no existen procedimientos comunes ni pautas análogas para discutir y acordar el posible dictamen autonómico. Si tomamos como ejemplo el Parlamento Vasco, constataremos que, una vez recibida la iniciativa en el Registro de la Cámara, se abrirá un expediente y la documentación se remitirá a la Presidencia y a la Mesa, abriéndose un plazo para que los grupos parlamentarios puedan presentar las aportaciones que consideren oportunas. Seguidamente, se enviará la documentación al Gobierno y a los órganos forales, en aquellos supuestos en que sus competencias pudiesen verse afectadas. Durante todo el proceso, la Mesa fiscalizará el procedimiento para que los trámites se desarrollen correctamente y que el dictamen elaborado se publique en el *Boletín Oficial del Parlamento* y se remita, de modo inmediato, a las Cortes Generales[43].

Aunque los Parlamentos autonómicos han quedado relegados a un segundo plano, debemos referenciar dos iniciativas orientadas a extender su poder en la política eu-

---

41 García Vázquez, S., *opus cit.*, *ReDCE*, n.º 29, enero-junio, 2018, p. 97.
42 Alonso de León, S., *opus cit.*, p. 271.
43 López de Lerma Galán, J., *opus cit.*, p. 274 y ss.

ropea. En 1997 se crea la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) que, en realidad, es una conferencia de presidentes. En noviembre de 2002 se crea la NORPEC (Network of Regional Parliamentary European Committees), una red de comisiones de asuntos europeos de Asambleas regionales compuesta por los Parlamentos de Cataluña, Euskadi, Escocia y Alta Sajonia (en calidad de observador). Por ahora, los resultados son poco reseñables y sin parangón alguno en relación con la actividad de la COSAC[44].

Para finalizar estas escuetas reflexiones, resulta obligado aproximarnos al Parlamento Europeo, órgano legislativo de la Unión e institución representativa de todos los ciudadanos comunitarios que precisa fortalecer su cometido institucional en la elaboración de políticas europeas. Como bien sabemos, le corresponden una pléyade de competencias cruciales. Entre ellas, destaca la revisión de los Tratados, la interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión en supuestos de violación del Tratado, las decisiones sobre la posible ampliación de la UE, la elección del Defensor del Pueblo Europeo y la aprobación del presupuesto, así como la fiscalización de su ejecución o la aprobación, junto al Consejo, de la legislación comunitaria, partiendo de las propuestas que formule la Comisión.

Tampoco debemos dejar preterido el ejercicio del control político sobre las instituciones de la Unión Europea, que se extiende desde la obligación del Consejo y Comisión de responder a todas las preguntas parlamentarias que les formule hasta la posibilidad de plantear una moción de censura frente a la Comisión, mecanismo que precisa la aquiescencia de dos terceras partes de los votos emitidos, que representen la mayoría de los eurodiputados/as. Si esta herramienta de control triunfase, obteniendo los apoyos requeridos, la Comisión debería dimitir.

III. REFORZAR LA DEMOCRACIA: COOPERACIÓN PARLAMENTARIA Y DIÁLOGO POLÍTICO CONSTRUCTIVO

Resulta incontrovertible que los progresos en el marco de la integración europea han ocasionado una substancial pérdida de soberanía de los Estados que deja relegados a un segundo plano a los Parlamentos nacionales, extremo que hay que censurar tajantemente incrementando la vigilancia sobre la actuación y gestión de los Ejecutivos, y por otro, instituyendo un diálogo fluido de perfil cooperativo con el Parlamento Europeo, puesto que la estrecha cooperación interparlamentaria debe constituir uno de los ejes cruciales para la construcción del futuro de la Unión.

---

[44] Cancela Outeda, C., «Sobre los Parlamentos regionales y la Unión Europea», *VIII Congreso Español de Ciencia Política*, p. 20. Fecha consulta: 15 de septiembre de 2023. https://aecpa.es/files/congress/8/actas/area2/GT-6/CANCELA-CELSO.pdf.

Como es por todos conocido, en 1989 se creó la COSAC con el propósito de promover las buenas prácticas e instituir un marco estable para preparar encuentros en los que deliberar sobre política exterior y seguridad[45]. Progresivamente se ha ido desarrollando como un engranaje institucionalizado mediante el cual los órganos con competencias en materia comunitaria a nivel nacional intercambian ideas, proyectos o experiencias. Por último, además de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión, que se alza como guardiana de la coordinación de las actividades interparlamentarias, nace el European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) o Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (CEIDP) y la plataforma IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange), con la finalidad de aportar aire fresco e imprimir celeridad en la cooperación interparlamentaria[46].

Es indiscutible que queda mucho camino por recorrer y no estamos viendo todavía el techo de esta evolución. Por traer a colación un ejemplo, las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa apuntalan algunas ideas relevantes. La Conferencia, que concluyó el 9 de mayo de 2022, constituye un ejercicio de discusión, debate y colaboración entre ciudadanos y políticos sin precedentes, que se extiende a lo largo de un año, culminando en un informe que plantea 49 propuestas y 320 medidas agrupadas en nueve áreas temáticas distintas, entre ellas la democracia europea.

Pero, ¿cuáles son, entonces, las conclusiones del informe final sobre el papel futuro de los Parlamentos en la Unión Europea?

Pues una de las conclusiones más trascendentales sería que, por un lado, son precisas sinergias que fortifiquen la posición de los Parlamentos, promoviendo el diálogo y reforzando la cooperación; y por otro, que debemos explorar nuevas fórmulas de interacción con la ciudadanía para lograr una democracia participativa más robusta que contribuya a completar la representativa. En esta línea, se refleja la aspiración de acercar las instituciones comunitarias a los ciudadanos[47] e introducir una mayor participación de los Parlamentos regionales en la toma de decisiones comunitarias, como consecuencia de que el nivel regional y local son, sin duda alguna, los más próximos a la población y, por ello, en el futuro, no muy lejano, deberán desenvolver una misión más dinamizadora.

---

45 Marcuello Moreno, J. L., «Presente y futuro del COSAC tras el Tratado de Lisboa», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 318, 2011, pp. 13-15; Dias Pinheiro, B., «The contribution of COSAC to joint parliamentary scrutiny in the EUA practitioner's view», *Perspectives on Federalism*, vol. 10, n.º 3, 2018.

46 García Vázquez, S., *opus cit.*, *ReDCE*, núm. 29, enero-junio, 2018, pp. 96 y 101.

47 La profesora Pérez de las Heras, especialista de primera línea y referencia para muchos, ha trabajado esta materia y nos ilustra sobre ello. Por todos, véase la interesante aportación de Pérez de las Heras, B., «La participación ciudadana en el futuro de Europa: instrumentos y oportunidades para promover un espacio público europeo», *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, vol. 22, n.º 45, 2020, pp. 81-102.

En otras palabras, debemos luchar para seguir construyendo una Europa asentada sobre valores comunes, más cohesionada y justa desde una perspectiva social, y a los efectos del tema que nos ocupa, caminar en dirección a una acción conjunta que implique un aumento de la participación de los ciudadanos, un debate político constructivo y la superación de los tímidos enfoques tradicionales que pivotan sobre el control de subsidiariedad.

BIBLIOGRAFÍA

Allué Buiza, A, «El Parlamento Europeo en una Europa constitucionalizada», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 8, 2005.

Alonso de León, S., «Análisis crítico del papel de los Parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad de la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 16, 2011.

Álvarez Vélez, M. I., «Alarma y pandemia: problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 111, 2021.

Amstrong, K., *Brexit time. Leaving the EU. Why, how and when?*, Cambridge University Press, 2017.

Areizaga Hernández, J. C., «La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución, práctica y evolución». *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, 2010.

Bilbao Ubillos, J. M., «El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos», en Biglino Campos, P. (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, 2003.

Blázquez Peinado, M. D., «La UE ante las vulneraciones del Estado de Derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 48, 2019.

Cabanas Veiga, M., *Los retos actuales del estado social ante las crisis económicas y sanitarias*, Colex, 2021.

Cancela Outeda, C., «Sobre los Parlamentos regionales y la Unión Europea», *VIII Congreso Español de Ciencia Política*. https://aecpa.es/files/congress/8/actas/area2/GT-6/CANCELA-CELSO.pdf.

Calvo Vérgez, J., *El Brexit y su incidencia en el futuro de las relaciones UE-UK*, Aranzadi, 2020.

Carmona Contreras, A.M., «La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿Nada nuevo bajo el sol?», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, n.º 23, 2009.

Closa Montero, C., «Los cambios institucionales en la gobernanza macroeconómica y fiscal de la UE: hacia una mutación constitucional europea», *Revista de Estudios Políticos*, 165, 2014.

De Castro Ruano, J. L., «El Sistema de Alerta Temprana para el control de subsidiariedad: su aplicación en el Parlamento Vasco». *Revista CIDOB d´afers internacionals*, 99, 2012.

Dias Pinheiro, B., «The contribution of COSAC to joint parliamentary scrutiny in the EUA practitioner's view», *Perspectives on Federalism*, vol. 10, n.º 3, 2018.

Elices, A., «Las limitaciones de la soberanía nacional en materia económica dentro de la Unión Europea», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 80, 1996.

Enderlein, H., Wälti, S. y Zürn, M., *Handbook on Multi-level Governance*, Elgar, 2012.

Estrella de Noriega, A., *El dilema de Luxemburgo: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

Filibi López, I., «El nuevo federalismo europeo: la posición del Parlamento Europeo ante el debate sobre el futuro de Europa», en Bengoetxea Caballero, J. (coord.), *Europa de las regiones y el futuro Federal de Europa*, 2019.

Fromage, D., *Les Parlements dans L´Union Européene après le Traité de Lisbonne*, L´Harmattan, 2015.

García Vázquez, S., «La cooperación interparlamentaria y el despertar fallido de los Parlamentos nacionales: desequilibrio institucional e impacto de la integración europea sobre las instituciones de los Estados miembros», *ReDCE*, núm. 29, enero-junio, 2018.

—, «Gobernanza económica y erosión del constitucionalismo social. El Pilar Europeo de los Derechos Sociales: ¿efectividad y contenido mínimo de los derechos sociales frente a las políticas de austeridad?», *REVAP*, n.º 112, 2018.

—, «Instrumentos económicos y políticas comunitarias de inclusión activa y lucha contra la pobreza y desigualdad en el marco de la Unión Económica y Monetaria», en Donaire Villa, F. J. (coord.), *Futuro y retos jurídicos de la Unión Económica y Monetaria Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

Garzón, G., «El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 50, 2017.

Gómez Sánchez, Y., *Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales*, UNED, Madrid, 2011.

González Terol, A., *El Comité de las Regiones de la Unión Europea*, UCM, 2019.

Kiver, P., *The Early Warning System for the principle of subsidiarity,* Routledge, 2012.

López de Lerma Galán, J., «El procedimiento de participación de los Parlamentos regionales en la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 115, 2023.

Magnette, P., «Appointing and censuring the European Commission: The adaptation of parliamentary institutions to the Community context», *European Law Journal*, n.º 7, 2001.

Marcuello Moreno, J. L., «Presente y futuro del COSAC tras el Tratado de Lisboa», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 318, 2011.

Martín y Pérez de Nanclares , J., «La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad», en Closa Montero y Fernández Sola (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

—, «Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 33, 2010.

Martinico, G., «Las implicaciones de la crisis: una reseña de la literatura reciente», *Revista de Estudios de Deusto*, Vol. 64, núm. 1, 2016.

Norton, P., *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, Londres, 1996.

Olesti Rayo, A., «La evolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», en VV. AA., *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Internacionales, Madrid, 2013.

Pérez de las Heras, B., «La participación ciudadana en el futuro de Europa: instrumentos y oportunidades para promover un espacio público europeo», *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, vol. 22, n.º 45, 2020.

Pernice, I., *Fondements du Droit Constitutionnel européen*, Pedone, Paris, 2004.

—, «The Treaty of Lisbon: Multi-level Constitutionalism in action», *C. Journal of European Law*, 15, 3, 2009.

Piris, J., *The future of Europe. Towards a two speed Europe?*, Cambridge University Press, 2011.

Rauh C., y De Wilde, P., «The opposition deficit in EU accountability: Evidence from over 20 years of plenary debate in four Member States», *European Journal of Political Research*, 57, 2018.

Raunio, T., «Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments», *Working Paper Real Instituto Elcano*, n.º 36, 2010.

—, «The Gatekeepers of European Integration?. The Functions of National Parliaments in the EU Political System», *Journal of European Integration*, 33:3, 2011.

Scarlatti, P., *Democracia y teoría de la legitimación en la experiencia de la integración europea: contribución a una crítica de constitucionalismo multinivel*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2011.

Smith, E., *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer International Law, Londres, 1996.

Storini, C., *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

Vara Arribas, G., «El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2, 2011.

Viciano Pastor, R., «La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario», en *Parlamento y Constitución*. Anuario, n.º 3, 1999.

Vila Ramos, B., «El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 22, 2010.

VV. AA., *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, De la Iglesia Chamarro, A. (coord.), Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023.

Winzen, T., *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform*, Oxford University Press, 2017.

La democracia no ha dejado de evolucionar desde su surgimiento. Nada tiene que ver la democracia de la Atenas de Pericles con el incipiente parlamentarismo inglés, o con el concepto de democracia vinculada a los derechos que emergió en la Revolución Francesa. Tras el horror de las dos guerras mundiales y el abismo moral de los campos de exterminio, la construcción europea inició un proceso de superación del Estado nacional que prosigue en nuestros días. Aquellos Estados europeos resultaban demasiado pequeños para los grandes retos y demasiado grandes para muchos problemas de alcance regional o local.

La construcción de Europa, sólidamente basada en unos valores comunes, ha elevado de forma considerable el bienestar de la ciudadanía y reforzó la democracia en el continente, apoyando y consolidando los diversos procesos de transición política. Pero al mismo tiempo, la creación de este nuevo nivel institucional y político ha supuesto un desafío a la noción clásica de democracia y se enfrenta en la actualidad a un contexto en el que los procesos de globalización, los cambios geopolíticos y el auge de diversos tipos de populismo y extremismo, parecen haber generado una crisis de la democracia que podría amenazar su propia existencia.

En esta obra, EuroBasque ha reunido a un conjunto de expertos que analizan esta compleja situación desde enfoques diversos y críticos, prestando una especial atención a las respuestas que se están dando para afrontar esta crisis.

Sailak eta bildumak · Series y colecciones
EUROPA BILDUMA

Laguntzaileak/Colaboradores:

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO

araba álava
foru aldundia diputación foral

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral

Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa
ETORKIZUNA ORAIN
Es futuro

Servicio Editorial de la UPV/EHU
editorial@ehu.eus • 94 601 2227
Edificio Biblioteca, 1ª planta
Bº Sarriena s/n. Campus de Bizkaia
www.ehu.eus/argitalpenak