

como la facultad de disolución facultativa del Parlamento, que parece se va a incorporar en la segunda reforma actualmente en proceso de tramitación y el sistema electoral que en estas fechas continúa siendo objeto de debate partidario acerca de si debe introducirse en el texto del Estatuto o deferirse a una iniciativa legislativa de la Cámara autonómica.

Se culmina la obra con una reflexión sobre lo que denomina el autor «*la ordenación interior del poder autonómico*» de una Comunidad Autónoma archipelágica, con las peculiaridades históricas de los Cabildos Insulares, referida tanto a su naturaleza jurídica, además de administración local de instituciones de la Comunidad Autónoma, como a los procesos de atribución competencial desde la Comunidad Autónoma en el marco de la descentralización interna del poder autonómico, así como la pretensión de forzar su inserción en el poder legislativo regional a través de la Comisión General de Cabildos; todas ellas cuestiones que, junto al sistema electoral, son calificados como los principales problemas institucionales de la Comunidad Canaria.

Se cierra la monografía con un apéndice en el que se insertan una orientación bibliográfica, el Estatuto de Autonomía originario con las modificaciones operadas por la reforma resaltadas en negrita, en cuya elaboración participé y que no se cita, como tampoco se reseña a todos colaboradores a los que éste nos entregó dicho texto para su lectura y observaciones.

Antonio Domínguez Vila

VV.AA. (2006) (eds): *The Europeanization of National Political Parties*, Londres, Routledge, 238 págs.

The Europeanization of National Political parties, Power and organizational adaptation, editado por Thomas Poguntke, Nicholas Aylott, Elisabeth Carter, Robert Ladrech y Kurt Richard, es un esfuerzo colectivo que investiga cómo la integración europea influye en la dinámica interna de los partidos políticos. El proyecto analiza específicamente si los partidos políticos estatales se han adaptado organizativamente a la gobernanza multinivel. Institucionalmente, el origen de los trabajos sobre europeización de partidos políticos está en SPIRE en la Universidad de Keele (Reino Unido) y este trabajo es un exponente más de esta línea de investigación. El volumen es fruto de un proyecto de investigación que coordina a conocidos especialistas en partidos políticos con la intención de proporcionar resultados comparativos a través de partidos y países de la UE. El objetivo perseguido por los autores es doble: por un lado, rellenar el vacío en la investigación sobre partidos e

integración europea, y por otro lado, a través de su diseño de investigación, proporcionar evidencia empírica robusta sobre el impacto de Europa a nivel estatal.

A diferencia de otros ámbitos de europeización —instituciones, políticas públicas, procesos— la de los actores políticos ha sido considerablemente menos estudiada y analizada. Los autores señalan desde el inicio su papel de «exploradores de nuevo territorio» (pág. 1). Merece la pena detenerse sobre este punto. Hoy sigue siendo una rareza académica la investigación sobre la europeización de los actores y de la acción colectiva (ONGs, movimientos sociales, partidos), sistemas de partidos (Mair 2000) o de intermediación de intereses, mientras se ha consolidado la agenda relativa a cuestiones como opinión pública o políticas públicas. El abandono de los actores políticos en los estudios sobre europeización se debe fundamentalmente a dos factores. El primero es de índole práctica y se refiere fundamentalmente a las dificultades a la hora de conseguir evidencia empírica en este campo a través de países y partidos, a diferencia de la relativa facilidad con la que se disponen por ejemplo de estudios de opinión pública en la UE. El segundo motivo es quizá más subjetivo pero está igualmente presente. El incipiente estudio de la europeización de los actores (partidos, movimientos sociales, actores de la sociedad civil) revela una sustancial continuidad en las «viejas» formas y prácticas políticas, en las que la dimensión estatal parece mantener toda su vigencia. Salvo en el ámbito de las políticas públicas, la escasa evidencia empírica acumulada en este campo demuestra niveles de europeización bajos.

Así, este volumen tiene escasos, aunque notorios, antecedentes. Inicialmente Hix y Lord (1997), y posteriormente Hix (1999, 2005) en su análisis del sistema político europeo introducen la cuestión de la europeización de los partidos políticos examinando los cambios a nivel supraestatal. En la extensa agenda de Hix y en el marco de su análisis de la Unión Europea como un sistema político, este tipo de enfoque ha resaltado los cambios generados por la UE en términos de la transnacionalización de la acción y estrategia partidaria. En estos primeros trabajos el énfasis se ponía en las familias de partido europeas y en los niveles de organización europeos, analizando por un lado las organizaciones de los partidos en el Parlamento Europeo y por otro, la formación de partidos europeos como organizaciones extraparlamentarias. Posteriormente, Ladrech y otros inician el examen de la europeización de los partidos políticos en sentido inverso, es decir, ahora *top-down*, analizando el impacto del proceso de integración europea en los partidos a nivel estatal. El antecedente más directo a este libro colectivo es el número especial de la revista *Party Politics* sobre la europeización de la política par-

tidaria editado a su vez por uno de los editores de este volumen, Robert Ladrech. La continuidad entre estos dos trabajos es manifiesta. Dos de los autores del número especial de *Party Politics*, el propio Ladrech y Nicholas Aylott, participan en el presente volumen. Además, existe sustancial continuidad en el marco teórico y la operacionalización de los conceptos. En 2002 Ladrech presentaba su marco teórico (1994, 2002) —que inspira fuertemente este trabajo— y los artículos se ocupaban tanto de familias de partidos (democratacristianos y etnorregionalistas), como áreas geográficas (Escandinavia), y áreas de investigación —de hecho sólo una, la autonomía de los líderes de Tapio Raunio. La diferencia fundamental entre estos trabajos está en el alcance y objetivos, la sistematicidad y el rigor alcanzado en este nuevo trabajo. Este volumen colectivo representa un avance considerable ya que es fruto de un ambicioso proyecto de investigación, un cuidadísimo diseño de investigación que tiene como resultado una obra compacta en la que se analiza sistemáticamente la europeización de 30 partidos en seis países de la Unión Europea (Austria, Reino Unido, Francia, Alemania, España, y Suecia) seleccionados con el objetivo de maximizar la variación en la variable dependiente (adaptación partidaria).

ESTRUCTURA, CAPÍTULO TEÓRICO, PRESENTACIÓN Y CAPÍTULOS POR PAÍSES

Este volumen es un trabajo genuinamente en equipo con cinco editores y diversos capítulos colectivos. Está dividido en nueve capítulos, un primer capítulo teórico (Elisabeth Carter, Kurt Richard Luther, y Thomas Poguntke), seis capítulos por países, Austria (Luther), Reino Unido (Carter y Ladrech), Francia (Ladrech), Alemania (Poguntke), España (Ramiro y Morales), Suecia (Aylott), un capítulo comparado (Aylott, Morales y Ramiro), y un capítulo conclusivo firmado por Robert Ladrech. En el primer capítulo se sientan las bases del proyecto, la posición con respecto al concepto de europeización y la operacionalización de las variables principales. Según Carter *et al.*, autores del capítulo teórico, la atención se centra en el impacto de la integración europea en la dinámica organizativa interna de los partidos políticos estatales. La investigación se centra tanto en los cambios formales como informales en las organizaciones de partido estatales que surgen a raíz del proceso de integración. La investigación sobre los cambios organizativos es el termómetro para medir hasta qué punto la integración europea ha alterado la distribución de poder dentro de los partidos estatales. El capítulo 8 está dedicado enteramente al examen comparativo y a las fuentes potenciales de variación en la europeización de los partidos.

El volumen se caracteriza por su simetría. Los capítulos relativos a los países discuten primero los factores por países y partidos, introducen una sección sobre adaptación estructural con la «historia oficial», para luego describir la historia «real» sobre la adaptación organizativa de los partidos en la arena estatal cuyo objetivo son los expertos de la UE, examinando la influencia en los partidos de las distintas categorías de expertos de la UE y la naturaleza y papel que juegan en la formulación de los programas de los partidos. La última sección se refiere a las actividades de los expertos de la UE y las élites de los partidos que operan a nivel supraestatal (parlamento europeo, partidos europeos e instituciones de la UE en las que las élites partidarias interactúan como miembros de los gobiernos estatales, como el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo y la Conferencia Intergubernamental.

En el marco de la extensa literatura sobre europeización, este proyecto se sitúa entre los trabajos que se ocupan de lo que se ha venido a denominar la dimensión *top-down* (la adaptación de los sistemas políticos estatales a la integración europea) para examinar hasta qué punto los partidos políticos estatales se adaptan organizativamente al nuevo mapa político e institucional. La interpretación de europeización que se ha impuesto paulatinamente pone el énfasis en el impacto de la integración europea en los Estados miembros, explorando la relación entre dos niveles, el europeo y el estatal, en particular el impacto del primero en el segundo. En el ámbito de los estudios sobre partidos, sus referentes más cercanos son los trabajos del propio Ladrech (1994, 2002). La integración europea es tratada como variable independiente y el cambio o adaptación en las organizaciones de los partidos estatales es tratado como variable dependiente (pág. 5). Sin embargo los autores todavía consideran que la europeización es un proceso de doble dirección con *feedback loops* entre el nivel estatal y supraestatal. Ejemplo de este proceso de retroalimentación es cómo el poder de las élites partidarias se fortalece gracias a la integración europea y como consecuencia, sus preferencias se reflejan también a nivel supraestatal. La investigación se ocupa de la dimensión *top-down* de europeización pero de hecho tiene en cuenta las dos.

Los autores consideran que la integración europea constituye una pauta a nivel sistémico que proporciona estímulos para que los partidos políticos adapten sus organizaciones. En general, la UE ha aumentado considerablemente la complejidad del medio para los partidos. En particular, la UE genera dos tipos de cambios porque crea nuevas categorías de actores dentro de los partidos, y modifica los roles que juegan los actores partidarios. El punto de partida es que la integración europea ha inducido la adaptación organizativa dentro de los partidos políticos estatales que ha llevado a un cambio de poder a favor de dos grupos que se solapan parcialmente, las élites partida-

rias, y los expertos de la UE. Estos dos grupos han ganado competencias formales, libertad de maniobra autonomía y acceso a recursos, información, conocimiento, dinero, *staff*. Esto en teoría debería darles más poder intrapartidario a expensas de los diputados y élites partidarias de medio rango en los respectivos Estados.

Este proyecto de investigación acuña la categoría genérica de «expertos de la UE». Esta categoría está formada por tres grandes grupos dentro de los partidos: los miembros del Parlamento Europeo, los políticos estatales con representación en la UE, y el personal de las organizaciones de los partidos. La categoría genérica se justifica en este estudio porque el conocimiento de los asuntos europeos se ha convertido en un recurso útil en la política interna de los partidos. La cuestión pendiente es si el conocimiento de los asuntos europeos justifica y sostiene una categoría de actores en muy diferentes posiciones.

La investigación se formula a partir de dos hipótesis básicas. La hipótesis I sostiene que la integración europea ha creado un cambio de poder dentro de los partidos estatales a favor de las elites partidarias estatales. La segunda hipótesis afirma que la integración europea ha creado un cambio de poder dentro de los partidos estatales a favor de los expertos de la UE. El diseño de investigación tiene en cuenta de forma exhaustiva las fuentes potenciales de variación y las posibles variables intervinientes. Un primer tipo de factores que se consideran son los relativos a los países (diseños institucionales, duración de la pertenencia a la UE, opinión pública). Un segundo tipo de factores son los relativos a los partidos individuales (consenso o disenso, tipos de organización, familias de partidos, tamaño, mandatos). Con respecto al diseño de investigación, éste se basa en un análisis cualitativo en profundidad de una serie de casos de países. Los países fueron en primer lugar seleccionados como sistemas más diferentes para maximizar la variación en los factores (diseño institucional, fecha de entrada, euroescepticismo, existencia de un partido euroescéptico), y fueron elegidos Austria, Reino Unido, Francia, Alemania, España y Suecia. Los treinta partidos incluidos son partidos relevantes de acuerdo con los criterios de Sartori en sus respectivos sistemas, y la muestra es muy completa. Sorprendente, sin embargo, la ausencia del *Front National* en Francia.

En este trabajo el cambio organizativo se define tanto desde un punto de vista formal (alteración en estructuras de partido), como informal (si los expertos de la EU participan más en decisiones y formación de programas y controles a los políticos). Para ello, en el proyecto se utilizaron fundamentalmente dos tipos de datos. En primer lugar, se utilizaron los documentos de los partidos, estatutos y documentos internos sobre representación, reglas y

personal (adaptación estructural). En segundo lugar, se utilizaron entrevistas semiestructuradas a los expertos de la UE y las élites de los partidos (fuente más importante de información para el proyecto), aproximadamente un total de 150 entrevistas.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los resultados en los seis países analizados indican que los cambios organizativos en los partidos políticos estatales han sido muy limitados. A pesar del diseño de casos más diferentes en la selección de los países, la variación en los resultados es limitada y las similitudes en el escaso impacto de la integración europea se imponen a las variaciones por países. En perspectiva comparada quizá Austria represente el caso más claro de cambio en la década (1995-2005) de pertenencia a la UE con el cambio en la vida interna de los partidos, la presencia *ex officio* de los expertos europeos y los recursos dedicados. Tanto en el Reino Unido como en Francia y Suecia no se aprecia un cambio en la dinámica de los partidos en un contexto político caracterizado en los dos primeros países por la debilidad de las organizaciones partidarias y los partidos estatales están aislados del proceso de europeización, y en Suecia el predominio del Partido Socialista se une al sesgo ejecutivo de la UE. En Alemania y España, donde el debate sobre EU no ha sido un factor de polarización, los partidos han permanecido también relativamente inalterados. Todos los países se caracterizan por la combinación de altos niveles de autonomía y bajos niveles de *accountability* en las élites partidarias y en los expertos de la UE.

El capítulo 8 (cuyo título avanza los resultados «Algunas cosas cambian, la mayoría se mantiene igual») es un esfuerzo por sintetizar los resultados para los treinta partidos incluidos en la investigación, más allá de los contextos estatales y en función de las variables seleccionadas. El poder de los expertos de la UE se mide con tres indicadores (la presencia de europarlamentarios en la dirección de los partidos, la integración de los expertos en la vida partidaria, y la participación de los expertos en la formulación de los programas de los partidos a nivel estatal). El poder de las élites partidarias se mide asimismo con tres indicadores (la influencia en la selección de los candidatos al Parlamento Europeo, la coordinación de la política con los europarlamentarios y el control de los partidos sobre los miembros del gobierno representantes a su vez en las instituciones europeas). En cuanto a las hipótesis iniciales del proyecto, los autores consideran que los resultados no permiten rechazarlas completamente. Por un lado, se ha producido una adaptación es-

tructural, especialmente para algunos partidos, aunque ésta no se traduzca en influencia de los expertos de la UE. Por otro lado, el creciente poder de las élites partidarias parece confirmado. En cualquier caso, la evidencia recogida en este proyecto permite afirmar que el cambio inducido por el proceso de integración europea ha sido «limitado y desigual, poco uniforme» (pág. 208). En particular, no ha cambiado demasiado en los partidos políticos estatales, por lo que se refiere especialmente en términos de la presencia e influencia de los expertos de la UE (pág. 208). La dimensión estatal sigue dominando la política de los partidos. En general el poder de las élites partidarias parece haberse reforzado. En este sentido, la integración europea parece reforzar, más que crear un proceso, ya en curso, en relación a los órganos de gobierno de los partidos.

En resumen, en términos de la influencia de los expertos de la EU en las organizaciones los resultados apuntan en líneas generales a la poco significativa institucionalización del cambio y del papel de los expertos de la UE en las estructuras organizativas de los partidos. En particular, el control de los partidos y la rendición de cuentas de los políticos UE está ausente en las estructuras organizativas de los partidos. Más significativo, el control partidario de los ministros que operan en el nivel EU está ausente en absolutamente todos los partidos políticos analizados. En definitiva, la evidencia más fuerte recogida en este proyecto se refiere a la autonomía de los líderes partidarios cuando participan en la toma de decisiones a nivel europeo. Como señalan los autores, autonomía no es sinónimo de influencia en los partidos a nivel estatal.

Aunque Ladrech ha sido uno de los autores que ha desarrollado el concepto de europeización en el ámbito de los partidos de forma más completa y sistemática, y no sólo de forma unidireccional o *top-down* (aquella que estudia la influencia del proceso de integración en los sistemas estatales), sino bidireccional —en este trabajo de hecho se hace referencia a la bidireccionalidad (los capítulos se estructuran en «*Acting nationally*», y «*Acting supra-nationally*»— el *feedback loop* está débilmente definido y articulado en el marco teórico. La cuestión es la descompensación en la elaboración teórica de la europeización como un proceso bidireccional entre el análisis de la influencia de la integración en los sistemas políticos estatales por un lado, y la escasa definición del proceso que va desde el nivel estatal al europeo (*bottom up*). El énfasis y la sofisticación alcanzados en la literatura especializada sobre cómo la integración europea influye en las políticas, procesos e instituciones europeas se corresponde con la indeterminación sobre cómo los factores domésticos conforman el nivel supraestatal. Es necesario dar un paso en esta dirección en el futuro.

El volumen propone una nueva categoría para analizar el personal de los partidos, «expertos de la UE» que genera cierta confusión por su indeterminación. Los autores tienen dificultades para utilizar la categoría y reconocen que o se solapa parcialmente con la categoría de élites partidarias, o que «no es apropiado mezclar diferentes tipos de expertos en la misma categoría» (pág. 192). Los propios autores en el capítulo 8 señalan que los MEP son el subgrupo principal de expertos de la UE en los distintos países —luego las subcategorías son tan diferentes que el análisis debe tener en cuenta la variable «nivel de gobierno» y no la variable «conocimiento de asuntos europeos». Curiosamente, el mismo Ladrech en su capítulo sobre los partidos políticos en Francia relata cómo en el 2006 el debate sobre la directiva de la Comisión para liberalizar los servicios provocó que en un punto todos los políticos de los partidos se convirtieran en «expertos de la UE» (pág. 104). Parece que el conocimiento de los asuntos europeos no tienen sustantividad propia como para sostener una categoría de actores que se separan en el momento que se tienen en cuenta la gobernanza multinivel.

De hecho, la gobernanza multinivel es un elemento crucial para diferenciar las posiciones de los distintos expertos de la UE. Utilizar sistemáticamente el diseño institucional UE como parte del marco teórico hubiera permitido reforzar algo que aparece recurrentemente en los capítulos dedicados a los países, es decir, la importancia del predominio del ejecutivo de la UE, el sesgo ejecutivo, para entender la posición de los partidos gobernantes con respecto a los demás y el refuerzo de las élites partidarias. Sistemáticamente la gobernanza multinivel sería la variable más importante para explicar los resultados. Las referencias a las diferencias entre élites en partidos gubernamentales o no gubernamentales es crucial para explicar la autonomía de éstas con respecto a los partidos.

¿Eran previsibles los resultados de esta investigación? El análisis de la europeización de los actores es frustrante para aquellos que esperaban cambios sustantivos en la organización de los partidos políticos a nivel estatal como consecuencia del proceso de integración europea. Sin embargo, sería muy interesante profundizar, más allá de este panorama caracterizado por la continuidad y falta de adaptación examinar aquellos partidos o países que muestran los niveles más bajos y más altos de adaptación a la lógica de la gobernanza multinivel. En las conclusiones de este volumen Ladrech amplía la discusión del cambio organizativo en dos direcciones: la reformulación del consenso permisivo, y las implicaciones normativas de los resultados de la investigación. Toma prestado el concepto de consenso permisivo característico de los estudios de opinión pública de la UE, para reinterpretarlo en relación a los actores partidarios. El consenso permisivo aquí representa la fal-

ta de conocimiento o control por parte de los propios partidos a los políticos en materias relacionadas con la UE. La paradoja para Ladrech está en que a medida que el consenso permisivo desaparece en su ámbito de referencia —la opinión pública— con la politización de la UE en la política interna de los países, permanece en los grandes partidos, porque la mayoría de éstos no incluyen mecanismos de rendición de cuentas de las élites partidarias. Así desde un punto de vista organizativo, la autonomía de las élites se mantiene dentro de los partidos mientras se pone en entredicho en relación a las preferencias de los electores. Las implicaciones normativas de estos resultados afectan a la definición de la democracia, en particular a la relación entre las instituciones de gobierno y los electorados. Según el autor, las élites partidarias se fortalecen con la integración europea y el control democrático se reduce, introduciendo un nuevo ángulo del déficit democrático de la UE. La cuestión abierta es si las organizaciones partidarias responderán de forma más lenta y rezagada al complejo panorama de la gobernanza multinivel, o si el escenario descrito por este volumen mantendrá su vigencia en el futuro.

REFERENCIAS

- HIX, SIMON y LORD, CHRISTOPHER (1997): *Political parties in the European Union*. Hampshire: MacMillan.
- HIX, SIMON (2005): *The Political System of the European Union*. Hampshire: MacMillan.
- LADRECH, ROBERT (2002) (ed.): *Party Politics*, vol. 8, n.º 4. Special Issue: The Europeanization of Party Politics. London: Sage.
- LADRECH, ROBERT (1994): «Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The case of France», *Journal of Common Market Studies*, 32: 69-88.

Marga Gómez Reino