



IX Convegno internazionale della S.I.S.E.

## La cittadinanza elettorale

Ciudadania y democracia en Europa -  
Electores ,partidos y liderazgo en la  
construcción del Demos europeo

Miguel Martinez Cuadrado

Gruppo C  
Le dimensioni sociali della cittadinanza elettorale

Firenze, 14-15 Dicembre 2006

## CIUDADANIA Y DEMOCRACIA EN EUROPA

Electores ,partidos y liderazgo en la construcción del Demos europeo.

-----

Ponencia en el Seminario Internacional de la SISE – Società Italiana di Studi Elettorali.  
Florencia 14-16 diciembre 2006

Del Prof. MIGUEL MARTINEZ CUADRADO.  
Catedrático de Derecho constitucional de la Univ. Complutense. Madrid.

oooOooo

### SUMARIO :

#### I.

TRES ORDENES NORMATIVOS EN AMBITOS INSTITUCIONALES  
DIFERENCIADOS:

Consejo de Europa, Eurozona, Europa de los Veinticinco(2004)-Veintisiete(2007)

#### II.

SINGULARIDAD DE LA CONSTRUCCION EUROPEA DESDE LA II G M  
Electores, Partidos y Personalización del liderazgo en las democracias europeas.

#### III

LA CONSTRUCCION EUROPEA DESDE LA ELECCION DIRECTA POR  
SUFRAGIO UNIVERSAL DEL PARLAMENTO EUROPEO : 1979 – 2009.

Demos y Ciudadanía como desafíos permanentes de la Unión europea . Las elecciones de 2009 como ejemplo del Cambio generacional de los europeos al cumplirse sesenta años desde el fin de la IIGM, el Congreso del Movimiento europeo de La Haya de 1948 y los Tratados fundacionales de la década los años Cincuenta del siglo XX.

1. Cuestiones introductorias.

La ciudadanía europea arranca de la destrucción de la mayor parte de las naciones europeas tras la II guerra mundial (IIGM) y las reflexiones políticas, normativas y los pactos constitucionales de las naciones libres entre el período del fin de la guerra y los acontecimientos de la confrontación Este-Oeste, explícitos desde 1948. Las revisiones o reformas constitucionales y los principios de la nacionalidad en los ordenes jurídicos internos saltan al ordenamiento internacional con la reorganización de las Naciones Unidas y la Carta de Derechos Humanos y políticos de 1948. En el Congreso de La Haya de 1948, y en otros foros supraestatales europeos, la idea europea requiere de pactos en la línea de base de Naciones Unidas y en aspectos regionales concretos. Europa y América Latina crean enseguida, a través de nuevas formulaciones en los Tratados tradicionales, instrumentos de defensa de los Derechos Humanos y en el Congreso del Movimiento Europeo de La Haya se insta la creación de un Tribunal supranacional superior a los de los Estados miembros del futuro Tratado de Londres que en 1949 lanza el Consejo de Europa y en 1950 adopta la Convención Europea de Derechos del Hombre con la creación explícita de un Tribunal de Derechos Humanos, garante desde 1952 de dichos derechos y su protección jurisdiccional.

El progreso normativo vía Protocolos y jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo del Consejo de Europa, consagran un avance permanente hasta la Carta de Derechos Fundamentales de Niza en diciembre de 2000, que se incorpora como parte II del proyecto de Constitución europea inicialmente aprobado por los Quince-Veinticuatro en el año 2004. Los Derechos Humanos y políticos consagrados en 2000, serán el pórtico de entrada obligado para quienes sean candidatos a entrar en la Comunidad-Unión Europea. La doctrina de los prealables políticos para los países-parte del Consejo de Europa, -44 en 2006-, ha sido por tanto fundamental para la entrada posterior en el sistema comunitario de la UE.

No por menos conocido conviene recordar que desde 1948 en el Congreso de La Haya del ME (Movimiento europeo) se sientan las bases del desarrollo de la democracia en Europa frente a sus antagonistas ideológicos y políticos. Antagonistas autoritarios y/o totalitarios que llevaron a las destrucciones – deconstrucciones nacionales europeas hasta 1945 y etapas posteriores en la Europa oriental y los adversarios internos contrarios a la construcción de Estados democrático-sociales de Derecho, basados en pactos constitucionales.

Los principios de equiparación entre nacionalidad, ciudadanía-nacional, ciudadanía supranacional en ámbito territorial europeo, van abriéndose paso en el Consejo de Europa, en la jurisprudencia comunitaria desde su impulso novator desde 1969, con el reconocimiento explícito de derechos políticos al lado de los derechos económicos y la economía social de mercado que se abre en toda Europa desde las Constituciones europeas de 1945 a la década de los años noventa del siglo XX. Es más, el progreso en el ámbito europeo es precursor de la identidad en el Tratado de Maastricht de 1992 de la ciudadanía europea, formulada explícitamente en el Tratado de la Unión, con sus correspondientes apartados materiales en materia de derecho electoral, activo y pasivo, a participar en las elecciones europeas y locales, derechos nuevos de recurso al derecho diplomático y consular, junto a la expansión para nuevas minorías no solo nacionales de derechos fundamentales previstos en los derechos constitucionales de los Estados miembros en perspectiva restringida.

Los partidos políticos, los procesos electorales de elección y sus previos pasos de selección de candidatos, junto a la configuración del liderazgo de partidos e institucional, han llevado a una transformación de la relación electores-elegidos y a la acogida impactante de nuevas minorías que aparentemente tienden a impactar con sus derechos los cuerpos electorales tradicionales de los países miembros. La crisis de 2004 a 2006 en la ratificación del Tratado constitucional de la UE y la expansión de los Quince a los Veintisiete, ha sacudido a la naciente ciudadanía europea de casi cuatrocientos millones de habitantes y tensa a todos los actores políticos y sociales europeos desde 2007 hasta las elecciones europeas de junio de 2009. El naciente DEMOS EUROPEO, en activo desde las elecciones europeas por sufragio universal de 1979, atraviesa una etapa de crisis explícita pero con perspectivas de gran interés para afrontar los desafíos de esta etapa.

## II. TRES ORDENES NORMATIVOS EN AMBITOS INSTITUCIONALES DIFERENCIADOS.

La ciudadanía nacional expansiva hacia niveles supraestatales desde 1948 en cuanto se refiere a los protección de derechos fundamentales políticos y económico-sociales, encuentra una complejidad creciente cuando se trata de atenerse a las vinculaciones materiales de la ciudadanía en los diferentes ordenamientos jurídicos y sus normas activas. Los debates sobre las fronteras europeas y hasta dónde se aplican los Tratados y las estructuras constitucionales con sus correspondientes “bloques de constitucionalidad” nos adentran en tres órdenes normativos que sin perjuicio de su mutua influencia determinan sin embargo actuaciones institucionales y de jurisprudencia que los ciudadanos nacionales deben tomar en consideración a la hora de reclamaciones administrativas, procesos judiciales y jurisprudencia aplicable en cada caso.

El Consejo de Europa, el más avanzado en la jurisprudencia de derechos humanos y en la configuración de un verdadero IUS PUBLICUM EUROPEUM, ha creado los antecedentes que el Tribunal de Estrasburgo ha ido labrando desde los años cincuenta y que culminan en la Convención Europea I y la adopción por los Quince de la Carta de Derechos fundamentales de Niza. Verdadero instrumento novator de los Derechos Humanos y la Ciudadanía Europea para el siglo XXI.

Limitado al campo de los Derechos Humanos el Consejo de Europa y su Tribunal han sido superados por los Derechos Fundamentales de la Unión y su capítulo específico de Ciudadanía de la C de Niza. Desde 2000 el Tribunal comunitario de Luxemburgo tiene el camino abierto para defender y ampliar el catálogo de derechos que recogía su jurisprudencia desde 1969. Ese camino es el que ha influido en la demanda e integración de los países del Centro y del Este de Europa, que consideran los Derechos Humanos pero también los económico-sociales que define el Tribunal y los Tratados de la UE, como el mayor logro de la idea europea que culmina en la nacionalidad comunitaria pergeñada en el Tratado de Maastricht, Niza y la II Convención con su proyecto inacabado de Tratado constitucional.

La teoría de la integración comunitaria con el salto a la EUROZONA, perfilada en el Consejo de Madrid con la adopción del EURO, y la puesta en marcha desde 2002 de un instrumento de soberanía emergente para los países que lo integran, ha dado lugar a una carrera para el cumplimiento de las condiciones de acceso al euro y una tercera fase normativa, con escasas normas posteriores al Tratado de Maastricht, pero si a las

Convenciones que definen las reuniones del Eurogrupo, políticas propias en materias económico-sociales y a la consideración de una vanguardia europea para los componentes del Eurogrupo, a sus economías y al impulso que hace que países externos a la UE, como Noruega, CH Suiza, Islandia, se incorporen a la estructura normativa e indicativa de la Unión, antes que los países más renuentes como el RU, Dinamarca, o Suecia, Polonia y alguno de los nuevos miembros, poco partidarios de su incorporación a la Eurozona.

Aunque institucionalmente los 27 serán desde 2007 unitarios en el orden institucional del triángulo Comisión, Consejo, Parlamento, y en las demás instituciones comunitarias, la dinámica de los Doce de la Eurozona viene siendo una auténtica vanguardia de la Europa de dos velocidades. Integración o cooperación reforzada acogen, como los acuerdos expansivos de Schengen I, para 2007, y Schengen II para 2008, un núcleo innovador en ese proceso permanente de expansión de la UE que como la propia divisa comunitaria exige desde sus orígenes, el big bang de 1950, se reclama de la tríada convergente: ACHEVER; APPROFONDIR, ELARGIR, verdadero motor de los fundadores de los Tratados de París y Roma que están en su base constituyente.

## II. SINGULARIDAD DE LA CONSTRUCCION EUROPEA DESDE LA IIGM.

Electores, Partidos, Personalización del liderazgo en las democracias europeas.

La construcción comunitaria nace desde luego de la Idea Europea subyacente con anterioridad a las guerras europeas del siglo XX. Sin embargo han sido los ciudadanos europeos tras la devastación y los escenarios de 1945, quienes decidieron el “nunca más” ante los atentados contra los Derechos Humanos y se sirvieron de los Partidos Políticos nacionales para impulsar los grandes acuerdos del Movimiento Europeo, de las Bases de La Haya para la formación de los gobiernos europeos, con exclusión de los partidos de dimensión totalitaria, y de la renovación del liderazgo político para instrumentar gobiernos y políticas impulsoras de la integración supranacional de Europa. De la de 1948 y la de las generaciones futuras, para no olvidar su Historia ni perfilar los derechos de los Nuevos Europeos.

Los Estados de Derecho liberal se convierten con los procesos constitucionales en Estados social-democráticos de Derecho y proyectan sociedades avanzadas de bienestar y cooperación mundial nunca tan explícitamente orientadas como las que se indican en los textos supranacionales indicados, del Consejo de Europa y de la Unión. Los dos pilares básicos de los éxitos de un ciclo largo histórico de sesenta años, entre 1945 y 2005.

La democracia europea emergente de la crisis de los Estados nacionales de 1945 no podía prescindir del legado histórico de las naciones, pero con los edificios que se superponen a las viejas casas, sin la destrucción del conglomerado anterior, permite una reconstrucción que le permitirá a la vieja Europa afrontar los últimos decenios de la Segunda revolución industrial y adentrarse, desde los Tratados fundadores, a pesar de su apelación al carbón y al acero, en la tercera revolución industrial, la de las comunicaciones de masa, de la información y de la conversión de los ciudadanos a una ciudadanía transnacional con fronteras nuevas y perfiles diferenciados de la integración material en los ordenes jurídicos que desbordan a los periclitados ordenamientos nacionales anteriores.

Hacia 1978 se generaliza el sufragio universal extenso, incluido el sufragio femenino y el acortamiento del derecho de voto a los mayores de 18 años. Las discusiones sobre los tipos de sufragio, tipos de partidos, tipos de gobierno y personalización del liderazgo en las democracias pluralistas europeas viene acompañado de una evolución de las

propias democracias parlamentarias hacia el nuevo tipo de régimen dentro de las mismas que desde los años cincuenta se denomina “parlamentarismo racionalizado”. Este fenómeno, nacido por la disciplina ultrarígida de los partidos parlamentarios y el control de los reglamentos parlamentarios, junto a la estabilidad institucional del liderazgo partidista y de gobierno parlamentario, la democracia de “la comunicación de masas” en los media, se diseña sobre todo en las constituciones escritas de la República federal de Alemania en 1949, en la Francia de la V República y en la constitución española de 1978.

Hacia los años setenta-ochenta la tipología de los sistemas de partidos de paso en Francia, Italia y otros países a la aceptación del otrora conocido como sistema mayoritario de circunscripción a una o dos vueltas y el repliegue de los sistemas de representación proporcional. La alternancia de dos grandes partidos o formaciones unitarias de partidos acompaña a la evolución de los sistemas electorales y a la bipolarización de la lucha partidista en las elecciones, parlamentos y en la propia vida social y comunicativa.

No obstante existen zonas comunes defendidas por los partidos en cuanto se refiere a los valores, principios y normas que regulan por encima de las luchas partidistas la ciudadanía nacional y su recubrimiento por la ciudadanía europea, la integración comunitaria, la economía social de mercado y la expansión del concepto de ciudadano-consumidor en zona política económica de un espacio protegido por las libertades económicas y por el mercado único, la moneda única, las competencias exclusivas de la Unión y la homogeneización progresiva de los espacios normativos de competencia comunitaria. La prevalencia del Derecho europeo sobre los Derechos nacionales, en sus respectivos ámbitos de competencia, será por tanto el soporte de la ciudadanía europea a la caída de los regímenes autoritarios y totalitarios en los confines de los años 89-91. Antecelso del derecho de ciudadanía europea del T. de Maastricht y consecuencia de la elección por sufragio universal directo del Parlamento europeo a partir de 1979.

### III.

#### LA CONSTRUCCION EUROPEA DESDE 1979 Y LA EMERGENCIA DEL DEMOS EUROPEO ENTRE LOS AÑOS OCHENTA Y LA PRIMERA DECADA DEL SIGLO XXI.

Las primeras elecciones directas por sufragio universal de 1979 para los Nueve países que se integran en el primer Parlamento europeo desarrollarán por vez primera un texto de Tratado constitucional, el proyecto llamado Spinelli, y lo aprobarán en 1984. El Consejo europeo de Jefes de Estado lo rechazará para dar paso a una Conferencia intergubernamental CIG, que dará paso al nuevo Tratado que amplía considerablemente las competencias comunitarias, el Acta Única Europea.

Diez años después, el nuevo PE presenta tras los Tratados de la Unión de Maastricht otro proyecto constitucional que como el primero desarrolla el concepto material de ciudadanía comunitaria. El Consejo europeo tampoco aceptará y dará libre paso a los Tratados de Ámsterdam y finalmente a las reformas del Tratado de Niza, en vigor en 2006 y previsiblemente hasta una nueva conferencia intergubernamental posterior posiblemente a una tercera edición de las reuniones de una Convención de reforma de los tratados.

El Tratado constitucional de 2004, Roma II, producto sobre todo de una tercera serie de debates parlamentarios europeo y nacionales de los 27, en los que ya participó Turquía, se ha sellado con un rechazo por referéndum de dos países fundadores de los

seis, lo que crea un período de parálisis de la integración, lo que no impide ni desarrollar en el plano jurisdiccional el Tratado de Niza y la Carta de Derechos fundamentales, ni tampoco una posible evolución de países dispuestos a avanzar el proceso comunitario adoptando lógicamente después de 2009 una cooperación reforzada, muy probablemente próxima al conjunto de los países del Euro.

La paradoja del período indefinido de 2007 a 2009 es precisamente la de una indeterminación del proceso institucional pero la de un avance en el Demos comunitario en al menos dos vertientes : la ciudadanía podrá avanzar más allá de los límites impuestos por los partidos nacionales y sus dirigentes que deciden sobre las listas europeas, y en segundo lugar el progreso de la ciudadanía europea en sus dimensiones de ciudadanos de la Unión y minorías procedentes entre otros sectores de la inmigración extracomunitaria que se encuentran sucesivamente en la adopción de los derechos iniciales de entrada y arraigo en la Unión, nacionalizaciones progresivas, integración y adquisición plena de derechos políticos y sociales del Derecho comunitario.

Esta paradoja , general para los veintisiete y sus países próximos, Islandia, Noruega, Suiza, Turquía, ExYugoslavia, Países de la Cuenca mediterránea, hace de la UE un territorio sorprendente por su capacidad de atracción y por los desafíos que le suponen la integración en su nuevo avance que lógicamente no previeron en todo su futuro los padres fundadores de la inmediata II postguerra mundial.