

---

# El Parlamento Europeo y el déficit democrático de la Unión Europea

---

José Vicente Borjón López-Coterilla\*

---

## Resumen

Este artículo analiza el debate respecto al déficit democrático de las instituciones comunitarias a partir de una perspectiva comparativa. Se señala cómo esa carencia de representabilidad está estrechamente ligada con el origen de las Comunidades Europeas. Se centra en el limitado papel que ha jugado el Parlamento Europeo como contrapeso a otras instituciones comunitarias y el alcance de las reformas de Maastricht en la disminución del déficit democrático. Se finaliza señalando las posibles modificaciones que el Parlamento Europeo sobrellevará para afrontar mejor su papel frente a la Conferencia Intergubernamental de 1997.

El proceso de integración europea resulta ser uno de los fenómenos más importantes surgidos a raíz del fin de la segunda posguerra. En la actualidad, dicho proceso se encuentra muy perfeccionado. Desde la Comunidad Económica del Carbón y el Acero de 1951, hasta el Tratado de la Unión Europea de 1993, ha habido avances importantes en la integración económica y política de los Estados nacionales europeos. El próximo paso pretende ser la Unión Económica y Monetaria con la adopción de una moneda común, pero estos avances en el proceso de construcción comunitario se han encontrado con problemas estructurales cuyo origen se puede remontar hasta el Tratado de París de 1951. Uno de los principales escollos ha resultado ser lo que se conoce como el déficit democrático de las Comunidades Europeas.

\* Internacionalista. Ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Actualmente estudia la especialidad en Estudios Europeos del programa M.A. en Relaciones Internacionales del Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense, Madrid.

## Abstract

The article analyses the debate concerning a democratic deficit in community institutions from a comparative perspective. The lack of representation is closely linked to the origins of the European Communities. It focuses on the limited role of the European Parliament as a counterweight mechanism to other community institutions and the scope of the Maastricht reforms in the drop of the democratic deficit. Finally, it outlines the possible modifications to be undertaken by the European Parliament for the 1997 Intergovernmental Conference.

El objetivo del presente artículo es analizar el supuesto déficit democrático en el proceso de toma de decisiones de las diferentes instituciones de la Unión Europea (UE). En primer lugar, se investiga si existe tal falta de democracia en las instituciones y, en segundo lugar, se analiza en qué medida ciertas reformas estipuladas en el Tratado de Maastricht, que significan un papel más activo para el Parlamento Europeo, contribuyen a fortalecer las funciones de dicha asamblea y, en consecuencia, si se resuelve la cuestión de la falta de representatividad popular en la instrumentación de las políticas comunitarias. Al analizar las cuestiones antes mencionadas, serán claves conceptos como legitimidad, democracia y eficacia, pues la relación entre eficiencia y democracia es extremadamente importante en el tema de la Comunidad Europea, ya que su conformación y funcionamiento se justifica en términos de eficiencia, no de democracia.<sup>1</sup> Así, consideramos que hasta muy

<sup>1</sup> Brigitte Boyce, "The Democratic Deficit of the European Community" en *Parliamentary Affairs, A Journal of Comparative Politics*, Oxford University Press, vol. 46, núm. 4, octubre de 1993, p. 460.

recientemente, las Comunidades Europeas se legitimaban fundamentalmente con base en la eficacia y no tanto por la democracia, y que a partir de Maastricht se ha buscado otro tipo de legitimidad.

De tal manera, la aproximación a la problemática respecto a la falta de democracia en las instituciones europeas se realizará desde una perspectiva propia del método comparativo. Conceptos como legitimidad, democracia, eficacia, sistema político, que se pueden usar para analizar el Estado moderno liberal, ¿nos servirán para analizar el caso del supuesto déficit democrático en la Unión Europea? Usar el método comparativo resulta un enfoque original siempre que se respeten sus limitaciones al extrapolarse a organizaciones no estatales. La comparación es un adecuado método de control de las generalizaciones que hacemos y, como ha señalado Sartori, en ninguna parte se estipula que quien compara debe buscar semejanzas en vez de diferencias.<sup>2</sup> De tal manera, el usar dichos conceptos nos permite aprovechar categorías bien definidas por la Teoría Política que posibilitan un marco de referencia común, aun cuando se comparen dos estructuras diferentes, como podría ser un parlamento nacional frente al Parlamento Europeo.

Nosotros partimos de considerar que la existencia de un sistema democrático no es garantía de que exista justicia. Por lo tanto, si las decisiones políticas son eficaces —pues la estabilidad de cualquier democracia depende no solamente del desarrollo económico, sino también de la eficacia y la legitimidad del sistema político—,<sup>3</sup> ¿resultan éstas más justas? A partir del razonamiento anterior, y para lograr el objetivo de este ensayo, nos cuestionaríamos si muchas de las decisiones asumidas en el proceso de construcción de la Unión Europea, aunque eficaces, no han sido democráticas ni justas, pues se han realizado lejos del control de los parlamentos nacionales. De tal forma, la Comunidad Europea se enfrenta a un problema de gobernabilidad en la medida en que tiene ante sí un problema de eficacia y legitimidad democrática.<sup>4</sup> Por ello, la cuestión estriba

<sup>2</sup> Véase Giovanni Sartori, "El método de la comparación y la política comparada" en *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1984, pp. 261-318.

<sup>3</sup> Véase S. M. Lipset, "Conflictividad social, legitimidad y democracia" en *El hombre político, las bases sociales de la política*, Madrid, Técno, 1987, pp. 67 y ss.

<sup>4</sup> Cuando se habla de crisis de gobernabilidad en la Comunidad Europea es a partir de una concepción de la misma en sentido amplio, entendida como la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil y se suele relacionar especialmente con los conceptos

en el hecho de resolver los orígenes estructurales de su falta de legitimidad democrática frente al papel que deberá desempeñar en el futuro escenario internacional.

Así, una vez hecha esta breve explicación metodológica, pro seguiremos con el análisis que busca realizar este ensayo. Para tal efecto, primero caracterizaremos las diferentes posiciones respecto al déficit democrático de la Unión Europea, para posteriormente analizar el papel del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones y, finalmente, concluir con una evaluación respecto al Parlamento Europeo y el supuesto déficit democrático de la Unión Europea.

### El déficit democrático

Debemos comenzar por señalar que el proceso de integración europeo ha pasado por varias etapas de evolución desde la firma, en 1951, del Tratado de París. Ahora bien, lo importante a destacar para los fines de este ensayo es que, como señalaremos más adelante, se ha creado un sistema en el que el ciudadano no participa como actor con capacidad de influenciar los resultados y las decisiones. Debido al enfoque funcionalista de sus primeros impulsores —Jean Monnet y Robert Schuman, por ejemplo—, en donde se privilegiaba la integración funcional de ciertos sectores industriales, se fue favoreciendo la integración económica y comercial sobre la política.<sup>5</sup> Se siguió un camino pragmático, mediante integraciones sectoriales, en el proceso de construcción de la Europa comunitaria. Muy justificable, si tomamos en consideración la cercanía de la Segunda Guerra Mundial en la mente de los pueblos europeos y la necesidad de llevar a cabo una política de reconstrucción frente a la amenaza soviética. Además, un camino que a la postre resultó ser bastante eficaz en la medida que consiguió llegar al mercado común con la instauración de las cuatro libertades fundamentales y la formulación sucesiva de las políticas comunes administradas por las instituciones comunitarias.

de legitimidad y eficacia. Véase Francisco Aldecoa L., "Eficiencia, eficacia y democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo" en *Sistema*, Madrid, núm. 114-115, 1993, p. 56.

<sup>5</sup> Para una explicación mucho más elaborada del proceso de integración económica que llevó a la Unión Europea véase Ramón Tamames, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Universidad, 1994.

No obstante, se estableció una vía que consideraba muy poco las cuestiones de legitimidad democrática, por lo que en el edificio institucional de la Comunidad Europea que se creó, no se adoptó una verdadera división de poderes. El Consejo de Ministros concentra los poderes legislativo y ejecutivo, en tanto que el Parlamento, que representa a los pueblos de los Estados miembros, no elabora las leyes ni tiene un poder de control suficiente sobre el ejecutivo.

De tal manera que, en la actualidad, frente a un muy desarrollado mercado común en donde en ciertos temas comerciales y agrícolas el proceso de toma de decisiones involucra agencias de claro carácter supranacional —la Comisión por ejemplo—, donde muchas de las políticas públicas en temas económicos resultan interconectadas, nos enfrentamos con que el sistema político se encuentra apenas desarrollándose. Valga decir que cuando hablamos de sistema político estamos considerando a éste, en un sentido muy amplio, como el conjunto de interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad,<sup>6</sup> en este caso a nivel regional europeo, conformado por partidos políticos, instituciones, grupos de presión, etcétera.

En el origen del problema de la supuesta falta de democracia de las instituciones europeas, está el conflicto entre las ideas que dieron pie a la Comunidad Europea. Así, el actual procedimiento de integración europea se puede ver como el resultado de dos diferentes presiones para el cambio, la primera sería la federalista y la segunda la liberal. La esencia del federalismo es la formación de un gobierno federal europeo conformado por elementos que permitieran una supremacía constitucional y legal frente a los Estados europeos combinados con representantes europeos; en contrapartida, los liberales abogaban por transitar de la soberanía hacia reglas comunes e instituciones en un sentido más universal para lograr mediante el libre comercio la paz.<sup>7</sup> El problema del compromiso entre las ideas liberales y las federalistas es que la actual UE tiene estructuras gubernamentales que son claramente federalistas en su trazado, pero cuya estructura interna y división de poder reflejan las aspiraciones pragmáticas de los liberales.<sup>8</sup>

En tal sentido, ese pragmatismo liberal se expresa en privilegiar la búsqueda de la eficiencia sobre la democracia. Se favorece consolidar el libre mercado más que afianzar la transparencia del proceso de toma de decisiones de las instituciones.

De esta manera, se ilustra por qué el llamado déficit democrático se remonta a los orígenes de la Comunidad Europea, pues dicho déficit generalmente se explica como un problema institucional de la Unión Europea. Así, si tenemos presente que los Tratados Constitutivos concedieron una mayoría de poderes a los órganos no representativos de la UE y dejaron funciones secundarias a los representantes populares, podremos entender mejor su procedencia. A continuación, pasaremos a caracterizar las críticas respecto a dicha deficiencia con el fin de poder establecer si dicho déficit realmente existe.

En general, todas las críticas señalan que el proceso europeo de integración ha resultado en una importante transferencia de poderes a Bruselas. Así, las principales decisiones de políticas públicas en materia de comercio internacional, protección medioambiental, protección del consumidor, entre otras, son responsabilidad exclusiva de la Comunidad, por lo que la toma de decisiones ya no es a nivel estatal sino de la Comunidad. El individuo pierde la capacidad de control que podía tener si las decisiones se tomaran a nivel estatal. Hay autores que consideran lo anterior como un ejemplo de "regionalismo inverso", pues no sólo disminuye la democracia al quitar poder al individuo, sino que se deslegitima a la Unión. Este regionalismo inverso se manifiesta en la medida en que la Comunidad participa en áreas que tradicionalmente estaban dentro del ámbito del individuo o del Estado nacional.<sup>9</sup>

Otra apreciación sobre la falta de legitimidad en las decisiones concierne a los parlamentos, tanto nacionales como el europeo. Por una parte, se señala que el papel de los parlamentos nacionales es muy reducido. La mayoría no interviene en la fase de puesta en práctica de las políticas comunitarias y de las directivas comunes, por lo que generalmente no cuentan con un significativo margen de apreciación. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo se encuentra lejos de tener los mismos poderes de los parlamentos nacionales, aun cuando la situación haya mejorado notablemente en

<sup>6</sup> Esta definición amplia de sistema político se tomó de David Easton, "Categorías para el análisis sistémico de la política" en *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, p. 218.

<sup>7</sup> Véase Teija Tiilikainen, "The Problem of Democracy in the European Union" en Allan Rosas y Esko Antola, *A Citizens' Europe in Search of a New Order*, Londres, Sage Publications, 1995, p. 24.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>9</sup> Véase J.H.H. Weiler, J.H.H. y Franz C. Mayer Ulrich Haltern, "European Democracy and its Critic" en John Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, Londres, Frank Cass, 1995, pp. 6-7.

los últimos años. Como la legislación de la Comunidad es en su mayoría producto de la cooperación entre las administraciones nacionales y la Unión Europea, se puede afirmar que, en términos generales, la integración europea ha llevado a un debilitamiento del poder legislativo y a un fortalecimiento del ejecutivo. Por esta razón, se afirma que la legislación comunitaria por lo general se encuentra desprovista de la legitimidad que se asocia a las decisiones tomadas por los representantes populares.<sup>10</sup>

Asimismo, el Consejo de la Unión Europea es también presa de la crítica por su falta de democracia y de responsabilidad en materia política, pues los ministros de los Estados miembros se desempeñan en la Comunidad como el principal órgano legislativo, pero el volumen, la complejidad y los tiempos del proceso de decisiones de la Comunidad hacen muy poco factible el control parlamentario nacional.<sup>11</sup>

La cuestión, como se podrá apreciar, se encuentra estrechamente ligada al hecho de que las más importantes instituciones de la Unión Europea —la Comisión y el Consejo— no responden de manera directa a la voluntad popular. El electorado no ha tenido posibilidad de manifestar, de manera explícita, sus opiniones acerca de las acciones de esas instituciones, cuestión básica en la gobernabilidad de una unidad política. De tal manera, se puede advertir la inexistencia de estructuras mediatizadoras y responsabilizadoras de políticas en la Unión Europea. En un Estado-nación, si los ciudadanos no están de acuerdo con las políticas de un gobierno, se inconforman y votan por otro partido en las próximas elecciones; en la UE no hay tales estructuras mediadoras, por lo que siempre se acaba culpando a la “euroburocracia” de Bruselas. Si los ciudadanos no están de acuerdo con una decisión, no existe manera de oponerse dentro del sistema, ya sea de manera inmediata o a mediano plazo por conducto de elecciones, pues la participación en elecciones europeas no implica un posible cambio de orientación política.<sup>12</sup> Esta falta de estructuras mediatizadoras corresponde a la idea que se expuso al principio de este ensayo, en donde se afirmaba que aún era incipiente el sistema político de la Unión Europea.

<sup>10</sup> Renaud Dehousse, “Constitutional Reform in the European Community: Are the Alternatives to the Majoritarian Avenue?” en John Hayward, *op. cit.*, p. 122.

<sup>11</sup> J.H.H. Weiler *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>12</sup> Karlheinz Neunreither, “Citizens and the Exercise of power in the European Union: Towards a New Social Contract?” en Allan Rosas, y Esko Antola, *op. cit.*, p. 12.

Adicionalmente, el déficit democrático se encuentra estrechamente ligado a la inexistencia de un foro o arena política en donde se desarrolle de una manera más clara y transparente la lucha de intereses por el poder, típica de cualquier sistema político. Así, aspectos técnicos generalmente dominan los temas polémicos; los actores políticos se encuentran organizados débilmente; los partidos políticos europeos vinculan grupos heterogéneos unidos sólo por una disciplina relativa. Las reglas del juego son tan complejas que el público en general las desconoce. Falta un ámbito espacial en donde se desarrolle el debate político, el Parlamento Europeo no se ha consolidado como un foro y, en cuanto a los medios de comunicación, generalmente tratan los temas europeos como si fueran de interés marginal.<sup>13</sup>

De tal manera, los partidos políticos a nivel europeo también son criticados por su incapacidad de lograr una mayor legitimidad de las instituciones europeas. Así, la inexistencia de verdaderos partidos políticos transeuropeos es otra expresión del fenómeno.<sup>14</sup> Como señalan ciertos estudiosos del tema, el problema del déficit democrático no está asociado a las elecciones europeas, sino al sistema de partidos que no logra desarrollar una legitimidad.<sup>15</sup> Se ha señalado como un inconveniente la ineficaz organización de los partidos a nivel europeo, que reflejan una falta de planeación y de coherencia política en el trabajo parlamentario. En ocasiones, las alianzas se dan entre partidos con pocos elementos ideológicos comunes; además, a nivel de relaciones europeas, los partidos políticos mantienen una importante autonomía de acción.<sup>16</sup> Por lo anterior, los partidos no pueden desempeñar de manera eficaz su papel de servir como instrumentos para la agregación de los intereses y de las demandas que surgen de las distintas sociedades europeas en forma de políticas y programas generales de la UE.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, pp. 124-125.

<sup>14</sup> Para un análisis de las posibilidades de construir verdaderos “Europartidos” véase Luciano Bardi, “Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties” en Richard S. Katz y Peter Main (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptations in Party Organizations in Western Democracies*. Londres, Sage Publications, 1994, pp. 357-371.

<sup>15</sup> Rudy Andeweg, “The Reshaping of National Party System” en John Hayward, *op. cit.*, p. 60.

<sup>16</sup> Véase Luciano, *op. cit.*, p. 360.

<sup>17</sup> Aun cuando hay muchas definiciones y caracterizaciones de los partidos, para fines de nuestro ensayo hemos tomado las funciones que señala Stefano Bartolini, que destaca: 1) estructuración del voto; 2) integración-movilización-participación como parte de un mismo proceso;

Por otra parte, desde una perspectiva marxista, existen críticos que sostienen que la violación de los principios estructurales del Estado de Derecho en el funcionamiento de la Unión tienen consecuencias para la democracia de cada uno de los Estados: primero, porque se modifica la relación entre el legislativo y ejecutivo, ya que posibilita que los gobiernos puedan dictar normas de rango superior a las leyes estatales desde los órganos supranacionales; segundo, se produce también una gran distorsión entre el poder judicial y el legislativo, en la medida en que el Tribunal de Justicia admite que se pueda no aplicar la ley estatal cuando ésta contradiga la normativa de la Unión y, tercero, se constitucionalizan políticas económicas concretas (de carácter marcadamente neoliberal) que comprometen los distintos proyectos existentes en la Unión y en cada uno de los países que la componen.<sup>18</sup>

Como se puede apreciar, la discusión respecto al déficit democrático de la Unión Europea resulta bastante compleja y se remonta a los orígenes de las Comunidades Europeas. Además, no resulta fácil ubicar al mismo, ya que en un sentido amplio, son varias las instituciones y los actores comunitarios que no logran una plena legitimidad democrática. Existen diferentes posiciones concernientes a la ubicación institucional de dicho déficit. Nosostros, siguiendo nuestra metodología comparativa, analizaremos a continuación el papel del Parlamento Europeo en el tejido institucional comunitario y de qué manera ha estado limitado en ciertas capacidades, propias de cualquier asamblea democrática.

### El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es el órgano que posiblemente se ha visto más desprestigiado por su incapacidad de asumir el papel de foro de representantes populares y contrapeso real ante las otras esferas institucionales. Por lo anterior, analizaremos sus funciones comparándolas con las funciones clásicas de la asamblea de un

3) reclutamiento del personal político; 4) agregación de los intereses y de las demandas que surgen de la sociedad en forma de políticas y programas generales; 5) formación de las políticas públicas. Véase Stefano Bartolini, "Partidos y sistemas de partidos" en G. Pasquino, Stefano Bartolini, *et al.*, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991, pp. 217-264.

<sup>18</sup> Manuel Moreno Pérez, "La crisis de la política y las instituciones europeas" en *Síntesis*, núm. 123, Madrid, Fundación Sistema, noviembre 1994, p. 90.

Estado nacional para poder evaluar qué tan ciertos son los reproches que se le hacen.

El origen del Parlamento Europeo se remonta a 1950, cuando el plan de Robert Schuman de crear una alta autoridad para la Comunidad Económica del Carbón y del Acero fue duramente criticado por el hecho de que dicha autoridad no tendría ninguna responsabilidad directa ante ningún órgano parlamentario, por lo que se decidió establecer una asamblea parlamentaria común que estuviese integrada por representantes de los parlamentos nacionales y que ejerciese un control democrático sobre la alta autoridad.<sup>19</sup>

Al principio, los poderes del Parlamento resultaban bastante limitados. Básicamente eran los siguientes: 1) emitir, previa mayoría, los informes que procedían de los numerosos casos en que el Consejo debía consultarle antes de adoptar las disposiciones más importantes de carácter general; 2) discutir el informe general que, sobre la actividad de la Comunidad, debía presentarle anualmente la Comisión y 3) ejercer un control general sobre la gestión de la Comisión, emitiendo en su caso una moción de censura.<sup>20</sup> En los años setenta, al mismo tiempo que el Consejo de Ministros decidía dotar a la Comunidad de un sistema de recursos propios, se aumentaron los poderes presupuestarios del Parlamento.

Como marco de comparación, la teoría política destaca diferentes funciones en los parlamentos de los Estados nacionales. El Parlamento de un Estado democrático de Derecho es tradicionalmente el órgano en donde radican las soberanías populares y considerando la división de poderes, ha de prevalecer en última instancia su poder sobre los otros.<sup>21</sup> Entre las tareas que lleva a cabo, tenemos la función deliberativa-legislativa; esto quiere decir que el Parlamento es el lugar donde se habla, se delibera y, en consecuencia, se aprueban las normas jurídicas que regulan la colectividad y en cierto modo también la renuevan.<sup>22</sup> Además, el órgano legislativo tiene la función de control del gobierno; mediante el ejercicio de esta función se contrarresta la acción del ejecutivo y se fiscalizan sus actos.<sup>23</sup> Finalmente, todo Parlamento tiene una función econó-

<sup>19</sup> Ramón Tamames, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, p. 85.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Véase Andrés Blas Guerrero y Ramón García Cotarelo, *Teoría del Estado*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1988, p. 287.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 380.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 382.

mica, esto es, tener la capacidad de revisar los presupuestos del Estado y de aprobarlos o no.<sup>24</sup> Las tres anteriores funciones se pueden encontrar en prácticamente cualquier Estado democrático de Derecho. Así, nos sirven como referencia y punto de comparación con el Parlamento Europeo y sus funciones. Sin embargo, no se debe perder la perspectiva de que mientras los legislativos corresponden a Estados nacionales, el Parlamento Europeo no representa a un Estado, sino a los pueblos de la Unión Europea y tiene, por lo mismo, una clara vocación supranacional.

Ahora bien, dentro de las críticas que se le formulan al Parlamento Europeo, se señala que éste se encuentra debilitado no sólo por la ausencia de poderes sino por su lejanía respecto a los centros de toma de decisión en la Unión Europea. Así, la capacidad que puedan tener los parlamentarios europeos para representar de manera eficaz a sus electores se pierde por lo amplio de las circunscripciones. En las críticas que se le hacen al Parlamento Europeo es común que se señale una combinación de ineficacia, pues las principales decisiones no se toman allí; sus procedimientos son muy largos, existe un problema de comunicación debido a los diferentes idiomas de los parlamentarios y, finalmente, no resulta ser un foro adecuado de resonancia para las aspiraciones de los ciudadanos por la falta de interés de los medios de comunicación.<sup>25</sup>

Sin embargo, los poderes del Parlamento Europeo han aumentado considerablemente desde la primera elección directa de dicha asamblea en 1979. Como ya se ha destacado, al principio era sólo para consultas, posteriormente aprobaba los presupuestos, y a partir del Acta Única Europea de 1986, se le añadió un procedimiento de cooperación, derecho a incorporar enmiendas, y un procedimiento de codecisión o el poder de adoptar actos conjunta y prácticamente en pie de igualdad con el Consejo, añadido en el Tratado de Maastricht.

Desde la introducción, en 1970, del sistema de recursos propios de la Comunidad y la adopción de los tratados presupuestarios del 22 de abril de 1970 y 10 de julio de 1975, el Parlamento Europeo se ha convertido en la institución que detenta, conjuntamente con el Consejo, las competencias presupuestarias de la Comunidad. El Parlamento, respecto a los gastos obligatorios,<sup>26</sup>

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 383.

<sup>25</sup> J.H.H. Weiler, *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>26</sup> Son aquellos gastos que resultan obligatoriamente del tratado o de los actos adoptados por las instituciones y representan cerca del 75 por ciento del presupuesto anual.

no dispone de más derechos que el de proponer al Consejo, por mayoría absoluta de votos emitidos, modificaciones al proyecto presentado, recayendo en el Consejo la decisión final. Respecto a los gastos no obligatorios,<sup>27</sup> el Parlamento Europeo dispone de un verdadero derecho de enmienda en lo que atañe a ese tipo de gastos.<sup>28</sup> Además de tener la facultad de examinar el presupuesto de la Unión Europea, preparado por la Comisión y aprobado por el Consejo de Ministros, puede rechazarlo globalmente (así lo hizo en 1979 y 1985). Hasta que el presidente del Parlamento Europeo no firma el presupuesto de la Unión (por lo general en diciembre de cada año), la Unión no dispone de recursos financieros para el año siguiente. Al haber aprobado el Parlamento el presupuesto, también controla el buen uso de los fondos públicos a través de su Comisión de Control Presupuestario.<sup>29</sup> Lo importante aquí es el hecho de que el Parlamento Europeo, como otras asambleas, también cuenta con competencias presupuestarias.

Ahora bien, en lo concerniente a las funciones legislativas del Parlamento Europeo, éstas se manifiestan de diferentes maneras y se aplican de manera diversa, dependiendo del asunto.

Un primer procedimiento de participación del Parlamento Europeo es el de consulta. El Tratado de la Comunidad Europea dispone la consulta obligatoria no vinculante al Parlamento Europeo en varios sectores de actividad de las Comunidades. Además, aunque el Consejo suele consultar facultativamente a esta institución sobre la mayor parte de las propuestas que presenta la Comisión, la ausencia de la misma, cuando se encuentre expresamente prevista en los tratados, constituye un vicio sustancial, de forma que conlleva la anulación del acto adoptado.<sup>30</sup>

El procedimiento de cooperación (bajo el amparo del artículo 189 C del Tratado de la Comunidad Europea), se aplica a las decisiones adoptadas por el Consejo por mayoría calificada en los ámbitos del mercado interior, política social, investigación, cohesión económica y social, medio ambiente, etcétera. Si no se ha tenido en cuenta en la posición común del Consejo el

<sup>27</sup> Comprenden en la práctica los créditos destinados a las políticas comunitarias creadas en los últimos quince años y comprenden cerca del 25 por ciento del presupuesto anual.

<sup>28</sup> Victoria Abellán y Blanca Vilà (dir.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, Ariel Derecho, 1995, pp. 59-60.

<sup>29</sup> *El Parlamento Europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996, p. 13.

<sup>30</sup> Victoria Abellán y Blanca Vilà, *op. cit.*, p. 61.

dictamen que ha emitido el Parlamento en su primera lectura, éste puede rechazar la propuesta en la segunda lectura. En este caso, el Consejo únicamente podrá prescindir de la posición del Parlamento por unanimidad. Sabiendo que la unanimidad es difícil de conseguir, el Consejo se ve a menudo obligado a buscar la conciliación con el Parlamento para evitar el rechazo de la propuesta.<sup>31</sup>

El Tratado de la Unión Europea incorpora en el texto del Tratado de la Comunidad Europea un nuevo artículo (189 B) en el que se contempla el denominado procedimiento de codecisión, que otorga al Parlamento un peso similar al del Consejo a lo largo del procedimiento legislativo y le permite, en última instancia, rechazar la adopción de determinados actos. El procedimiento de codecisión permite al Parlamento aprobar, conjuntamente con el Consejo, reglamentos, directivas y otros actos con relación a numerosas e importantes materias, tal como la gestión del mercado interior, la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento, la investigación, el medio ambiente, el consumidor, las redes transeuropeas, la cultura, la educación, etcétera. Si el Consejo no ha tenido en cuenta debidamente la postura del Parlamento, este cuerpo legislativo puede impedir la adopción de la propuesta. El procedimiento de cooperación hace intervenir a la Comisión, mientras que el procedimiento de codecisión está limitado al Parlamento y al Consejo.

El Parlamento Europeo adquiere un auténtico poder sobre el Consejo en aquellas materias en que el Tratado de la Comunidad Europea exige, para la adopción final del acto comunitario, el previo dictamen conforme a esta institución. El poder de dictamen conforme, en un principio limitado a la adhesión de nuevos miembros y a los acuerdos de asociación con terceros países, se ha ampliado a las decisiones relativas, al derecho de residencia de ciudadanos europeos, a la organización de los fondos estructurales, a la creación de Fondos de Cohesión, a determinadas disposiciones institucionales en el marco de la unión económica y monetaria, al conjunto de acuerdos internacionales de una cierta importancia y a la unificación de los procedimientos de votación para la elección del Parlamento Europeo.<sup>32</sup>

De manera simplificada, se ha señalado cómo el Par-

lamento Europeo ejerce competencias legislativas en función del carácter de la propuesta de que se trate.

Ahora bien, dentro de las tradicionales competencias de un Parlamento de control político, el procedimiento introducido por el artículo 158 del Tratado de la Comunidad Europea, involucra cambios significativos. Sólo después de consultar con el Parlamento pueden los gobiernos nacionales nominar a la persona que será presidente de la Comisión. Posteriormente, los miembros de la Comisión son designados por los Estados miembros, consultando al presidente designado. Sin embargo, todo el cuerpo debe recibir un voto de aprobación antes de que asuma funciones. En la medida en que la aprobación de la Comisión ha de efectuarse "colegiadamente" por el Parlamento Europeo y en la medida en que sin dicha aprobación no puede haber nombramientos gubernamentales, los Estados habrán de componer una propuesta que resulte aceptable por la mayoría parlamentaria, so pena de dejar sin gobierno a la Unión durante un necesario proceso negociador entre ambas instancias de poder. Sin la aprobación del Parlamento Europeo no hay, desde 1995, ejecutivo comunitario; la asamblea, sin gozar de una iniciativa para proponer la Comisión, goza de facultades de investidura de la misma, que prácticamente son similares a las de muchos parlamentos democráticos.<sup>33</sup> Las dificultades en los nombramientos de la Comisión Santer señalan que el Parlamento tiene la intención de influir la distribución de carteras entre los comisarios.<sup>34</sup> Esta facultad viene a sumarse al derecho del Parlamento de presentar una moción de censura contra la Comisión.

De tal manera, el Parlamento ejerce un control democrático sobre el conjunto de la actividad comunitaria. Esta competencia, que en un principio se limitaba a la acción de la Comisión, también se ha ampliado al Consejo de Ministros, al Consejo Europeo y a los órganos de cooperación política. Las relaciones entre el Parlamento y el Consejo se han desarrollado sobre una base pragmática. Al iniciarse un nuevo periodo, el presidente del Consejo expone su programa ante el Parlamento y, cuando este periodo finaliza, da cuenta de los resultados alcanzados.<sup>36</sup> En materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia y la Comisión

<sup>31</sup> Paolo Cecchino, Antonio Garrigues Walker y Rafael Illescas Ortíz, *La Unión Europea. Eficacia y Democracia*, México, McGraw Hill, 1994, pp. 106-107.

<sup>32</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 127.

<sup>33</sup> *El Parlamento Europeo*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>36</sup> Véase Artículo J.7 en el *Tratado de la Unión Europea*.

<sup>31</sup> La información anterior fue tomada, en su mayoría, de "El Parlamento Europeo" en *Europa en cifras*, 4ª ed., Eurostat, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, p. 44.

<sup>32</sup> *Idem*.

deben mantener regularmente informado al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la misma.<sup>36</sup>

Finalmente, se debe informar y consultar regularmente al Parlamento sobre la cooperación entre los responsables de la justicia y de los asuntos del interior de los Estados miembros de la Unión.

Los ejemplos del nuevo poder del Parlamento antes mencionados no dejan satisfechos a muchos analistas, que opinan que persiste el déficit democrático. Para ellos, el Parlamento Europeo no ha podido lograr su papel de supremacía legislativa. El desarrollo del Parlamento en tal dirección ha requerido, al contrario, compromisos políticos que han hecho ambiguo y complicado el sistema político y legislativo de la Unión.<sup>37</sup>

También se ha señalado que los nuevos poderes del Parlamento son limitados, pues en la actualidad el Parlamento se encuentra excluido de ciertas áreas (por ejemplo, política comercial) y tiene la posibilidad indirecta de presentar iniciativas, e incluso en el marco de la codecisión, sus poderes se encuentran alineados de manera imperfecta con el Consejo.<sup>38</sup> El nuevo Parlamento Europeo persiste en su carencia clásica de iniciativa legislativa; dicha persistencia, según especialistas en el tema, no se debe a las reticencias de los Estados miembros, antes bien a los de la Comisión.<sup>39</sup> Lo que verdaderamente posee no es tanto un derecho de voto respecto de las iniciativas legislativas de la Comisión y el Consejo, sino un derecho de veto de las mismas cuando sus enmiendas no resultan aceptables. El derecho de veto, ciertamente, se ejercita a través del sufragio de la cámara; pero dicho sufragio, en el mejor de los casos no acarrea sino el rechazo de la iniciativa externa sometida a la consideración parlamentaria.<sup>40</sup>

Adicionalmente, se destaca que para realizar estas nuevas funciones democráticas hay ciertos impedimentos, como el tamaño del Parlamento Europeo, que consiste sólo de una cámara. También otro inconveniente sería la ineficaz organización de los partidos a nivel europeo, que reflejan una falta de planeación y de coherencia política en el trabajo parlamentario.<sup>41</sup>

Empero, existen analistas que opinan que el problema de la crisis de legitimidad no se encuentra necesariamente en el Parlamento, ya que según los mismos, poca atención se ha prestado a la naturaleza específica

de la Comunidad Europea que no es un Estado, ni está encaminada a serlo. A partir de dicho carácter especial, se podría argumentar que el fortalecimiento del Parlamento Europeo y de los partidos políticos europeos, lejos de resolver el actual problema de legitimidad como se argumenta, podría en algunos aspectos agravarlos.<sup>42</sup> La esencia de dicha argumentación radica en que otorgar más poder a un parlamento supranacional afectará las relaciones de poder entre los Estados y las instituciones comunitarias generando una mayor tensión. Lo importante a rescatar es que el problema no sería tanto estructural (las limitaciones del Parlamento), sino funcional (la inhabilidad del sistema de partidos políticos europeos de valer como canales para las demandas de la sociedad).

Es evidente que a partir de la ratificación del Tratado de la Unión Europea se han incrementado considerablemente los poderes del Parlamento Europeo en los campos de la designación del ejecutivo comunitario y la promulgación de normas imperativas de carácter general y aplicables en todo el territorio de la Unión. Estos nuevos poderes del Parlamento, aun cuando persisten ciertas limitaciones, han transformado el procedimiento legislativo comunitario. Por lo anterior, con Maastricht, el Parlamento Europeo tiene más funciones legislativas de control —el procedimiento de aprobación y el voto de censura—, además de que ya contaba con funciones económicas.

## Conclusiones

Considero que, en última instancia, el déficit democrático es un dilema no sólo de la Comunidad Europea, sino de la mayoría de los sistemas políticos modernos. Dicha carencia de control democrático de las medidas adoptadas también se da a nivel nacional, ya que hoy en día, los parlamentos ejercen un dominio bastante limitado sobre los ejecutivos nacionales. De manera convencional se acepta que la mayoría de los parlamentos de Europa Occidental tienen un poder de control limitado en el siglo xx.<sup>43</sup> Así, la función legislativa de cualquier parlamento se ha transformado en la medida en que se otorga una interpretación extensiva de la potestad reglamentaria del ejecutivo, ya que lo habitual es

<sup>37</sup> Teija Tiilikainen, *op. cit.*, p. 33.

<sup>38</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 121.

<sup>39</sup> Paolo Cecchini, *et al.*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 109.

<sup>41</sup> Teija Tiilikainen, *op. cit.*, p. 33.

<sup>42</sup> Renaud Dehousse, *op. cit.*, p. 118.

<sup>43</sup> David Judge, "The Failure of National Parliaments?" en Jack Hayward, *op. cit.*, p. 81.

que el Parlamento dé prioridad a los proyectos de ley presentados por los gobiernos que condensan en medidas legislativas el programa político del partido vencedor en las elecciones; en segundo lugar, atiende a las proposiciones de ley presentadas por los propios parlamentarios a través de sus grupos y ordenando éstos según jerarquías de importancia política.<sup>44</sup> Por lo anterior, el Parlamento acaba siendo una cámara legislativa del gobierno. Lo cierto es que el Estado de Derecho parece haber sido capaz de encajar estos retos sin un quebranto esencial de sus supuestos.<sup>45</sup>

Asimismo, esa insuficiencia democrática que reconocemos que existe, tampoco debe ser vista de manera absoluta, pues como ha señalado un especialista, lo es en beneficio de los Estados miembros —por definición democracias— y existe porque los parlamentos nacionales no han querido despojarse en detrimento de las facultades que mantienen y no transfieren al Parlamento Europeo.<sup>46</sup> Consideramos que es muy importante resaltar este último punto, porque todo el proceso de construcción de la integración europea se ha dado partiendo del supuesto de que los países participantes son antes que nada democráticos en su sistema político interno; lo anterior queda claramente establecido si recordamos cómo Grecia, Portugal y España sólo lograron ingresar a la Comunidad Europea hasta que terminaron los regímenes autoritarios en sus respectivos países.

Por lo anterior, podemos concluir que sí existe un déficit democrático en la Unión Europea cuyo origen se remonta a los inicios de la Comunidad Europea. Esa carencia se ha tratado de subsanar mediante sucesivas reformas en las que se otorgaban mayores capacidades de control al Parlamento Europeo. Con el Tratado de Maastricht se contribuyó, mediante el aumento en los poderes de aquella asamblea, a buscar equilibrar las funciones legislativas de la Comisión y del Consejo. Sin embargo, aun cuando el Parlamento Europeo cuenta con un mayor control político, de manera excepcional tiene capacidad legislativa.

Sin embargo, el déficit democrático persiste debido a que esa carencia en la legitimidad no se puede resolver nada más otorgando más poder al Parlamento, pues, como se señaló, también hay otras instituciones que no son transparentes ni responden al escrutinio de

la representatividad popular. De tal manera, nosotros nos inclinamos por una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea. En tal sentido, resulta positivo la coordinación de los representantes del Parlamento Europeo con los de los parlamentos nacionales mediante la adopción de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo, creada en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989.<sup>47</sup> Lo anterior puede garantizar una mayor participación de los representantes populares en la supervisión de las acciones y decisiones del Consejo y sus ministros. Adicionalmente, debemos considerar que es una tendencia universal la pérdida de capacidad real de legislar de los parlamentos, por lo que la cuestión no es más poder, sino un mejor uso del mismo, incluso del limitado que se pueda tener.

A la luz de la Conferencia Intergubernamental que se llevará a cabo para consolidar y reforzar la Unión, se pueden prever cambios importantes respecto al Parlamento Europeo. Se revisarán los sistemas de votación y se buscará simplificar y reducir a tres los procedimientos legislativos actuales: codecisión, consulta y dictamen conforme; en especial se prevee la modificación del procedimiento de codecisión con el fin de hacerlo más eficaz y de establecer una paridad entre el Parlamento Europeo y el Consejo.<sup>48</sup> Además, se sugiere otorgar mayores poderes al Parlamento Europeo en las materias del segundo y tercer pilares, generalizando el derecho de consulta y de información; en cuanto al tema de las relaciones Parlamento Europeo-parlamentos nacionales, se buscará estrechar lazos entre uno y otros.<sup>49</sup> Así, se buscará reducir cada vez más el déficit democrático.

Finalmente, consideramos que en la próxima Conferencia Intergubernamental se debe proseguir en el camino de construir una nueva legitimidad para la Unión Europea a la vista de sus nacionales. Para que sea legítimo un orden democrático debe haber diálogo y se debe construir mediante la búsqueda de valores

<sup>47</sup> Al respecto véase la "Declaración relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea" y la "Declaración relativa a la Conferencia de los Parlamentos" en el *Acta Final del Tratado de la Unión Europea*.

<sup>48</sup> Véase *Adaptar la Unión Europea en Beneficio de sus Pueblos y Prepararla para el Futuro, Líneas Generales de un Proyecto de Revisión de Tratados*, Conferencia de Dublin II, diciembre, 1996, pp. 90-124.

<sup>49</sup> Véase *Ficha temática sobre el Parlamento Europeo*, Grupo de Trabajo del Secretariado General, Luxemburgo, 31 de enero 1996, pp. 5-7.

<sup>44</sup> Andrés Blas Guerrero y Ramón García Cotarelo, *op. cit.*, p. 381.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Paolo Cecchini, *et al.*, *op. cit.*, p. 104.

compartidos más allá de lo que diga la ley escrita. La legitimidad responde a la necesidad del gobierno por consentimiento. La Unión Europea ha mostrado ser un eficiente sistema económico y debe ahora trabajar por serlo en lo político. Hay un principio de legitimidad utilitario en las primeras etapas de construcción europea, y ahora se busca y se debe seguir en tal camino, una

legitimidad moral que se traduzca en mayor transparencia sin menoscabo de la eficiencia. De no consolidarse esa legitimidad, se profundizará la crisis de gobernabilidad de las instituciones comunitarias. De esta forma, el Parlamento Europeo está obligado a desarrollar sus capacidades de control para así poder reducir el persistente déficit democrático.

ANEXO

Procesos decisorios con intervención del Parlamento Europeo  
Preceptos del Tratado de la Unión Europea a los cuales se aplica

CODECISIÓN (ART. 189 C)

6	No discriminación
75 (1)	Transporte
103 (5)	Supervisión multilateral de la política económica
104 A	Prohibición de acceso privilegiado a entidades financieras
104 B(2)	Definiciones para la aplicación de prohibiciones financieras
105 A(2)	Medidas armonizadoras sobre circulación de monedas
118 A (2)	Política social
125	Fondo Social Europeo
127	Formación profesional
129 D	Redes transeuropeas (excepto orientaciones)
130 E	Fondo Europeo de Desarrollo Regional (decisiones de aplicación)
130 O	Investigación y Desarrollo (acciones y ejecución de programas)
130 S (1) (3)	Medio ambiente (acciones y ejecución de programas)
130 W	Cooperación al desarrollo
2(2) Protocolo 14	Política social aplicable a los 11 Estados miembros

CODECISIÓN (ART. 189 B)

49	Libre circulación de trabajadores
54 (2)	Libertad de establecimiento (ejecución de programa general)
56 (2)	Libertad de establecimiento (régimen especial para extranjeros)
57 (1) (2)	Actividades no asalariadas
100 A	Mercado interior
100 B	Mercado interior (inventario)
126	Educación
128	Cultura
129	Salud Pública
129 A	Protección de consumidores
129 D	Redes transeuropeas (orientaciones)
130 I (1)	Investigación y Desarrollo (programa marco plurianual)
130 S (3)	Medio Ambiente (programas de acción general)

DICTAMEN CONSULTIVO

8 B	Ciudadanía
8 E	Ciudadanía
43 (2) (3)	Agricultura
56 (2)	Libertad de establecimiento
57 (2)	Actividades no asalariadas
75 (3)	Transporte
87	Aplicación del Derecho a la competencia
94	Ayudas públicas
99	Impuestos sobre el volumen de negocios, sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos
100	Armonización de legislaciones
100 C	Visados
104 C (14)	Revisión del Protocolo 5
106 (6)	Adopción de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales
109 (1)	Tipos de cambio para el ECU
109 A (2b)	Nombramiento del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo
109 F (1)	Nombramiento del Presidente del Instituto Monetario Europeo
109 F (6)	Procedimiento de consulta al Instituto Monetario Europeo por los Estados miembros
109 F (7)	Tareas del Instituto Monetario Europeo
109 J (2)	Inicio de la tercera etapa (unión monetaria)
109 J (4)	Inicio de la tercera etapa (hipótesis de 1º de enero de 1999)
109 K (2)	Supresión de excepciones (unión monetaria)
130 (3)	Industria
130 B	Cohesión económica y social
130 I (4)	Investigación y Desarrollo (empresas comunes)
130 O	Investigación y Desarrollo (programas específicos)
130 S (2) (3)	Medio ambiente (fiscalidad, ordenación territorial, energía y ejecución de programas)
201	Recursos propios
209	Disposiciones financieras
228 (3)	Acuerdos internacionales (excluidos los de política comercial y los sometidos a dictamen vinculante)
235	Acciones para alcanzar objetivos de la Comunidad
J (7)	Aspectos principales y opciones básicas de política exterior y seguridad común
K (6)	Aspectos principales de justicia y asuntos de interior
2 (3) Protocolo 14	Política social aplicable a 11 Estados miembros
N	Modificación del Tratado de la Unión

DICTAMEN CONFORME

8 A	Ciudadanía
105 (6)	Tarea de supervisión del Banco Central Europeo
106 (5)	Modificación de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales
130 D	Fondos Estructurales
130 D	Fondos de Cohesión
138 (3)	Procedimiento para las elecciones al Parlamento Europeo
228 (3)	Acuerdos internacionales de asociación, que supongan creación de un marco institucional específico, que tengan implicaciones presupuestarias o que implique modificación de un acto adoptado conforme al procedimiento de codecisión
O	Ingreso de nuevos Estados en la Unión

Fuente: Ricardo Alonso García, "Estudio Preliminar" en *Tratado de la Unión Europea*, 4ª ed., Madrid, Biblioteca de Legislación Serie Menor, núm. 68, Civitas, 1996, pp. XCV-XCVIII.