

# **EL PARLAMENTO EUROPEO ANTE EL RETO DE LA “EUROPA DE LOS CIUDADANOS”: ¿FARO DE LEGITIMIDAD O ESCAPARATE DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO?**

Encarna Hernández Rodríguez

Las recientes elecciones europeas, celebradas en los Estados miembros de la UE entre el 4 y el 7 de junio de 2009, se presentaban como una nueva oportunidad para que los ciudadanos europeos participaran activamente en la elección de la mayor asamblea democrática transnacional, ejerciendo un derecho de participación política asociado al estatus de ciudadano de la Unión que tardó nada menos que cuatro décadas en incorporarse al *acquis* comunitario. La elección de los eurodiputados mediante sufragio universal directo, algo que ocurre desde 1979, ha sido uno de los grandes hitos en el camino hacia el logro de una mayor legitimidad democrática en un proceso de toma de decisiones comunitario en el que la Eurocámara se posiciona cada vez más en el papel que le corresponde: como asamblea legislativa y como institución encargada de ejercer un control político, democrático y presupuestario. Sin embargo, la alta abstención registrada en las sucesivas citas electorales, incluida la de 2009, pone en duda la verdadera capacidad de representación del Parlamento Europeo y, por ende, alimenta las teorías que sobre el déficit democrático de la gobernanza europea.

## **INTRODUCCIÓN**

Ha transcurrido más de medio siglo desde que en 1951 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Europa de los Seis deciden insertar en el marco institucional de la primera de las Comunidades Europeas –la CECA- un cuerpo parlamentario cuyos poderes se ciñen a controlar y censurar la actividad ejercida por un órgano supranacional e independiente de nuevo cuño: la Alta Autoridad, germen de la actual Comisión Europea.

Los 78 miembros de aquella Asamblea Común de la CECA, designados por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros, se convierten tras la ampliación de la Unión en 2007 en 785 diputados que componen un Parlamento electo que representa a de cerca de 500 millones de ciudadanos de 27 Estados miembros. Del mismo modo, con la extensión de sus poderes al terreno presupuestario y legislativo, y el refuerzo de sus funciones de control político y democrático, el Parlamento Europeo se configura como la mayor y más importante asamblea democrática transnacional, y como un pilar de legitimidad para el conjunto del sistema de gobernanza comunitario.

La elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo no cumple, sin embargo, las expectativas de cara a reducir el “déficit democrático”. Muy al contrario, los altos índices de abstención en las sucesivas citas electorales desde 1979 contribuyen a hacer más visible la brecha entre Europa y sus ciudadanos, acrecentando las dudas sobre la importancia de la elección y sobre la propia contribución de la Eurocámara a la democratización de la Unión Europea. La naturaleza de “segundo orden” de las elecciones europeas, dominadas por la agenda política nacional y convertidas en una suerte de examen a medio plazo para los partidos en el poder, está en la base de las aproximaciones sobre el origen de la abstención.

### **DE LA CECA A MAASTRICHT: HACIA UNA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE REPRESENTANTES DE LOS “PUEBLOS” DE EUROPA**

La Asamblea de la CECA, que en la primera de las Comunidades Europeas ostenta la función de mera supervisora de la actividad de la primigenia Comisión, ve fortalecido paulatinamente su rol en el sistema político comunitario a través de las sucesivas reformas de los Tratados, adquiriendo un abanico de poderes sin precedentes en comparación con cualquier otra Institución internacional. Las reformas presupuestarias de los años setenta le otorgan el derecho de enmienda sobre una parte de los gastos de la Comunidad, aunque no será hasta el Acta Única (1986) y el Tratado de Maastricht (1992) cuando sus poderes legislativos y de control democrático son definitivamente consolidados.

En una UE que paulatinamente aumenta sus poderes y competencias a través de la delegación por parte de sus Estados miembros de grandes parcelas de su soberanía, se hace patente la necesidad de ejercer un control democrático de la actividad del ente supranacional, toda vez que los parlamentos nacionales pierden la capacidad de ejercer tales funciones con respecto a unas políticas que ahora se manejan desde Bruselas. Las percepciones sobre el “déficit democrático” del sistema de gobernanza de la Comunidad están de este modo estrechamente vinculadas con las decisiones de las elites políticas europeas dirigidas a reforzar la legitimidad y los poderes del Parlamento Europeo en el sistema político comunitario.

## **Una Asamblea para quinientos millones ciudadanos: composición, organización, funcionamiento y competencias del Parlamento Europeo**

El Parlamento Europeo, tal y como reza el Tratado de la CECA, está compuesto “*por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad*” (TCECA, art. 20), y supone, de largo, el primer y único experimento en materia de democracia transnacional (Jacobs, Corbett & Shackleton, 1990/1992: xvii). Ninguna otra institución internacional simboliza de igual forma el principio de la democracia representativa, constreñido tradicionalmente al enclave del Estado-nación; y ninguna otra asamblea o conferencia general de cualquier organización internacional iguala el abanico de poderes con los que se va revistiendo el Parlamento Europeo. A partir de 1979, los miembros de la Cámara europea son elegidos por sufragio universal directo, y desde su creación en 1951 el cuerpo parlamentario se convierte con los años en un verdadero cuerpo legislativo, poder que se añade a las funciones de control político, democrático y presupuestario.

La originalidad de la UE –o, si se prefiere, “especificidad”- se explica por un sistema institucional que responde a una necesidad de “legitimidad dual” –o “doble legitimidad”-: la derivada de los Estados miembros, representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, y la que proviene directamente de los ciudadanos, a través de un Parlamento electo. Este segundo tipo de legitimidad, configurada sobre el principio de la democracia representativa, es atípica en las organizaciones internacionales, y remite de forma obvia a estructuras de carácter federalista-constitucionalista (Martín y Pérez de Nanclares, 2003: 31; Lord & Magette, 2002: 3-4).

La legitimidad democrática formal de la Cámara europea, la ampliación de sus poderes, la cada vez mayor pluralidad en las corrientes políticas que representa, y el incremento sucesivo de su número de asientos, convierten la evolución de su composición, organización, funcionamiento y competencias en algo más que en una mera puntualización terminológica desde la denominación como “Asamblea” hasta la calificación de “Parlamento”.

En la legislatura 2004-2009, y tras la ampliación de la UE a 27 Estados miembros con la incorporación de Bulgaria y Rumanía en enero de 2007, el Parlamento Europeo<sup>1</sup> representa a 490 millones de ciudadanos europeos a través de 785<sup>2</sup> diputados distribuidos siguiendo el sistema electoral proporcional (d'Hont) y por un mandato de cinco años.

El reparto de escaños por países no sigue tradicionalmente la fórmula de la proporcionalidad, sino que se lleva a cabo mediante negociaciones a alto nivel en el marco del Consejo Europeo<sup>3</sup>, lo que da lugar a serios problemas de representatividad, al no aplicarse la “cuota exacta” de escaños que corresponderían a cada Estado miembro en proporción exacta a su población. La aplicación de una fórmula de “representatividad regresiva” resulta en que ciertos países están infra-representados frente a otros, sobre todo en lo que respecta a los países con poblaciones más grandes respecto a núcleos de población más pequeños<sup>4</sup> (Ramírez González, 2007; González Ibán & Ahijado Quintillán, 2000: 134-135)<sup>5</sup>.

Por su parte, los euro-parlamentarios se agrupan en función de su pertenencia política y están repartidos en siete principales partidos.. A fecha de 31 de diciembre de 2006, el reparto de los 732 escaños entre los grupos parlamentarios es el siguiente: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas

---

<sup>1</sup>Toda la información sobre el Parlamento Europeo puede consultarse en su Web oficial: <http://www.europarl.europa.eu/default.htm>; en la Página de su Oficina en España: <http://www.europarl.es/>; e igualmente en el espacio dedicado a las instituciones comunitarias en el Sitio Europa: [http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index\\_es.htm](http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_es.htm).

<sup>2</sup> Los 732 escaños asignados en las elecciones de 2004 se sobrepasan temporalmente tras la incorporación de Bulgaria y Rumanía durante el transcurso de la legislatura 2004-2009. A partir de 2009, se prevé que el número de diputados no sobrepase los 736.

<sup>3</sup> El Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992, acuerda el aumento del número de diputados del Parlamento Europeo, atendiendo a la reunificación de Alemania y ante la perspectiva de la futura incorporación de Suecia, Finlandia y Austria en 1995. Los cambios acordados son recogidos por el Consejo en la Decisión de 1 de febrero de 1993, que modifica el Acta electoral de 1976. La Decisión, ratificada por los Estados miembros, regula el reparto de escaños a partir de las elecciones de junio de 1994. La fórmula de distribución de escaños acordada en Edimburgo es la siguiente: se atribuyen 6 escaños iniciales para cada Estado miembro, y el resto se distribuyen en forma de escaños adicionales en función del número de habitantes en cada franja poblacional.

<sup>4</sup> Un país como Luxemburgo ostenta 6 escaños, cuando debería tener uno si se aplicara una regla proporcional con el tamaño de su población. Estados más grandes como Alemania están tradicionalmente infra-representados, dado que se le atribuyen 99 diputados frente a una cuota poblacional que le otorgaría 125 asientos.

<sup>5</sup> El proyecto de Constitución europea no aporta muchas novedades al sistema de reparto de escaños entre los Estados miembros: se establece que el Parlamento Europeo no tendrá un tamaño superior a 750 asientos; cada país tendrá un mínimo de 6 escaños y un máximo de 96, mediante la aplicación de un sistema de “proporcionalidad decreciente” (art. I-20.2).

Europeos<sup>6</sup> (EPP-ED, por sus siglas en inglés), que cuenta con 264 escaños; Grupo Socialista en el Parlamento Europeo<sup>7</sup> (SPE, por sus siglas en inglés), con 200 escaños; Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa<sup>8</sup> (ALDE, por sus siglas en inglés), que ostenta 90 escaños; Grupo Unión por la Europa de las Naciones<sup>9</sup> (UEN, por sus siglas en inglés), con 44 escaños; Grupo Los Verdes/Alianza Libre Europea<sup>10</sup> (Greens/EFA, por sus siglas en inglés), con 42 escaños; Grupo confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica<sup>11</sup> (GUE/NGL, por sus siglas en inglés), que ocupa 41 escaños; y Grupo Independencia/Democracia<sup>12</sup> (ID, por sus siglas en inglés), con 23 escaños<sup>13</sup> (Comisión Europea, 2007: 195).

El 16 de enero de 2007, Hans-Gert Pöttering, que desde 1999 ostenta la presidencia del EPP-ED, es elegido nuevo presidente del Parlamento Europeo<sup>14</sup>. Por un periodo renovable de dos años y medio, la figura del presidente del Parlamento Europeo es la encargada de representar a la Cámara en sus relaciones exteriores y con las otras instituciones de la Unión. Asistido por catorce vicepresidentes, preside las sesiones plenarias y dirige a su vez el desarrollo de los trabajos del Parlamento Europeo y sus órganos –la Mesa, la Comisiones, la Conferencia de Presidentes y la Secretaría General.

El funcionamiento de la Eurocámara se organiza a través del trabajo de las Comisiones parlamentarias, encargadas de preparar el trabajo del Parlamento en las sesiones plenarias en cada uno de los distintos ámbitos en los que están especializadas, bien sean de carácter permanente –veinte en total-, temporales, de investigación o subcomisiones. Las reuniones de los grupos parlamentarios y las sesiones plenarias, tienen lugar una semana al mes en Estrasburgo y seis reuniones adicionales se celebran en Bruselas. El tercer lugar de trabajo del Parlamento Europeo está en Luxemburgo, donde se encuentran las oficinas administrativas de la Secretaría General. Esta última es la encargada de garantizar el multilingüismo de la Institución, ya que un tercio de los

---

<sup>6</sup> Consúltense su Página Web: <http://www.epp-ed.eu/home/en/default.asp>.

<sup>7</sup> Consúltense su Página Web: <http://www.socialistgroup.eu/gpes/index.do?lg=en>.

<sup>8</sup> Consúltense su Página Web: <http://www.alde.eu/>.

<sup>9</sup> Consúltense su Página Web: <http://www.uengroup.org/home.html>.

<sup>10</sup> Consúltense su Página Web: <http://www.greens-efa.org/index.htm>.

<sup>11</sup> Consúltense su Página Web: <http://www.guengl.eu/showPage.jsp>.

<sup>12</sup> Consúltense su Página Web: <http://indemgroup.org/>.

<sup>13</sup> Los 28 escaños restantes para un total de 732 son ocupados por diputados no inscritos (NI).

<sup>14</sup> Consúltense la Web de la presidencia del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/president/>.

cerca de cinco mil funcionarios que trabajan en las oficinas de Luxemburgo y Bruselas se dedica al servicio de traducción e interpretación de las 23 lenguas oficiales de la UE.

El Parlamento Europeo no sólo se caracteriza por ser una asamblea multinacional que acoge a representantes de 27 Estados miembros que son elegidos por sufragio universal directo por los ciudadanos comunitarios. Si la Eurocámara se ha convertido en una Institución mucho más importante que cualquier otra asamblea en la historia de las relaciones internacionales, ello se debe a su configuración como auténtico poder legislativo. Investida con meros poderes de control y supervisión en el Tratado de la CECA de 1951, la Asamblea Común ha ido adquiriendo poderes presupuestarios, primero, y legislativos después, a la par que se ha reforzando su papel de control político y democrático sobre el resto de instituciones europeas.

Como recuerdan Jacobs, Corbett y Shackleton, la dificultad para entender el marco institucional europeo, y el cuerpo parlamentario en particular, estriba en que no reproduce los cánones nacionales, y un Parlamento Europeo privado de poderes en la toma de decisiones rompe con el esquema clásico de asamblea legislativa. Sin embargo, el aumento de sus poderes viene siendo excepcional, sobre todo a partir de los años setenta, convirtiéndose en la única Institución que está inmersa en todos los roles asociados a la institución parlamentaria:

“[El Parlamento Europeo] *it is concerned with influencing legislation, in drawing up a budget, in scrutinizing the executive, in making appointments and in providing a forum for discussions of political importance.*” (Jacobs, Corbett y Shackleton, 1990/1992: 5).

Aunque en sucesivos apartados se relatará la cronología del desarrollo del rol del Parlamento Europeo en el marco institucional comunitario, las competencias del Parlamento Europeo se resumen a continuación en una triple clasificación de facultades: poderes de control político y democrático; poderes presupuestarios, y poderes legislativos.

El Parlamento Europeo puede ejercer el control político a través de la moción de censura a la Comisión (art. 201 TCE), instrumento que se refuerza al estar sometido el

presidente y toda la Comisión entrante al voto de confianza de la Cámara, convirtiendo tal poder en un “*instrumento completo*” de control político (Mangas Martín & Liñán Nogueras, 2006: 190-191). El control democrático se vincula a la potestad del Parlamento para crear comisiones de investigación y mediante su participación en el nombramiento de los miembros del resto de Instituciones comunitarias: aprueba el nombramiento de todos los miembros de la Comisión; elige al Defensor del Pueblo Europeo, y es consultado por el Consejo para designar a los miembros del Tribunal de Cuentas y al presidente y Comité Ejecutivo del BCE.

A su vez, el PE está legitimado para ejercer un control democrático del Derecho comunitario en igualdad con el Consejo y la Comisión, a través del recurso de anulación (art. 230 TCE) –posibilidad de recurrir actos normativos de otras instituciones- y del poder consultivo (art. 300.6 TCE) –para solicitar al TJCE dictámenes acerca de compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales suscritos por la UE-. Tal y como señalan Mangas Martín y Liñán Nogueras, tal poder de control jurisdiccional es una competencia tradicional de los Parlamentos nacionales, y con ello se reconoce al Parlamento Europeo como “*defensor objetivo de la legalidad comunitaria tanto en la acción legislativa interna (...) como en la externa.*” (2006: 192).

El poder presupuestario del Parlamento Europeo queda determinado por la distinción entre gastos “obligatorios” –aquellos derivados obligatoriamente de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de ellos y sobre los que el Consejo decide en última instancia- y gastos “no obligatorios” –gastos administrativos, sobre los que el Parlamento tiene capacidad para introducir enmiendas-. Ello supone que el Parlamento Europeo sólo tiene capacidad de decisión para la adopción de una minúscula parte del presupuesto anual comunitario. Sin ir más lejos, en el presupuesto previsto para 2008<sup>15</sup>, el gasto administrativo representa el 5.7 % de un montante total que asciende a 129.2 billones de euros.

Por último, la capacidad legislativa de la Cámara europea es introducida por el Acta Única Europea (1986) a través de los procedimientos de *cooperación* y de *dictamen*

---

<sup>15</sup> Toda la información sobre el presupuesto comunitario en el Sitio Web de la Comisión Europea sobre Programación Financiera y Presupuesto: [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm).

*conforme*, y queda rubricada en el Tratado de Maastricht (1992) con la introducción del nuevo procedimiento de *codecisión* (art. 251 TCE, ex 189B) que, aplicado en principio a 15 artículos del Tratado, coloca al PE y al Consejo como “autoridad legislativa” en igualdad de condiciones.

### **“Déficit legislativo” y “déficit democrático”: el “desequilibrio” institucional del “método comunitario”**

A principios de los años noventa, S. Williams define el “déficit democrático” de la Comunidad Europea como *“the gap between the powers transferred to the Community level and the control of the elected Parliament over them.”* (Williams, 1991: 162). Poco tiempo atrás, el Parlamento Europeo, en su famosa Resolución sobre el déficit democrático, lamenta que no le sean transferidos los poderes que los Parlamentos nacionales pierden a causa de las competencias cedidas a la Comunidad por los Estados miembros, a la par que reclama un mayor rol en el proceso legislativo (Parlamento Europeo, 1988).

La actividad legislativa de la UE es el parámetro central en el que se basan las aproximaciones normativas para el estudio tanto del rango y número de competencias que se manejan a nivel comunitario, como de la valoración de las políticas europeas, y del denominado “desequilibrio institucional” en la gobernanza europea (Dehousse, 2002: 1). La interacción y reparto de poderes entre las tres principales instituciones de la Unión determina la forma en que se desarrolla el proceso de toma de decisiones, en base a un “método comunitario” que, tal y como se define en los años sesenta, desprovee al Parlamento Europeo de las clásicas funciones legislativas con las que se reviste a los Parlamentos nacionales. Este “desequilibrio” de poderes entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo y la ruptura con el ideal de democracia parlamentaria están en la base de la teoría sobre el “déficit democrático” de la Unión Europea.

Fundado sobre una lógica funcionalista-integracionista, y aplicado a las políticas que integran el primer pilar de la UE, el “método comunitario” otorga a la Comisión el monopolio en la iniciativa política y legislativa, y el poder de ejecución de las políticas, que comparte con los Estados miembros. La Comisión decide si la Comunidad debe actuar, bajo qué forma legal, y qué contenido e implementación seguirá (Majone, 2006:

8). Por su parte, el poderoso rol del Consejo se configura a través de la negociación estratégica, los convenios generales, y su capacidad como primera autoridad legislativa, recurriendo generalmente al voto por *mayoría cualificada*. El primigenio Parlamento Europeo goza de limitadas oportunidades de acción, articuladas en torno a su función de control y censura de la Comisión, y los poderes de *consulta y deliberación*. Por su parte el Tribunal del Justicia debe garantizar la uniforme interpretación del Derecho comunitario.

El “método comunitario” puede resumirse así en la siguiente máxima: “la Comisión propone y el Consejo dispone”. Del mismo modo, el papel otorgado a la Comisión, y el hecho de que ni el Consejo ni el Parlamento ni los Estados miembros puedan obligar al Ejecutivo europeo a legislar, supone una manifiesta quiebra para con el principio de separación de poderes y de democracia parlamentaria. La integración prima de este modo sobre la democracia (Majone, 2006: 7).

Académicos como A. Moravcsik denuncian que la extendida percepción sobre el “déficit democrático” entre políticos, eruditos o periodistas es el resultado de privilegiar lo abstracto sobre lo concreto, comparando a la UE con el ideal parlamentario democrático en términos aislados, en lugar de en base al actual funcionamiento de las modernas democracias industriales occidentales, ajustadas a su contexto “multi-nivel” (Moravcsik, 2002: 621-622). Se esté o no de acuerdo con este argumento, lo cierto es que buena parte de la literatura sobre el “déficit democrático” se basa precisamente en la inversión de la balanza de poder entre los cuerpos Ejecutivo y Legislativo, y en la debilidad del Parlamento Europeo.

Como recuerdan Weiler, Haltern y Mayer (1995) en su popular ensayo sobre la crítica a la democracia europea, uno de los principales aspectos que destaca la “versión estándar” del el “déficit democrático” de la UE es que la integración europea se traduce un aumento del poder de los ejecutivos y un decrecimiento del poder de control de los Parlamentos nacionales. Los gobiernos de los Estados miembros dominan el proceso político a través del Consejo –principal órgano legislativo- y a partir de la designación de los miembros de la Comisión –que ostenta el monopolio de iniciativa legislativa-. El problema de fondo reside en que las acciones de esos agentes que actúan en el nivel comunitario escapan al control de los Parlamentos nacionales; en otras palabras: los

gobiernos pueden efectivamente ignorar a sus Parlamentos cuando toman decisiones en Bruselas (Follesdal & Hix, 2006: 3).

El Parlamento Europeo no ofrece una efectiva sustitución a la imposibilidad de control por parte de las Cámaras nacionales (Weiler, Haltern & Mayer, 1995: 2). Dotado de meros poderes de supervisión y censura sobre la originaria Comisión, el poder de *consulta*<sup>16</sup> es hasta 1986, cuando se aprueba el AUE, el núcleo de su participación en el proceso de adopción de normas comunitario. Los dictámenes que los diputados europeos emiten acerca de los asuntos sobre los que son consultados por el Consejo no tienen fuerza vinculante.

Durante los años ochenta, la crítica del “déficit democrático” denuncia la usurpación de poderes del Parlamento Europeo a los Parlamentos nacionales; durante los noventa, se entiende que el aumento del poder de la Euro-cámara en el sistema político comunitario es la solución para resolver el déficit parlamentario nacional provocado por el aumento de poder de los Ejecutivos (Follesdal & Hix, 2006: 3-4). La evolución del proceso de la integración europea avanza precisamente en esta dirección: el Tratado de Maastricht, firmado en 1992, se caracteriza por el nuevo rol que otorga al Parlamento Europeo en la toma de decisiones a través de la creación del nuevo procedimiento de *codecisión*. Sin embargo, después de Maastricht continúan existiendo numerosas barreras: la *codecisión* se aplica en principio sólo a quince materias del Tratado, por lo que el “desequilibrio” institucional no se elimina por completo.

Pero, más allá de la brecha “formal” que supone el limitado número de facultades que ostenta el Parlamento Europeo para ejercer el control de la legalidad y para legislar, es quizá lo que Weiler y sus colegas denominan “*structural remoteness*”, es decir, su abstracta función de representación del pueblo –su función de foro público- la que está más seriamente comprometida. La habilidad del Parlamento Europeo para vincular y representar a sus electores está condicionada tanto por sus poderes inefectivos –“*the real decisions do not happen there*”-, como por su modo de funcionamiento –tiempo y

---

<sup>16</sup> Sobre el procedimiento de *consulta* véase especialmente Rodríguez-Arana Muñoz, Attinà, Panebianco, Arenilla Sáez, Navarro Gómez, Martínez Gutiérrez, et al. (1995: 124-126); Mangas Martín y Liñán Noguerras (2006: 193-195).

lugar-, el problema del lenguaje y la escasa – ya sea por dificultad o desinterés-cobertura mediática (Weiler, Haltern & Mayer, 1995: 2).

El Parlamento Europeo aparece remoto y desconocido ante la mayoría del electorado europeo, sobre todo a causa de la escasez de información. A ello se suma la dificultad para entender un sistema institucional muy diferente al que tradicionalmente se conoce en el nivel nacional. Como afirman Jacobs, Corbett y Shackleton, de las tres principales barreras que dificultan el refuerzo de la legitimidad democrática de la UE, ni la relativa a la debilidad del Parlamento Europeo, ni la que concierne a las relaciones entre éste y los parlamentos nacionales son más difíciles de superar que la cuestión de las relaciones entre el PE y los ciudadanos comunitarios:

*“Here, there is a major issue of loyalties and of the willingness of citizens of national states to cede more powers to a body outside and above the national context.”* (Jacobs, Corbett y Shackleton, 1990/1992: 9-10).

### **El Parlamento Europeo de París a Maastricht: del poder de supervisión al poder legislativo**

La respuesta a la cuestión de la creación y el fortalecimiento del Parlamento Europeo está en la literatura sobre el denominado *“new institutionalism”*<sup>17</sup> –y sus variantes histórica, funcional y sociológica-, que aporta esencialmente una explicación a la decisión de los gobiernos de los Estados miembros de delegar de forma progresiva cada vez más funciones en la cámara de representantes de los ciudadanos de la Comunidad.

La decisión de “compartir” y “delegar” competencias en instituciones “no-mayoritarias”, es explicada por la teoría funcional de la construcción institucional en base a una “lógica del consecuencialismo” (March & Olsen, 1989, 1998); es decir: que las instituciones *“reflect actors’ mutually perceived attractiveness of an efficient solution to a given collective action problem”* (Rittberger, 2005: 16). Bajo la lógica de

---

<sup>17</sup> Véase, especialmente, la aportación de Hall & Taylor (1996)

la elección racional, la decisión de crear y fortalecer determinadas instituciones atiende a una evaluación de los costes y beneficios de tal acción.

La creación de un órgano como la Alta Autoridad de la CECA, caracterizado por la independencia y obligatoriedad de sus decisiones, responde a una necesidad de impulsar la capacidad de resolución de problemas en la acción colectiva –“*the cost of non-decision or non-compliance*” (Moravcsik, 1998: 73), a la par que se refuerza la credibilidad de los acuerdos adquiridos en el marco de la cooperación internacional, se resuelven asimetrías de información en áreas técnicas de la gobernanza y se dota de eficacia a la toma de decisiones (Thatcher & Stone Sweet, 2002: 4). En definitiva, la búsqueda y consecución de la efectividad otorga al orden supranacional una “legitimidad consecuencialista” (Rittberger, 2005: 39) o, atendiendo a la terminología utilizada por F. W. Sharpf: una legitimidad en función de los “outputs” alcanzados o “legitimidad de los resultados” (Sharpf, 1999/2000).

El problema de la aproximación funcionalista a la creación y cambio institucional radica en que obvia que la acción social está en buena parte determinada por una lógica “no-instrumental” (Rittberger, 2003ab; 2005): lo que March y Olsen (1989; 1998) denominan: “*logic of appropriateness*”; es decir, una visión que tenga en cuenta el rol de las identidades de los actores y la importancia de ideas y normas interiorizadas en la determinación de las preferencias e intereses de los actores sociales. El institucionalismo sociológico explica los procesos de construcción constitucional en relación a una percibida falta de adecuación entre tales normas e ideas y una situación social que trastoca las reglas del juego.

El trasfondo de esta discusión, tal y como aporta la obra de B. Rittberger (2003a, b; 2005) es ofrecer una respuesta a la delegación en instituciones “mayoritarias” como el Parlamento Europeo, en relación a la asimetría que se produce entre las dos dimensiones de la legitimidad<sup>18</sup> –de resultado y de proceso-, al primar la lógica de la efectividad en la delegación en cuerpos “no mayoritarios”, frente a la necesidad de controlar y hacer responsable la actividad de tales instituciones. Así, la percepción de un déficit de legitimidad por parte de las elites políticas, en base a estándares compartidos e

---

<sup>18</sup> “*Pooling and delegation of national sovereignty will produce an asymmetry between output and input legitimacy*” (Rittberger, 2003a: 7).

interiorizados de legitimidad democrática –“*legitimating beliefs*” (Jachtenfuchs, Diez & Jung, 1998: 413), tales como las ideas de democracia representativa o parlamentaria, será lo que impulse la decisión de crear y fortalecer una institución parlamentaria comunitaria (Rittberger, 2003a, b; 2005).

El primigenio Parlamento Europeo dispone de poderes exclusivamente “negativos”. El Tratado de la CECA (arts. 20 a 25) le otorga competencias de control y censura –con una mayoría de dos tercios de la Cámara- sobre la Alta Autoridad; mientras que se le priva de ejercer una influencia activa en la toma de decisiones. Durante las negociaciones del Tratado, la delegación alemana propone una Asamblea fuerte, dotada con poderes legislativos y presupuestarios como contrapeso a la Alta Autoridad. Tal idea choca con el escepticismo francés y de los países del Benelux, que sólo aceptan la inclusión en el sistema institucional de la CECA de una Asamblea que, desprovista de poder legislativo, no obstaculice el eficiente desarrollo de la cooperación económica (Rittberger, 2003: 13-14). Configurada como mera supervisora, la Asamblea juega el constreñido rol deseado por los “cinco”: reducir los déficits de representatividad y responsabilidad de la antigua Comisión. En una discusión con Monnet, Max Suétens, miembro de la delegación belga, se expresa precisamente en estos términos:

*“Given that the High Authority is not accountable to governments, yet given that it has to be accountable to some institution, the only body to realise this accountability was a representation of the sovereignty of the people”* (citado en Rittberger, 2003a: 14).

Sin embargo, la creación de la Asamblea Común no obedece, bajo el punto de vista de otros observadores, a una mera inspiración democrática; a un simple gesto puntual con vistas a satisfacer los principios de la democracia representativa o de control democrático de los poderes de decisión de la Institución supranacional. En el fondo, se trata de un acto simbólico de la aspiración de los arquitectos comunitarios de que la nueva organización se desarrolle *“into a closer form of union or federation.”* (Jacobs, Corbett & Shackleton, 1990/1992: 6). Se construyen así las *“primeras bases concretas”* para la realización de la idea federal inscrita explícitamente en el plan diseñado para Europa por Schuman y Monnet.

El 10 de septiembre de 1952, la Asamblea de la CECA celebra su primera sesión, con 78 miembros de los seis Estados reunidos en la primera Comunidad Europea. El 30 de marzo de 1962, la Cámara decide denominarse a sí misma Parlamento Europeo. Hasta 1979, sus miembros no serán elegidos por sufragio universal directo por los ciudadanos de los Estados miembros. Y no será hasta 1970 cuando se ven aumentados sus poderes en el marco institucional comunitario: la reforma del sistema de financiación de la Comunidad será el momento preciso para dotar al Parlamento Europeo de competencias en el proceso de adopción del presupuesto anual.

El rol del PE en el procedimiento presupuestario sólo puede entenderse en el contexto de la forma específica en que la Comunidad es financiada y, a su vez, en el uso que hace de sus reservas financieras (Jacobs, Corbett, Shackleton, 1990/1992: 187). En ambos aspectos la UE es diferente a cualquier otra Organización Internacional: la ONU, por ejemplo, se financia con contribuciones de sus Estados miembros, que se establecen en función del nivel de riqueza de cada país, y dedica la mayor parte de su presupuesto a costes administrativos<sup>19</sup>; en contraste, la UE dispone de un sistema de “recursos propios” y en el presupuesto aprobado para 2007 sólo el 6 % está destinado a cubrir la categoría de gastos en los que se incluyen los destinados a la administración<sup>20</sup>.

Hasta 1970, la CE se financia a través de las contribuciones de los Estados miembros, aunque el propio Tratado de Roma de 1957 ya prevé un periodo de transición hacia un sistema de recursos propios<sup>21</sup>. Los Tratados presupuestarios de Luxemburgo (1970) y Bruselas (1975) establecen, respectivamente: la institucionalización de un sistema de “recursos propios” y la dotación de competencias presupuestarias al Parlamento Europeo para la enmienda de los gastos de tipo “no obligatorio” –Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras, 22 abril 1970-; y, en segundo lugar, la consolidación del rol de la Cámara en el proceso presupuestario, al otorgarle cuatro poderes más, tres relacionados con la adopción del

---

<sup>19</sup> Consúltese su Página Web en español: <http://www.un.org/spanish/>.

<sup>20</sup> Toda la información sobre el presupuesto comunitario en el Sitio Web de la Comisión Europea sobre Programación Financiera y Presupuesto: [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm).

<sup>21</sup> El artículo 201 del Tratado CEE establece que: “*La Comisión estudiará en qué condiciones las contribuciones financieras de los Estados miembros previstas en el artículo 200 podrían ser sustituidas por recursos propios, especialmente por ingresos procedentes del arancel aduanero común, tras el establecimiento definitivo de éste.*”

presupuesto y otro sobre su implementación –Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras, 22 julio 1975-.

En una Decisión de 21 de abril de 1970, el Consejo de Ministros decide la financiación autónoma de la CEE mediante recursos propios “tradicionales” –derechos de aduana, recursos de origen agrícola y cotizaciones del azúcar- y recursos basados en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). En 1988, el Consejo añade otro recurso basado en el PNB, que posteriormente se sustituye por el del RNB.

El pequeño presupuesto comunitario –el aprobado para 2007 supone el 1,8 % del GNI de la UE-, tiene, sin embargo, una gran repercusión en lo que se refiere al gasto en el sector agrícola y en fondos estructurales regionales y sociales. La creación de un sistema de “recursos propios” es el corolario ineludible para hacer posible una Política Agrícola Común, reclamada sobre todo por una Francia que, irónicamente, es reacia a aceptar la otra forzosa consecuencia de la introducción de la PAC: dotar al Parlamento Europeo de ciertos poderes presupuestarios (Rittberger, 2005: 114-116). El establecimiento de las “*own resources*” abre el debate acerca del control sobre la adopción e implementación del presupuesto comunitario (Jacobs, Corbett, Shackleton, 1990/1992: 187), toda vez que los Parlamentos nacionales han perdido todo el poder sobre la distribución del mismo.

Finalmente, es la distinción introducida por Francia entre gastos “obligatorios” y “no obligatorios” la que marca el límite de los poderes presupuestarios del PE. Sobre los gastos “obligatorios” –aquellos que se derivan obligatoriamente del Tratado o de la normativa derivada de éste-, el Parlamento sólo puede presentar propuestas de modificaciones, siendo el Consejo el que decide en última instancia. La Cámara tiene, por el contrario, poder de enmienda sobre los gastos “no obligatorios” –otros gastos, entre los que se incluye el gasto administrativo-. La naturaleza de los gastos determina así el reparto de poder entre las dos Instituciones que constituyen la autoridad presupuestaria, dejando bajo control parlamentario alrededor de la mitad de la décima parte del gasto anual comunitario.

En el contexto de las modificaciones presupuestarias y financieras operadas en los Acuerdos de 1970 y 1975, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión firman en

la Cumbre de París, de 9 y 10 de diciembre de 1974, un acuerdo interinstitucional por el cual se introduce el procedimiento de *concertación*<sup>22</sup> (Parlamento Europeo, Consejo & Comisión de las Comunidades Europeas, 1975), que se aplica a aquellos actos de alcance general que tengan implicaciones financieras notables y cuya adopción no venga impuesta por actos preexistentes. El procedimiento, que se aplica en contadas ocasiones y en un marco muy limitado de asuntos (Rodríguez- Arana Muñoz et al., 1995: 126-127), se abre cuando el Consejo discrepa del dictamen consultivo del Parlamento, por lo que se crea una Comisión de concertación integrada por representantes de las tres Instituciones, que debe alcanzar un acuerdo en un plazo de tres meses. La *concertación* pierde gran parte de su interés desde que el Acta Única y el Tratado de Maastricht instauran, respectivamente, los procedimientos de *cooperación* y *codecisión*.

En el citado Consejo Europeo de París, los Nueve encomiendan al Primer Ministro belga, Leo Tindemans, la elaboración de un informe con propuestas concretas para el futuro desarrollo de la Unión. Un año más tarde, el 29 de diciembre de 1975, el *Informe sobre la Unión Europea* presenta una serie de medidas para fortalecer la legitimidad democrática del conjunto del aparato institucional europeo a través de la elección directa del Parlamento y el incremento de sus poderes, los cuales, “*will take place gradually in the course of the progressive development of the European Union, notably through a growing exercise of the legislative function.*” (*Tindemans Report*, 1975). No es hasta una década después cuando una reforma de los Tratados introduce positivamente al PE en el proceso legislativo.

El Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, supone, antes de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, la primera de las grandes modificaciones introducidas al Tratado de la CEE, del mismo modo que es la primera vez en la que se otorga al Parlamento Europeo la facultad para ejercer su influencia sobre el proceso de toma de decisiones más allá de la merca *consulta*. La introducción del nuevo procedimiento de *cooperación*<sup>23</sup> (art. 7 AUE; art. 252 TCE) refuerza las

---

<sup>22</sup> Sobre el procedimiento de *concertación* véase especialmente: Rodríguez-Arana Muñoz et al. (1995: 126-127); Mangas Martín & Liñán Noguerras (2006: 195).

<sup>23</sup> Sobre el procedimiento de *cooperación* véase especialmente: Rodríguez-Arana Muñoz et al. (1995: 127-131); Mangas Martín & Liñán Noguerras (2006: 196). Los distintos procedimientos legislativos que

competencias legislativas de la Eurocámara, dotándola de un “*conditional agenda-setter power*” (Tsebelis, 1994), mediante la posibilidad de una doble lectura de la legislación propuesta por la Comisión, pudiendo introducir modificaciones en la *posición común* del Consejo, que sigue teniendo la última palabra para la adopción del acto, aún bajo la exigencia de la *unanimidad*. En Amsterdam, el procedimiento queda relegado a determinadas decisiones relacionadas con el ámbito de la Unión Económica y Monetaria.

El procedimiento de *dictamen conforme*<sup>24</sup> (arts. 8 y 9 AUE; art. 192 TCE) se aplica en un principio para la conclusión de acuerdos de asociación y la adhesión de nuevos Estados miembros. Supone, prácticamente, el derecho de veto del Parlamento Europeo, que debe expresarse por *mayoría absoluta*. Las sucesivas reformas de los Tratados lo extienden a otros ámbitos tales como el procedimiento electoral uniforme, los fondos estructurales y los fondos de cohesión, las misiones específicas del BCE o la modificación de los estatutos del SEBC.

Será el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, el que disponga la co-autoridad decisoria del Consejo y del PE en las quince materias a las que se aplica inicialmente el procedimiento de *codecisión*<sup>25</sup> (art. 189B TUE; art. 251 TCE), a través de un proceso legislativo de doble lectura en el que, al contrario de lo que ocurre con la *cooperación*, el Consejo está privado del derecho a aprobar una posición común en caso de que hayan fracasado los trabajos del comité de conciliación con el Parlamento.

El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, amplía los ámbitos materiales de la *codecisión*, que se aplica, en el marco del Tratado CE, a una extensa gama de políticas: ciudadanía de la Unión –libre circulación y residencia- (art. 18.2); mercado interior –libre circulación de trabajadores (art. 40 TCE), seguridad social (art. 42 TCE), derecho de establecimiento (arts. 44.1, 46.2, 47.1 y 47.2) y libre circulación de servicios (art. 55)-; política de visados, asilo e inmigración (art. 67.4 y 67.5); empleo

---

se desarrollan en el marco UE pueden también consultarse en el Portal Eur-Lex, en concreto en el link: [http://eur-lex.europa.eu/es/droit\\_communaire/droit\\_communaire.htm#2](http://eur-lex.europa.eu/es/droit_communaire/droit_communaire.htm#2).

<sup>24</sup> Sobre el procedimiento de *dictamen conforme* véase especialmente: Rodríguez-Arana Muñoz et al. (1995: 139-140); Mangas Martín & Liñán Nogueras (2006: 200-203).

<sup>25</sup> Sobre el procedimiento de *codecisión* véase: Rodríguez-Arana Muñoz et al. (1995: 131-138); Mangas Martín & Liñán Nogueras (2006: 196-200).

(art. 129); política social (art. 137.2); Fondo Social Europeo (art. 148); educación (art. 149) y formación profesional (art. 150.4); medio ambiente (art. 175); acceso a los documentos de las instituciones (art. 255); o lucha contra el fraude (art. 280).

Más allá de la *codecisión*, lo cierto es que el Tratado de Maastricht supone un auténtico salto cuantitativo y cualitativo de los poderes del Parlamento Europeo y del propio proceso de democratización de la Unión. La capacidad legislativa de la Cámara de representantes se refuerza también con la ampliación a nuevos ámbitos de los procedimientos de *cooperación* y de *dictamen conforme*. Se reconoce igualmente el derecho del Parlamento a solicitar la iniciativa de la Comisión en el marco de aplicación del Tratado (art. 138B TUE; art. 192 TCE). Del mismo modo, el texto subraya el importante papel que juegan los partidos políticos de dimensión europea para lograr con éxito la integración, ya que estos “*contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.*” (art. 138A TUE).

La función de control democrático se refuerza con la posibilidad de constituir comisiones temporales de investigación (art. 138C TUE) y, sobre todo, a través de la votación de confianza de la investidura del presidente y demás miembros de la Comisión<sup>26</sup> (art. 158 TUE). La duración del mandato de ésta se amplía, además, a un periodo de cinco años, para igualarlo con el de los miembros del Parlamento. Por último, la nueva figura del Defensor del Pueblo, asociada a los derechos que otorga la ciudadanía europea, será nombrada por la Eurocámara y responsable ante ésta, que podrá solicitar su destitución al Tribunal de Justicia (art. 138E TUE).

La teoría de Rittberger (2003ab; 2005) sobre el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo en el sistema político europeo, en relación a la percepción del “déficit democrático” de la Comunidad por parte de las elites políticas encuentra en Maastricht su máxima expresión: “*The entry into force of the Maastricht Treaty in 1993*

---

<sup>26</sup> El Tratado de Amsterdam modifica el procedimiento creado en Maastricht para la designación del presidente de la Comisión. Bajo el artículo 158 del TUE, los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, designan al presidente de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo. Tras Amsterdam, tal designación debe ser aprobada por el Parlamento Europeo. Posteriormente, el Consejo, de común acuerdo con el nuevo presidente, propone al resto de miembros de la Comisión. En última instancia, toda la Comisión se somete al voto de aprobación del Parlamento Europeo (art. 214 TCE).

*was accompanied by considerable transfers of national sovereignty through pooling and delegation.*” (Rittberger, 2003a: 23).

La creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales, de un Banco Central Europeo independiente, y la previsión de la realización definitiva del mercado común con la adopción de una moneda única, implican la “delegación” de tales competencias al nivel supranacional; del mismo modo, a través de la extensión del voto por *mayoría cualificada* en las votaciones del Consejo de Ministros, se decide “compartir” competencias en la toma de decisiones a través de la adopción de reglas de decisión mayoritarias. La ampliación de competencias de la UE a través de la delegación de soberanía explica así el refuerzo del rol legislativo del PE de cara a reducir la asimetría entre las dos dimensiones de la legitimidad: entre la eficacia en los resultados y los cánones del proceso democrático.

### **LAS ELECCIONES EUROPEAS: SUFRAGIO UNIVERSAL, PROCEDIMIENTO ELECTORAL, DERECHOS DE CIUDADANÍA Y EL PROBLEMA DE LA ABSTENCIÓN**

La elección de los diputados del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo y el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas constituyen dos previsiones que se contemplan ya en los Tratados constitutivos de los años cincuenta. El Acta Electoral Europea de 1976 posibilita la configuración de un Parlamento electo a partir de 1979, aunque la armonización de los sistemas electorales en los distintos Estados miembros es motivo de sucesivos proyectos parlamentarios que desde 1960 se topan con la imposibilidad de alcanzar un acuerdo. La noción de “uniformidad” tiene que ser sustituida por la de “principios comunes” para hacer viable la reforma del sistema electoral europeo en 2002.

Por su parte, la legitimidad que un Parlamento Europeo electo y reforzado en sus poderes en las sucesivas modificaciones de los Tratados aporta al conjunto del sistema institucional comunitario está mermada por la baja participación en las sucesivas citas electorales. Las consideraciones sobre la naturaleza de “segundo orden” de las elecciones europeas y las investigaciones sobre las actitudes del electorado europeo

hacia la UE están en la base de las distintas teorías que buscan explicar las motivaciones de la alta abstención.

### **La elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo: la incorporación de los “pueblos” europeos a la construcción de una Comunidad más democrática**

Entre el 7 y el 10 de junio de 1979, los ciudadanos de la Europa de los Nueve acuden por primera vez a las urnas para elegir a sus representantes en el Parlamento Europeo. La transformación de una Asamblea “designada” en una auténtica institución parlamentaria “electa” supone un paso de gigante de cara a expandir las bases de legitimidad de la UE: por un lado, representa la expresión de la libre voluntad de los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad, que se asocian de forma directa al proyecto europeo; por otra parte, resuelve también la cuestión de la representatividad en el seno de una Asamblea donde, hasta entonces, no hay espacio para corrientes políticas minoritarias más allá de los grandes partidos de ideología demócrata-cristiana, socialista y liberal.

Desde su creación en 1951, la cuestión de la elección por sufragio universal directo de los europarlamentarios y la adopción de un sistema electoral uniforme en todos los Estados miembros para tales comicios es una preocupación central que ocupa los trabajos del Parlamento Europeo. El Tratado de la CECA, en su artículo 21, dispone que los miembros de la Asamblea sean designados por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros, pero abre la posibilidad de que sean elegidos por sufragio universal directo, conforme al procedimiento que cada Estado miembro establezca. La necesidad de concretar una ley electoral uniforme para la elección por sufragio universal directo del PE se concreta en el artículo 138 del Tratado CEE que, en su apartado tercero, encomienda a la Cámara la tarea de elaborar los proyectos pertinentes para la consecución de tal objetivo.

De conformidad con el mandato asignado en el Tratado, el Parlamento elabora sucesivos proyectos entre 1960 y 1975, que desembocan finalmente en el Acta electoral de 1976, que regula la elección directa de la cámara de representantes comunitaria. Ya en octubre de 1958 se constituye un Grupo de Trabajo sobre las Elecciones Europeas en

el seno de la Comisión de Asuntos Políticos y Cuestiones Institucionales que, presidido por Fernand Dehousse, presenta el 30 de abril de 1960 un Informe General sobre un proyecto de convenio para la elección por sufragio universal directo de los miembros de la Asamblea. Aunque no se presentan propuestas concretas para el establecimiento de un sistema electoral uniforme, el Informe propone la elección directa de los representantes de la Asamblea Parlamentaria Europea mediante elecciones libres y sufragio universal como una oportunidad “*d’associer les peuples à la construction de l’Europe et de renforcer ainsi le caractère démocratique des institutions.*” (*Rapport Dehousse*, 1960).

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre las Elecciones Europeas son incorporadas por la Asamblea en una Resolución aprobada el 17 de mayo del mismo año, en la que reafirma que ha llegado el momento de ejecutar el mandato que le confían los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, a través de una Asamblea elegida por sufragio universal directo, constituida así en el vínculo que asocie a los ciudadanos de los Estados miembros con la edificación de Europa y en un elemento esencial para la unificación europea (*Assemblée parlementaire européenne*, 1960).

En este sentido, para Iglesias Buhigues la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal “*es la base y la raíz de la Europa federal*”. La relación entre el individuo y la Comunidad es la de mayor trascendencia en el proceso supranacional y, desde luego, federativo (Iglesias Buhigues, 1974: 99). La Comunidad, tal y como sostiene el informe Dehousse de 1960, debe hallar un apoyo verdaderamente sólido en un pueblo europeo que apoya el proceso de integración y elige en base a sus preferencias a los representantes que sostengan la construcción comunitaria por encima de las contingencias, de las divergencias y de los particularismos del momento.

No obstante, el proyecto definitivo no llega hasta más de una década más tarde, y lo hace de la mano de Schelto Patijn, cuyo Informe (*Rapport Patijn*, 1975), presentado el 13 de enero de 1975, y aprobado por el pleno del Parlamento Europeo un día después (*European Parliament*, 1975), propone la elección directa de los eurodiputados por sufragio universal sobre la base de los sistemas electorales nacionales, planteando una

estrategia de propuestas limitadas que garanticen el cumplimiento de los objetivos, y un enfoque por etapas para alcanzar el procedimiento electoral uniforme.

El Acta de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo (Consejo de las Comunidades Europeas, 1976), posibilita definitivamente la celebración de las primeras elecciones europeas; aunque no se llega a un acuerdo sobre un procedimiento electoral uniforme: hasta la entrada en vigor de éste, cuyo proyecto deberá ser elaborado por el Parlamento Europeo (art. 7.1), cada Estado miembro se regirá por sus disposiciones nacionales (art. 7.2). El ingreso del Reino Unido en la Comunidad en 1973, y su decisión de mantener el sistema electoral uninominal-mayoritario, impide que se alcance un compromiso en este punto.

A partir de 1979, el Parlamento Europeo pone en marcha varias iniciativas para unificar el procedimiento electoral. El 10 de marzo de 1982, el pleno de la Cámara aprueba por mayoría absoluta la propuesta del informe presentado por el Sr. Seitlinger sobre un proyecto de procedimiento electoral uniforme (European Parliament, 1982), y en la que se propone: la aplicación de un sistema de elección proporcional (método d'Hondt); el establecimiento de circunscripciones plurinominales de entre 3 y 15 diputados; mientras que no se especifica un umbral de votos para acceder al reparto de escaños.

En base al proyecto del Parlamento, el Consejo decide establecer ciertas provisiones sobre un sistema electoral uniforme para las elecciones europeas (Council of the European Communities, 1982), recomendando a los Estados miembros su adopción en el marco de sus respectivas normas internas. Sin embargo, tales medidas no son incorporadas por los Estados miembros.

Tras los comicios de 1984, el Parlamento Europeo designa como ponente al Sr. Bocklet para elaborar una nueva propuesta. Las divergencias en el seno del propio Parlamento, en cuanto a la dimensión que debe alcanzar la uniformidad –la Comisión de Asuntos Jurídicos considera la necesidad de un procedimiento electoral auténticamente uniforme- y en cuanto a la exigencia o no de acelerar un proceso que se

diseña en base a propuestas limitadas en sus objetivos, y enfocado por etapas, llevan a Bocklet a desestimar el sometimiento de su trabajo al pleno.

La dificultad de alcanzar un acuerdo completo sobre una ley electoral uniforme para todos los Estados miembros obliga a reconsiderar tal principio, de cara a encontrar una alternativa viable que posibilite la concordancia entre los elementos esenciales de cada procedimiento nacional –sistema electoral y derecho de voto-. El Tratado de Amsterdam modifica así el artículo 190.4 del Tratado CE (ex art. 138.3) al disponer que el proyecto del Parlamento Europeo puede elaborarse “*de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.*”

El concepto de “principios comunes” se prefigura ya de alguna forma en el trabajo que la Comisión de Asuntos Institucionales desarrolla desde 1989 –después de las terceras elecciones europeas- hasta 1991. El conocido como Informe De Gucht, que se aprueba en pleno en dos fases, la primera en octubre de 1991 y la segunda, y definitiva, en marzo de 1993, apuesta por un concepto de uniformidad que no signifique expresamente “*a completely identical and uniform electoral procedure in all Member States*”, sino “*a harmonization of the main elements of the electoral procedure.*” (European Parliament, 1991). El Parlamento reafirma igualmente que tal objetivo debe ser conseguido sobre la base de un amplio consenso y a través de una estrategia de “paso a paso”. En lo referente a la distribución de escaños, se determina un sistema de representación proporcional, aunque se permite el voto preferencial y la oscilación del límite mínimo de votos entre el 3% y el 5%.

La noción de “principios comunes”, sumada a la previsión del abandono por parte del Reino Unido del sistema de votación mayoritario por uno proporcional de tipo regional de cara a las elecciones europeas de 1999<sup>27</sup>, impulsa al Parlamento Europeo a elaborar un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes. Las disposiciones del *Informe Anastassopoulos* (2 de junio de 1998) son aprobadas por el pleno del Parlamento en una Resolución de 15 de julio de 1998, e incorporadas en su contenido fundamental en una Decisión del Consejo de 25 de junio y de 23 de

---

<sup>27</sup> El proyecto de Ley es finalmente aprobado el 14 de enero de 1999.

septiembre de 2002, por la que se modifica el Acta Electoral de 20 de septiembre de 1976.

El nuevo Acto, que rige las elecciones europeas a partir de 2004, determina que el modo de escrutinio será proporcional, permitiéndose el voto de preferencia, en una elección que se hará por sufragio universal directo, libre y secreto (art. 1). Las circunscripciones electorales podrán ser de tipo nacional o regional, según las características de población<sup>28</sup> de cada país, sin que ello afecte al carácter proporcional global del sistema electoral europeo (art. 2). Con respecto al umbral mínimo para la atribución de escaños, los Estados no podrán fijar una cifra superior al 5% (art. 2 bis). Se establece asimismo la incompatibilidad de la condición de diputado del Parlamento Europeo con la de parlamentario nacional, aunque se aplican medidas de transición específicas para el cumplimiento de este precepto para el caso de Irlanda y Reino Unido, que no tienen establecida la incompatibilidad completa de ambos mandatos (art. 6.2).

A largo plazo, el objetivo del Parlamento europeo es avanzar hacia una circunscripción única en toda la UE. El proyecto de Tratado Constitucional, aún en vías de ratificación, incide en este sentido en la necesidad de uniformar el procedimiento electoral.

Por último, y en lo que se refiere al derecho de sufragio, el Tratado de Maastricht reconoce a los nacionales de los Estados miembros el derecho a ser electores/elegibles en las elecciones al PE en el país miembro de residencia (art. 19 TCE, *ex* 8B). Las modalidades para el ejercicio de este derecho se desarrollan mediante la Directiva 93/109/CE (Consejo de la Unión Europea, 1993), que define tres condiciones para la titularidad del derecho de sufragio activo y pasivo en los comicios europeos: ser ciudadano de la Unión –es decir, ostentar la nacionalidad de uno de los Estados miembros-; ser residente en el Estado miembro donde se ejerce el voto o se presenta la candidatura; y cumplir las disposiciones del país de residencia que se aplican igualmente a los nacionales.

---

<sup>28</sup> Estados con más de 20 millones de habitantes (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido).

La Directiva, que debe ser transpuesta por los Estados miembros antes del 1 de febrero de 1994, otorga, en la práctica, un nuevo derecho que puede ser ejercido en las elecciones europeas de junio de 1994 por cerca de 3 millones de ciudadanos afectados. Estos comicios –los primeros tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea que, como se relata en apartados precedentes, refuerza notablemente los poderes del Parlamento Europeo con vistas a reducir del “déficit democrático” de la Unión- se caracterizan por la confirmación de la tendencia al alza del índice de abstención electoral. Desde 1979 –cuando la participación es del 63%- hasta 1994, el porcentaje de participación desciende en algo más de ocho puntos (56,8%).

Los avances en la democratización sistema de gobernanza europeo y los nuevos derechos conferidos por el status de ciudadano de la Unión no son suficientes para elevar la participación en unas elecciones caracterizadas por la falta de interés y desconocimiento de los asuntos europeos. Sin ir más lejos, unos datos de opinión pública recogidos pocos meses después de la jornada electoral de 1994 muestran que sólo una minoría (37 %) de los encuestados conoce que el TUE ha aumentado los poderes de la Eurocámara (Standard Eurobarometer 42, 1995, Spring).

La brecha entre la Unión y sus ciudadanos comienza a hacerse visible como la punta de un iceberg que va mucho más allá de la cuestión de fortalecer o no al Parlamento Europeo: se trata de una cuestión que afecta al conjunto institucional comunitario de la UE, y que avanza hacia problemas más profundos relacionados con la definición de su identidad, su fundación, sus valores, su misión u objetivos y la identificación de los ciudadanos europeos con tales entidades.

### **Las elecciones europeas y el “déficit democrático”: hacia una teoría de la abstención**

Desde su creación en los Tratados fundacionales de París y Roma, el Parlamento Europeo es visto como el auténtico elemento representativo-democrático de la Comunidad que, a través de su desarrollo como autoridad electa y dotada de poderes legislativos y de control político-democrático, puede aportar ese componente de legitimidad que precisa la estructura institucional en su conjunto. En este sentido se expresa el Informe Tindemas:

*“Direct elections to the Parliament will give this Assembly a new political authority. (...) it will reinforce the democratic legitimacy of the whole European institutional apparatus. A consequence of the Parliament’s new authority will be an increase in its powers (...). (Tindemans Report, 1975).*

Las sucesivas elecciones europeas que se desarrollan a partir de 1979 no hacen sino desmentir esta hipótesis: lo que se aprecia, por el contrario, es la negativa correlación entre el aumento de poderes del PE y la progresiva baja participación en los comicios europeos. Se pone así en duda la verdadera capacidad de la Cámara de representantes para aumentar la legitimidad de la UE, o incluso, de forma paradójica, las elecciones europeas no hacen sino aumentar la “visibilidad” del “déficit democrático” (Blondel, Sinnott, & Svensson, 1998: 237-238).

En 1979, cuando el Parlamento apenas está dotado de poderes de supervisión sobre la Alta Autoridad de la CECA y el derecho a enmendar una mínima parte del gasto comunitario, la participación llega al 63%. En las elecciones de 1989, después de que el AUE introduce los procedimientos de *cooperación* y de *dictamen conforme* y fortalece el rol consultivo de la Cámara, la participación desciende dos puntos y medio con respecto a los datos de 1984 (61%), situándose en el 58,5%.

Las primeras elecciones tras el Tratado de Maastricht, celebradas en 1994, confirman la tendencia a la baja (56,8%), a pesar de ser la primera reforma de los Tratados en la que se decide equiparar la autoridad legislativa del Parlamento con la del Consejo en las quince materias a las que se aplica la *codecisión*. En las jornadas electorales de 1999 y 2004 la participación cae por debajo del umbral del 50% -con porcentajes del 49,8 % y del 45,7 %, respectivamente-, y ello a pesar de que en Amsterdam se extiende la aplicación de la *codecisión* a 38 áreas del Tratado, y a que, tras Niza, la Cámara puede ejercer el control democrático de la legalidad a través del recurso de anulación y de la competencia consultiva ante el TJCE.

En las últimas elecciones de junio de 2004, donde menos de un votante de cada dos acude a las urnas para elegir a sus representantes en el Parlamento Europeo, la diferencia con el índice de participación en las últimas elecciones nacionales en el

cómputo total de la UE-15 es de 29.5 puntos. La tendencia de participación en las últimas tres elecciones nacionales no se muestra a la baja, por lo que ello no ofrece una explicación a las cifras registradas en las elecciones europeas, en base al crecimiento de un desinterés generalizado por el acto de votar. El porcentaje de abstención es especialmente alto en los diez nuevos Estados miembros, donde sólo el 26,9 % ejerce su derecho al voto, una cifra 30 puntos por debajo de la media registrada en las últimas elecciones generales (Flash EB 162, 2004, July).

Para G. Majone, estos hechos confirman que la expectativa de efectividad en las políticas que maneja la UE pesa más para la masa de los votantes europeos que otros factores de legitimación fundados en criterios democráticos. Para él, el grado de legitimidad que aportan unas elecciones europeas no compensa la deslegitimación y desestabilización provocadas por el pobre crecimiento económico de la UE en las últimas décadas (Majone, 2006: 6).

La idea de que el aumento de las oportunidades no promueve necesariamente la participación popular es compartida por A. Moravcsik, que apunta como motivo de la baja participación electoral la escasa relevancia que entre las principales preocupaciones de los ciudadanos tienen los asuntos que se manejan a nivel UE (Moravcsik, 2002: 615-617; 2004: 359-360; 2006: 223-226). El autor rechaza la crítica que los teóricos de la tradición democrática deliberativa hacen al sistema de gobernanza europeo por el carácter tecnocrático y aislado de la toma de decisiones. Según esta crítica, este tipo de delegación en instituciones “no mayoritarias” mina la participación política y la virtud cívica, promoviendo la pasividad entre los ciudadanos. Para Moravcsik, sin embargo, es la falta de relevancia y no la falta de oportunidades lo que mina la participación de los ciudadanos en el nivel europeo:

*“EU legislative and regulatory activity is inversely correlated with the salience of issues in the minds of European voters, so any effort to expand participation is unlikely to overcome apathy.”* (Moravcsik, 2002: 615; 2004: 360).

Un buen botón de muestra de esta premisa lo encontramos en los sucesivos estudios del Eurobarómetro, que recogen las actitudes que los ciudadanos europeos tienen acerca de la importancia de los asuntos manejados por los gobiernos. En unos datos recabados

entre febrero y marzo de 2004, justo antes de las elecciones de junio, se muestra que de los catorce asuntos<sup>29</sup> que los encuestados juzgan como más importantes, sólo en la protección del medioambiente –que ocupa el puesto número doce- la UE juega un papel predominante. (Standard EB 61, 2004, July). Incluso si se tienen en cuenta tres asuntos macroeconómicos de primer orden –el desempleo, la situación económica y la inflación-, y a pesar de la actividad del BCE o la “Estrategia de Lisboa<sup>30</sup>”, el vínculo entre la política monetaria de la UE y los resultados macroeconómicos no parece tan claro (Moravcsik, 2006: 225).

La crítica del “déficit democrático” tiende a relacionar la baja participación en las elecciones al Parlamento Europeo con la propia naturaleza y características de los comicios (Weiler, Haltern & Mayer, 1995: 2). Se trataría, al cabo, de unas elecciones determinadas por la agenda política nacional; una suerte de examen a medio-plazo para el partido nacional en el poder. En 1980, Reif y Schmitt califican las primeras elecciones al Parlamento Europeo como “*second-order national elections*”, es decir, de una importancia menor a ojos de los partidos, los medios y el público que las elecciones generales nacionales, calificadas como elecciones de “primer orden”. Una distinción básica entre los dos tipos de comicios es que en los de “segundo orden” hay mucho menos en juego en comparación con los de “primer orden” (Reif, 1985: 8). Y en buena medida dicha consideración determina de decisión de acudir o no a votar.

La influencia de la situación política en la arena del “primer orden” en el momento en que tiene lugar la elección de “segundo orden” tiene, igualmente, una particular importancia (ibid.). En este sentido, las consecuencias de este status de “segundo nivel” son, precisamente, no sólo la baja participación, sino también las buenas expectativas para los partidos en la oposición y resultados negativos para los partidos en el Gobierno (ibid.: 9). Estas consecuencias vienen determinadas a su vez por la ausencia de líderes a nivel europeo y de partidos verdaderamente transnacionales; pero, sobre todo, porque los resultados de las elecciones tienen escasas consecuencias en el proceso político europeo, ya que no suponen un reparto de poder, la expectativa de cambiar un Gobierno

---

<sup>29</sup> Por orden de mayor a menor importancia: desempleo, situación económica, criminalidad, aumento de los precios/inflación, salud, inmigración, terrorismo, sistema de pensiones, fiscalidad, educación, vivienda, protección de medioambiente, transporte público, defensa/asuntos exteriores.

<sup>30</sup> El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000 elabora una estrategia para el crecimiento y el empleo de cara a 2010. Consúltese la Web oficial de la Comisión sobre el proceso de Lisboa: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm).

por otro o, como lo expresan Weiler y sus colegas: la idea de “*to throw the scoundrels out*” (Weiler, Haltern & Mayer, 1995: 2). La expectativa de alternancia política es esencial en el juego democrático.

Para G. Smith, el denominado “*party deficit*” en la Unión Europea determina en buena medida –junto a las citadas características de los comicios europeos- los modestos resultados obtenidos para zanjar el “déficit democrático” a partir de la elección directa de los miembros del Parlamento Europeo. El declive de los partidos políticos<sup>31</sup> a nivel nacional, consecuencia de una integración europea dirigida sobre las bases de la negociación –CIG-, y sobre la toma de decisiones a nivel intergubernamental –Consejo de Ministros-, tiene como resultado el refuerzo del papel de los Ejecutivos a costa del poder de influencia y de control de los Parlamentos y los partidos. A su vez, tal desequilibrio no encuentra su contrapartida en un auténtico sistema de partidos europeo que, además, se encaje en una Eurocámara con competencias equiparables a las que tienen los Parlamentos nacionales (Smith, 2003: 190-191). El resultado de este “déficit”, como afirma V. Bogdanor, es que el sistema europeo de partidos es incapaz de actuar como vehículo para una genuina elección electoral en el nivel europeo (Bogdanor, 1996: 114).

¿Votan los ciudadanos en función de los asuntos nacionales o sobre la base de asuntos que afectan a la gobernanza europea? Se trata de una cuestión central para determinar la naturaleza de los comicios europeos, su importancia y, por ende, la contribución del Parlamento Europeo a la legitimidad democrática de la Unión.

Los informes del Eurobarómetro arrojan algo de luz sobre este asunto. El estudio pre-electoral de 2004 en la UE-25 (Standard EB 61, 2004, July) muestra que la dimensión nacional y la europea como condicionantes de la decisión de voto están bastante igualadas: el 38% de los encuestados afirma que votará en función de los asuntos nacionales, mientras que el 35% lo hará sobre la base de los asuntos europeos. Por su parte, la importancia de las elecciones europeas es reconocida por el 66% de las respuestas.

---

<sup>31</sup> Sobre el declive de los partidos políticos véase especialmente: Mair (1995; 2000); Mair & van Biezen (2001).

La percepción del impacto de las actividades de la UE en la vida de los ciudadanos es otra variable importante para medir la trascendencia otorgada a tales comicios. Los ciudadanos europeos tienden a creer que la actividad, políticas, etc. de las instituciones nacionales tienen un mayor impacto sobre sus vidas que las acciones manejadas a nivel europeo. El gobierno nacional (86%), los gobiernos regionales o locales (80%) y los Parlamentos nacionales (80%) obtienen el mayor número de respuestas que seleccionan la opción de “gran o algún impacto”, visiblemente por encima de la UE en su conjunto (71%) y del Parlamento Europeo, que sólo obtiene un 61% de tal rango de respuestas, aunque hay que especificar que, de entre éstas, sólo el 16 % le otorgan un gran impacto.

Si tenemos en cuenta estas percepciones, unidas a los índices de participación que se registran en las elecciones europeas, es difícil afirmar que nos encontremos ante unas elecciones “sui generis”, con la trascendencia de las que se desarrollan a nivel nacional.

¿Cuáles son las causas de la abstención y el perfil de los abstencionistas? El estudio post-electoral de 2004 (Flash EB 162, 2004, July) intenta aportar respuestas al cataclismo democrático de los comicios de junio: la mayor elección transnacional celebrada hasta ahora, con cerca de 360 millones de votantes potenciales en la nueva UE ampliada a 25 Estados miembros y, a su vez, la mayor tasa de abstención (54,3%) desde 1979.

El perfil de los abstencionistas es el siguiente: jóvenes –más de dos tercios de los votantes de entre 18 y 24 años no acude a votar, lo que supone el 67% de la cifra total de abstención-; y trabajadores manuales –el 64% se abstiene-. El nivel de educación y el tipo de localidad –rural o urbana- resultan menos determinantes.

Las razones de la abstención se dividen entre de tipo “circunstancial” y de tipo “voluntario”. La abstención circunstancial –falta de tiempo, en el trabajo, o de vacaciones- es una de las cuatro primeras causas aducidas por los abstencionistas (23%). Las motivaciones de la abstención voluntaria están lideradas por el desconocimiento/falta de confianza en la política en general (22%) y la falta de interés en la política (14%). Las razones de índole europea no aparecen específicamente hasta el séptimo puesto: el 7% de los encuestados afirma no haber ido a votar por falta de interés en los asuntos europeos; el 6% a causa de la falta de conocimiento/información

sobre la UE; un 4% refiriere disconformidad con el Parlamento Europeo como institución; y un 3% se declara en oposición a la integración europea. Aún así, en quinto lugar aparece una motivación que está en buena parte relacionada con la escasa trascendencia de los comicios: un 9% aduce que su voto no cambiará nada. En general, las razones vinculadas a la actitud crítica hacia la política en general (49%) tienen un peso mucho mayor que los motivos relacionados con el criticismo o la falta de conocimiento de los asuntos europeos (20%).

¿Influye la actitud positiva o negativa que los ciudadanos tienen hacia la UE en la decisión de acudir a las urnas o abstenerse? El peso del “Euro-escepticismo” en la abstención constituye una premisa ciertamente relevante que viene siendo medida por los distintos Eurobarómetros desde 1979. Blondel, Sinnott y Svensson, en un estudio publicado en 1998, abordan la cuestión del déficit democrático de la Comunidad desde el prisma de la participación en las elecciones europeas, certificando la relación entre la abstención y las actitudes de los ciudadanos hacia la UE. De hecho, los primeros estudios sobre la intención de voto tras las elecciones de 1979 incluyen este factor entre las causas principales de la participación. El efecto positivo de las actitudes “pro-europeas”, junto al conocimiento de la campaña y la movilización cognitiva, son destacados por Inglehart y Rabier (1979). En investigaciones posteriores, Blumler y Fox (1982) y Niedermayer (1990) tienden, sin embargo, a disminuir el impacto del “europeísmo” en la participación.

Aún así, no cabe duda de que las percepciones de los electores sobre la Unión constituyen una variable a tener en cuenta en el análisis de los procesos electorales; no tanto, desde luego, para interpretar la decisión de voto –en tanto que la agenda nacional domina la campaña electoral, y en tanto que los resultados electorales no van a determinar el “aspecto” del gobierno a nivel europeo, ni, por ende, las actividades de la política europea (Follesdal & Hix, 2006: 5)-, pero sí para esclarecer ciertos aspectos de la abstención.

El estudio post-electoral del Eurobarómetro publicado un mes después de las elecciones europeas de 2004, refleja un mayor sentimiento de pertenencia a Europa entre los votantes que entre los abstencionistas en base a cinco premisas. En todos los casos, entre los que valoran positivamente la pertenencia de su país a la UE, entre los

que se sienten ligados a la Unión y ciudadanos europeos, entre los que afirman tener una mayor confianza en las instituciones europeas y entre los que consideran que el Parlamento Europeo atiende a los problemas de los ciudadanos, el índice de participación es superior a los que declaran actitudes más “euro-escépticas”. (Flash Eurobarometer 162, 2004, July).

El grado de satisfacción con la democracia a nivel europeo y el nivel de confianza hacia las instituciones comunitarias ofrecen una buena muestra de la actitud de los ciudadanos europeos en relación al funcionamiento de la UE. Desde hace una década, la satisfacción con respecto al desarrollo de la democracia en la Unión permanece estable: en 1994, el 40% se declara satisfecho o muy satisfecho (Standard EB 41, 1994, July), mientras que en 2004 la cifra sólo asciende en tres puntos (Standard EB 61, 2004, July).

Por su parte, la UE en su conjunto registra en 2004 unos índices de confianza superiores a los de los Gobiernos y Parlamentos nacionales. Entre las Instituciones europeas, el Parlamento Europeo continúa siendo la institución que goza de mayor confianza entre los ciudadanos (54%), seguida del Tribunal de Justicia (51%), la Comisión (48%), el BCE (44%), el Consejo (40%) y el Defensor del Pueblo (30%) (Standard EB 61, 2004, July).

En el estudio citado anteriormente, los ciudadanos europeos otorgan al Parlamento el papel de actor más importante en el concierto institucional comunitario. A pesar de Maastricht, nada hay más lejos de la realidad. Habrá que esperar al Tratado Constitucional de 2004 para que sus poderes legislativos se extiendan definitivamente. Maastricht y la Constitución Europea suponen dos hitos en relación al fortalecimiento del Parlamento Europeo y la democratización de la UE. Paradojas de la historia de la integración europea: son también los procesos de ratificación que provocan más debate y rechazo popular.

## **DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA AL TRATADO DE LISBOA: UNA UNIÓN EUROPEA MÁS DEMOCRÁTICA, UNA EUROCÁMARA MÁS FUERTE**

En el Consejo Europeo de Laeken (2001), los Jefes de Estado y de Gobierno europeos enfrentan definitivamente la cuestión del reto normativo y democrático de la Unión Europea: la necesidad de aclarar los cimientos de su constitución, sus valores y su identidad, y el desafío de reducir la brecha abierta con sus ciudadanos, construyendo una Unión más transparente, abierta y eficaz.

La convocatoria de una Convención plural y legítima, sumada a la apertura de un amplio y profundo debate público con la participación de toda la sociedad europea, tienen por objetivo deliberar y redactar un proyecto de Constitución que responda fielmente a los cánones democráticos.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa supone una respuesta convincente al mandato de Laeken: clarifica el reparto competencial; simplifica los Tratados –aportando un texto único- y los instrumentos de acción de la Unión, clarificándolos y ayudando a su comprensión; afronta la reforma institucional; y otorga más capacidad de control democrático a los Parlamentos nacionales, como guardianes de la aplicación del principio de *subsidiariedad*.

A pesar de su notable aportación a la legitimidad democrática a la UE, la ratificación del Tratado se convierte en un quebradero de cabeza para los gobiernos de los Estados miembros. Los “noes” francés y neerlandés en sus respectivos referendos en la primavera de 2005 desencadenan una crisis política de alcance continental que pone en jaque el futuro de un Tratado que da respuesta a la “encrucijada” en la que se encuentra la UE, en un claro reto de signo normativo, democrático y popular.

Estos desafíos son acometidos principalmente desde la visión de un Parlamento Europeo (art. I-20) que refuerza sus poderes legislativos con la generalización de la *codecisión* como “procedimiento legislativo ordinario”, la propia simplificación del citado procedimiento y la extensión de la *mayoría cualificada*. La previsión de reforma del procedimiento presupuestario para eliminar la distinción entre gastos “obligatorios”

–el Consejo tiene la última palabra- y “no obligatorios” –el Parlamento Europeo decide en última instancia-, determina a su vez la definitiva atribución a la Cámara de competencias de decisión sobre la totalidad del presupuesto anual (art. III-404). El Tratado refuerza asimismo el ejercicio de la democracia participativa, con la posibilidad de iniciativa legislativa popular: un millón de ciudadanos europeos pueden invitar a la Comisión a presentar una propuesta de ley sobre una materia concreta (art. I-47.4).

Por su parte, la Comisión Europea (art. I-26) verá reducido su número de comisarios a partir del 1 de noviembre de 2009, siendo igual a dos tercios del número de Estados miembros. La elección del presidente de la Comisión (art. I-27) seguirá correspondiendo al Parlamento Europeo, a propuesta del Consejo Europeo, aunque ahora teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo: se refuerza así la legitimidad y visibilidad de su figura al ser investido por la reelegida mayoría en la cámara legislativa europea.

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad*, anejo al Tratado, establece que la Comisión deberá remitir sus proyectos de actos legislativos a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, motivándolos en relación con los principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad*; a partir de entonces, los Parlamentos tienen un plazo de seis semanas para emitir un dictamen motivado que exponga las razones por las que la propuesta de la Comisión vulnera el principio de *subsidiariedad*; cuando los dictámenes motivados que se remitan representen al menos un tercio del total de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales –cada Parlamento dispone de dos votos-, la Comisión está obligada a volver a estudiar su propuesta.

El citado Protocolo, junto con otro relativo al cometido de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio, responde al requerimiento de Niza y Laeken de clarificar su función en la estructura comunitaria, y redonda en el reclamo de un mayor control democrático de la toma de decisiones dentro de la Unión<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Para un estudio más profundo del papel otorgado a los Parlamentos nacionales véase: López de los Mozos & Alvarez Conde (2006). Véase también el Informe anual de la Comisión sobre la aplicación del Protocolo de subsidiariedad y proporcionalidad: Comisión Europea (2006b).

Precisamente, la reforma de los procedimientos de decisión es otra las aportaciones de la Constitución. El procedimiento de *codecisión*, introducido en Maastricht y convertido en símbolo del aumento del protagonismo del Parlamento Europeo en el proceso legislativo, se consagra como “procedimiento legislativo ordinario”, (arts. I-34 y III-396), casi doblándose el número de ámbitos sujetos a tal procedimiento. Se trata de un proceso de doble lectura, en el que el Parlamento Europeo y el Consejo están en pie de igualdad en cuanto a su poder decisorio<sup>33</sup>.

De forma paralela, la extensión del voto por *mayoría cualificada* en el Consejo, junto a la generalización y simplificación de la *codecisión*, redundan en la facilitación de la toma de decisiones en una Unión ampliada a 27 Estados miembros. El Tratado extiende la votación por *mayoría cualificada* a una veintena de disposiciones ya existentes, a la par que lo aplica a otra veintena de disposiciones nuevas. Una “cláusula pasarela” permite igualmente, si el Consejo así lo decide por *unanimidad*, extender la mayoría cualificada a otros ámbitos dentro del Título III de la Parte III del Tratado (art. IV-444). Además, se prevé una cláusula denominada de “freno de emergencia” del proceso legislativo por mayoría cualificada en las disposiciones relativas a la seguridad social (art. III-136), la cooperación judicial en materia penal (art. III-270), y aproximación de las normas penales (art. III-271), que se aplica en caso de que un Estado miembro considere que se vulneran los fundamentos nacionales relativos a esas materias.

Por su parte, el requerimiento de *unanimidad* se sigue aplicando a asuntos tales como: la fiscalidad, la ciudadanía de la Unión, la PESC, la política de seguridad y defensa, la cláusula de flexibilidad, las finanzas comunitarias, la adhesión de nuevos Estados miembros o ciertos ámbitos de la cooperación judicial y policial.

La Constitución redefine igualmente los términos de la *mayoría cualificada*. Tradicionalmente, la ponderación de votos de los que dispone cada Estado miembro en el Consejo se basa en criterios de población, necesiéndose el 71% de los votos ponderados para obtener la *mayoría cualificada* (art. 205 TCE). Desde el 1 de noviembre de 2004 se aplica el nuevo sistema acordado en Niza, según el cual la

---

<sup>33</sup> Para un análisis detallado de la generalización de la *codecisión* véase: García Lupiola (2006).

*mayoría cualificada* se alcanza cuando se suman 232 votos de un total de 321, que a la vez representen a un mínimo de 13 Estados miembros y a un porcentaje del 62% de la población total de la UE. Tras la ampliación de la UE, a partir del 1 de enero de 2007 se precisarían 255 votos de un total de 345. Por su parte, la Constitución europea prevé que a partir del 1 de noviembre de 2009 se aplique un nuevo sistema de *mayoría cualificada* basada en la *doble mayoría*: el 55% de los Estados miembros –al menos 15 de ellos- y el 65% de los ciudadanos de la Unión (art. I-25).

En cualquier caso, las virtudes institucionales y democráticas de la Constitución, reconocidas por políticos y ciudadanos, no llegan a incorporarse al pacto comunitario: resultó imposible renegociar el contenido del texto bajo la denominación de “Constitución”. El “Plan B” para Europa no era otro volver al antiguo método CIG (la conferencia intergubernamental, la negociación entre los Jefes de Estado y de Gobierno, la búsqueda de la unanimidad) para poner en marcha de una nueva revisión de los Tratados. No quedaba la menor duda de que la Unión Europea precisaba de las reformas adecuadas para afrontar los retos de la gobernanza europea –léase, más democrática, eficiente y transparente- en una Unión ampliada y que busca definir su posición de liderazgo en el orden global.

Así se hizo en la reforma acordada en Lisboa diciembre de 2007, que aborda el reto de la democratización de la UE en términos parecidos a los del Tratado Constitucional y a partir de cuatro aspectos fundamentales. En primer lugar, se incrementan los poderes legislativos (papel de “co-legislador”, junto con el Consejo de la UE) y de control político, democrático y presupuestario<sup>34</sup> del Parlamento Europeo: la *codecisión* se erige como “procedimiento legislativo ordinario”<sup>35</sup> (art. 251 TFUE versión consolidada); a su vez, se determina una mayor intervención de la Eurocámara en el nombramiento de los miembros de la Comisión<sup>36</sup>, estableciéndose, como principal novedad, una relación directa entre el resultado de las elecciones europeas y la elección del candidato a la

---

<sup>34</sup> Se elimina la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, por lo que el Parlamento tendrá poder para aprobar la totalidad del presupuesto comunitario.

<sup>35</sup> Especialmente su extensión al Tercer Pilar (Justicia e Interior), que pasará a legislarse bajo el “método comunitario” (propuesta de la Comisión, mayoría cualificada en el Consejo, *codecisión* en el Parlamento Europeo y competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas); y otras materias tan importantes como pesca, agricultura, transporte, fondos estructurales, etc. En total a 43 áreas nuevas.

<sup>36</sup> Incluido el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es también vicepresidente de la Comisión.

presidencia de la Comisión, lo cual refuerza igualmente la legitimidad de su figura al ser investido por la reelegida mayoría en la Cámara.

Sin embargo, y a pesar de las virtudes democráticas de las últimas reformas de los Tratados comunitarios, la “brecha” abierta con los ciudadanos europeos sigue estando más abierta que nunca. La reforma de Lisboa se encontró con otro nuevo “no”, esta vez de los ciudadanos irlandeses (recordemos que ya dijeron “no” a Niza) y, por su parte, la visión de un Parlamento Europeo con renovados poderes y erigido en el pilar democrático del conjunto del aparato institucional no ha calado entre los nacionales de los Estados miembros. La participación en los comicios de 2009 sigue estando por debajo de la línea del 50 por ciento, confirmando que las elecciones europeas siguen presentándose como una elección de segundo orden, dominada por las agendas políticas nacionales de los Estados miembros, y que además, aumentan la visibilidad de la brecha democrática. Pasada la hora de elegir, llega la hora de reflexionar.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Blondel, J., Sinnott, R., & Svensson, P. (1998). *People and Parliament in the European Union: Participation, democracy and legitimacy*. Oxford: Clarendon Press.
- Blumler, J. G., & Fox, A. D. (1982). *The European voter: Popular responses to the first Community election*. London: Policy Studies Institute.
- Bogdanor, V. (1996). The European Union, the political class and the people. En J. Hayward (Ed.), *Elitism, populism, and European politics* (pp. 101-120). Oxford: Oxford University Press.
- Consejo de la Unión Europea. (1993). Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. (DOCE L 329, de 30.12.1993, p. 34).
- Dehousse, R. (2002). Misfits: EU Law and the transformation of European governance. *Jean Monnet Working Paper* N.º 2/2002. Obtenido el 14.12.2006, desde <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020201.rtf>.

- Flash EB 162 (2004, July). Post European elections survey. Taylor Nelson Sofres. (Fieldwork: June 2004).
- Follesdal, A. & Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533-562.
- González Ibán, R., & Ahijado Quintillán, M. (2000). *Unión política europea: ¿Laberinto, puzzle o mosaico?* Madrid: Ediciones Pirámide.
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1996). Political Science and the three New Institutionalisms. *MGIFG Discussion Paper*, N.º 96/6. Köln, GR: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Obtenido el 23.01.2007, desde <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>.
- Iglesias Buhigues, J. L. (1974). La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas. *Revista de Instituciones Europeas*, 1(1), 73-120.
- Inglehart, R., & Rabier, J. R. (1979). Europe elects a parliament: cognitive mobilization and pro-European attitudes as influences on voter turnout. *Government and Opposition*, 14(4), 479-507.
- Jachtenfuchs, M., Diez, Th., & Jung, S. (1998). Which Europe? Conflicting models of a legitimate European political order. *European Journal of International Relations*, 4(4), 409-445.
- Jacobs, F., Corbett, R., & Shackleton, M. (1992). *The European Parliament* (2ª ed.). Harlow, Essex: Longman. (Trabajo original publicado en 1990).
- Lord, C., & Magnette, P. (2002). Notes towards a general theory of legitimacy in the European Union. *ESRC "One Europe or Several?" Programme*, Working Paper 39/02. Obtenido el 25.02.2007 desde: <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w39lord.pdf>.
- Majone, G. (2006). Is the European Constitutional Settlement Really Successful and Stable? Notre Europe Debate: "Legitimising the EU Through Participation and Deliberation: Mere Wishful Thinking?", 21-9-2006. Obtenido el 03.01.2007, desde [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Moravcsik-reponse-Majone-en\\_02.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Moravcsik-reponse-Majone-en_02.pdf).
- Mangas Martín, A., & Liñán Noguerras, D. J. (2006). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (5ª ed. reimpr.). Madrid: Tecnos.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). *The institutional dynamics of international political orders*. *International Organization*, 52, 943-959.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2003). *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo (CVME).
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: social purpose and State power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 603-624.
- Moravcsik, A. (2006) What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project? *Politische Vierteljahresschrift*, 47(2), 219-241. Obtenido el 03.01.2007, desde <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/PVS04.pdf>.
- Niedermayer, O. (1990). Turnout in European elections. *Electoral Studies*, 9(1), 45-50.
- Parlamento Europeo. (1988). Resolución sobre el déficit democrático de la Comunidad Europea, 17.06.1988. (DOCE C 187, de 18.07.1988, p. 229).
- Ramírez González, V. (2007). El método parabólico para distribuir los escaños del Parlamento Europeo entre los Estados de la Unión Europea. ARI N.º 63/2007, 31.05.2007. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Obtenido el 27.01.2007, desde [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Europa/ARI+63-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+63-2007).
- Reif, K. (1985). Ten second-order national elections. En K. Reif (Ed.), *Ten European elections*. (pp. 1-36). Aldershot: Gower.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order elections: a conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-44.
- Rittberger, B. (2003a). Removing conceptual blinders: Under what conditions does the “democratic deficit” affect institutional design decisions? *ConWEB-Papers* N.º 5/2003. Belfast: Queen’s University Belfast. Obtenido el 23.11.2006, desde <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/ConWEBFiles/Filetoupload,38342,en.pdf>.
- Rittberger, B. (2003b). The creation and empowerment of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 203-225.

- Rittberger, B. (2005). *Building Europe's Parliament: Democratic representation beyond the nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). *Gobernar en Europa: ¿Eficaz y democráticamente?* (J. Alborés Rey, Trad.). Madrid: Alianza (Trabajo original publicado en 1999).
- Smith, G. (2003). The Decline of Party? En J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 179-191). Oxford: Oxford University Press.
- Standard Eurobarometer 41 (1994, July). Public Opinion in the European Union. Brussels: European Commission, D-G for Information, Communication, Culture, Audiovisual. (Fieldwork: April-May 1994).
- Standard Eurobarometer 42 (1995, Spring). Public Opinion in the European Union. Brussels: European Commission, D-G for Information, Communication, Culture, Audiovisual. (Fieldwork: December 1994).
- Standard Eurobarometer 61 (2004, July). Public Opinion in the European Union. European Opinion Research Group EEIG. (Fieldwork: February-March 2004).
- Thatcher, M., & Stone Sweet, A. (2002). Theory and practice of Delegation to non-mayoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- Tindemas Report* (1975). Report on European Union, 29 December 1975. (Bull. EC. 1976, Suppl. N.º 1, pp. 11-35).
- Weiler, J. H. H., Haltern, U., & Mayer, F. (1995). European democracy and its critique: Five uneasy pieces. *Jean Monnet Working Paper* No. 1/95. New York: Jean Monnet Center, NYU School of Law. Obtenido el 09.12.2006, desde <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9501ind.html>.
- Williams, S. (1991). Sovereignty and Accountability in the European Community. En R. O. Keohane & S. Hoffmann (Eds.), *The new European Community: Decision-making and Institutional Change* (pp. 155-176). Boulder, CO: Westview Press.