

# LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PARLAMENTO EUROPEO

Por JULIET LODGE

## SUMARIO

I. ANTECEDENTES: EUROELECCIONES Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA: 1. *Legitimidad democrática y la Conferencia Intergubernamental de 1991.* 2. *Legitimidad democrática: la visión tradicional.* 3. *El Parlamento Europeo y la legitimidad democrática: ¿una legitimidad compartida o dividida?* 4. *Legitimidad democrática: ¿catálogo de fracasos?: a) Fracaso en la reconciliación de rivalidad institucional horizontal: a') El déficit democrático y subsidiariedad; b) Fracaso a la hora de superar la rivalidad institucional vertical; c) Fracaso de acomodación mutua para promover el bien común; d) ¿Un fracaso de movilización?: a') ¿Una ciudadanía europea?; e) ¿Un fracaso de efectividad?—II. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y LAS CIGs.*

La legitimidad democrática en la Comunidad Europea (CE) se ha visto tradicionalmente en términos limitados, como el problema de asegurar la elección del Parlamento Europeo (PE) mediante sufragio universal directo. El tema es mucho más complejo y polifacético. La legitimidad es controvertida, condicional y evolutiva; se expresa a través de la disputa sobre el nivel de poder apropiado y el ejercicio de autoridad entre las principales instituciones decisorias supranacionales y la discusión sobre eficiencia, transparencia, adecuación y razonamiento en la toma de decisiones. El continuo problema de la legitimidad democrática se hace inherente a la crisis de autoridad e identidad política dentro de la Unión Europea (UE). Las nuevas disposiciones introducidas a través del proceso de Maastricht posiblemente contribuyan a la deslegitimación en lugar de reforzar su legitimidad, ya que se trata de precondiciones esenciales pero no suficientes para remediar el déficit democrático.

I. ANTECEDENTES:  
EUROELECCIONES Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

En un principio se esperaba que las elecciones ejercieran una doble función. En primer lugar, alterar la base de la legitimidad de la CE, que pasaría de ser derivada a ser directa, y, en segundo lugar, aumentar la naturaleza democrática de la propia CE, institucionalizando la participación pública (aunque de forma indirecta) en la toma de decisiones. Se creía que a través de la participación mediante las euroelecciones, los ciudadanos aprobarían la estructura de autoridad de la UE y, por tanto, le otorgarían legitimidad directa. La adquisición de dicha legitimidad directa era vista como algo importante a la hora de justificar cómo se ejercía el poder político, especialmente por parte del PE, y el mecanismo utilizado a la hora de otorgar a los representantes de los ciudadanos un papel superior al de «supervisor y consejero» dentro de la CE.

Las elecciones aumentaron aspectos democráticos en la CE, pero no fueron necesariamente acompañadas de un incremento asociado de legitimidad; sucedió todo lo contrario. La extendida ignorancia sobre el PE y la CE significó que, entonces como ahora, los votantes no se conformaran o prestaran activamente su consentimiento a lo que el PE u otras instituciones de la UE concebían. Tampoco es evidente que la socialización, familiarización y procesos educativos instaurasen en los votantes una creencia en la legitimidad democrática de la CE.

Las instituciones de la CE no eran, y no son, visibles, tangibles e inteligibles para los votantes. La única institución que tradicionalmente ha sido vista con la capacidad suficiente para engendrar la creencia en su propia legitimidad, además de la creencia en la legitimidad de la CE-UE, el PE, padeció desde el principio el hecho de ser un jugador marginal en el sistema. La situación de ser elegido directamente no era y no es suficiente para generar el consentimiento democrático necesario para darle a las estructuras de autoridad la legitimidad apropiada. No obstante, la legitimidad radica en la capacidad para engendrar y mantener la creencia en la efectividad y adecuación de las instituciones políticas existentes.

Muchos observadores y profesionales sentían que las instituciones de la CE no eran adecuadas en el sentido de que el ejercicio del poder de ciertas instituciones no se correspondía con el tipo ideal de democracia. El ejecutivo y el legislativo no funcionaban de la misma manera que en el interior de los Estados miembros: el Parlamento no determinaba ni la composición ni la duración en el cargo de la Comisión o el Consejo. Tampoco el Consejo (en gran medida, el actual legislativo de la CE) operaba explicando sus razonamientos públicamente a nivel supranacional.

Internamente, el ordenamiento jerárquico de la «legitimidad directa» sobre la «legitimidad derivada» desafiaba la autoridad y posiciones relativas del PE y del Consejo de Ministros, respectivamente. Las euroelecciones se vieron como fuente de la cual emanaba la «legitimidad directa» basada en la soberanía popular tanto para el PE como para la propia CE. Esto se vio como un hecho preferible y superior a la legitimidad derivada conferida por el consentimiento de los gobiernos de los Es-

tados miembros; superior porque confería independencia al PE como fuente de autoridad política. La idea de legitimación democrática, siendo inherente a la única institución que puede declarar tener una legitimidad superior, ha sido desde entonces sustituida por el concepto de «legitimación dual» expresado a través del Consejo de Ministros, cuyos miembros habrán sido elegidos directamente en elecciones nacionales o habrán sido nombrados por un gobierno elegido por los votantes del Estado miembro.

Mientras resulta fácil ver por qué las ideas de representatividad, justificación y democracia se interrelacionan cada vez más en el debate de la legitimidad democrática, las euroelecciones ni han cerrado totalmente el déficit democrático ni han contribuido a que la figura del Consejo sea justificable sobre una base colectiva ante cualquier otra institución de la UE. Su responsabilidad depende de la base legal de la legislación: sólo los procedimientos de cooperación y codecisión proporcionan una forma de responsabilidad al PE. Los miembros del Consejo evitan un control democrático efectivo y consistente a nivel nacional; el efecto, aunque no intencionado, es la creación de un doble lazo: un doble déficit democrático que inhibe la consolidación de las conquistas de la UE en lo que a legitimidad democrática se refiere.

Según ha ido creciendo el nivel de competencias de la UE, así ha crecido el déficit democrático a nivel nacional y supranacional. De este modo, las euroelecciones no han justificado la forma en que el poder político se ejercita: han justificado continuos desafíos tanto a la distribución como al ejercicio de la autoridad política en la CE. Los miembros del PE intentaron subsanar los fallos insistiendo sobre sus conquistas democráticas y de legitimidad ejerciendo una genuina influencia (fortalecida por arraigadas expansiones de competencias legislativas) y por el enfrentamiento, mediante formas muy innovadoras en algunas ocasiones, con el problema de la alteración en la distribución del poder legislativo, especialmente entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo.

### 1. *Legitimidad democrática y la Conferencia Intergubernamental de 1991*

La legitimidad democrática y la cuestión de revestir el déficit democrático de la CE se convirtió en parte del debate sobre la UE durante la Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre la Unión Política Europea. Dicha Conferencia debía revisar el funcionamiento, la eficiencia, la justificabilidad y la naturaleza democrática de las instituciones de la CE. Una asunción subyacente era que la acción política debía atenerse al «rule of law». A finales de diciembre de 1991, cuando el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (TUE) ya se había acordado, resultaba evidente que las reformas institucionales acordadas no se correspondían con el drástico cambio de las demandas que afrontaba la CE debido a la apertura del Mercado Común. No sólo había otros Estados que pretendían llegar a ser miembros, sino que también la verdadera cuestión sobre el significado de «democracia» en la CE se es-

taba delimitando y definiendo en el Tratado. Esta definición derivó de prácticas liberal-democráticas contemporáneas y de otra serie de actos asumidos por los Estados miembros. Su base eran las nociones de pluralismo parlamentario y de gobiernos abiertos y representativos; pero su función no era crear un tipo ideal de sistema político para que fuera realizado a nivel supranacional; más bien los difíciles intentos de definición simbolizaban unos valores centrales compartidos que servían de señal para otros Estados solicitantes de ingreso (en su mayoría del centro y este de Europa) sobre lo que quería decir la CE al establecer la «maternidad política» como uno de los requisitos para llegar a ser miembro de la CE y al argumentar que la ampliación sólo podría producirse si no afectaba al «*acquis communautaire*» y siempre que la Comunidad estuviese lista para ello. Esto condujo a la reapreciación de la cuestión sobre la legitimidad democrática en el contexto de la CE y a un nuevo planteamiento de la cuestión sobre la durabilidad de prácticas legislativas y organizativas de la instituciones existentes o incluso de las recién creadas.

## 2. *Legitimidad democrática: la visión tradicional*

Originariamente, la realización de la legitimidad democrática se apoyaba en la obtención de dos objetivos concretos: el primero, la expansión del poder decisorio del PE para ayudarle a acercar el papel tradicionalmente asociado a las legislaturas, modo en que sus miembros fueron elegidos y ejercitaron sus poderes se ajustara a prácticas democráticas aceptadas. Más recientemente, y en virtud de la progresiva y continua consecución de los objetivos anteriores, el PE se ha lanzado hacia un debate más amplio sobre la «*raison d'être*» de la CE y su transformación al convertirse en la UE.

## 3. *El Parlamento Europeo y la legitimidad democrática: ¿una legitimidad compartida o dividida?*

El Parlamento Europeo se ha preocupado específicamente de la legitimidad democrática desde antes de la fusión de las tres Comunidades (EURATOM, CEE, CECA) en 1967. Mientras la legitimidad democrática se vio ampliamente en términos parlamentarios y fue, por tanto, la garantía de permanencia del PE, más recientemente —de hecho, tan reciente como 1989-90— la legitimidad democrática ha sido conceptualizada como división entre el Parlamento Europeo por un lado y los gobiernos miembros por otro. No obstante, fueron tres desarrollos los principales responsables del cambio de dimensiones del debate. Durante la primera fase, el punto de mira se centraba en la cuestión de qué poderes debía ejercer el Parlamento Europeo sobre los propios recursos de la CE (disputa de la mitad de los años sesenta que condujo a la política de De Gaulle de la silla vacía (1). En la segunda fase, la preocupa-

(1) MIRIAM CAMPS: *European Unification in the Sixties*, Oxford University Press, Londres, 1966.

ción sobre los poderes se sustituyó por argumentos más enérgicos sobre la «no tasación sin representación» como principio básico. La inspiración se obtuvo de la debacle constitucional durante el fracaso de las Comunidades de Defensa Europea y Política Europea en 1954, del informe Dehouse del Parlamento y de la práctica liberal democrática y formas federales representativas de gobierno. La preocupación sobre la transformación de la Asamblea en «Parlamento» giró hacia temas electorales y los europarlamentarios (entonces los dobles mandatarios asignados por parlamentos nacionales) procuraron llevar a la práctica el artículo 130 del Tratado de Roma. Esto asentó la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal y directo.

A principios de los años setenta, la conveniencia de celebrar elecciones para una «Asamblea» relativamente impotente fue repetidamente puesta a prueba. Se argumentó que no tenía ningún sentido intentar movilizar al electorado para votar por una institución poco conocida y vacía de poder, pero con pretensiones parlamentarias y legislativas; ese poco entusiasmo podría dañar seriamente la legitimidad democrática buscada por la Asamblea. Era sobre esta búsqueda de legitimidad democrática sobre la que se basaba su petición de mayores poderes. El círculo vicioso sobre si sus poderes debían ser incrementados antes o después de elecciones directas se rompió con la primera ampliación. Se asumió que el Reino Unido (la «madre de los parlamentos») tendría un impacto beneficioso sobre el desarrollo y proyectos de la Asamblea.

Democratización se convirtió en el *leitmotiv*. Pero la democratización tenía dos caras. Por un lado, se refería a la celebración de elecciones directas, y por otro, el hacer al Consejo de Ministros responsable ante el Parlamento Europeo. Las dos reposaban sobre la aprobación unánime de los gobiernos miembros: las reformas de los tratados no podrían entrar en vigor de no ser ratificados de acuerdo con los condicionamientos nacionales. No obstante, pequeños progresos se hicieron con los instrumentos de control financieros y presupuestarios en 1970-1973. Estos pavimentaron el camino para el acuerdo de 1976 de celebrar elecciones directas, programadas en un principio para 1978 pero aplazadas a 1979, pendientes de la adopción de la legislación habilitadora necesaria en cada Estado miembro. Las diferentes especificaciones nacionales significaron inevitablemente que la disposición del tratado de un proceso electoral uniforme se ignorara y que las discrepancias se redirigiesen hacia la cuestión del procedimiento electoral. Esto se vio como un precio razonable a pagar para que los gobiernos aceptasen elecciones directas (2).

Durante la tercera fase, la insistencia de los europarlamentarios no electos en que unas elecciones directas no inducirían al Parlamento elegido a buscar mayor poder, notablemente a expensas del Consejo, puso trabas a los esfuerzos de los europarlamentarios por transformar la autoridad del Parlamento Europeo y alterar sus funciones consejeras y de supervisión para transformarlo en una autoridad legislativa genuina.

---

(2) JULIET LODGE y VALENTINE HERMAN: *Direct Elections to the European Parliament: A Community Perspective*, Macmillan, Londres, 1982.

Poco después de las primeras elecciones surgieron tensiones entre aquellos parlamentarios que buscaban enmiendas del tratado para conformar los deseos del Parlamento, y los partidarios de aplacar la ansiedad de ciertos gobiernos para evitar una confrontación interinstitucional mediante la adopción de una estrategia de cambios procedimentales para incrementar gradualmente la influencia del Parlamento explotando plenamente las provisiones existentes del tratado. La tensión se mostraría productiva y constructiva según los europarlamentarios desarrollasen una estrategia doble para avanzar en los dos frentes simultáneamente (3).

Esto se basó en la explotación de la política minimalista del «petit pas», abogado por aquellos adeptos a capitalizar las previsiones en tratados existentes y a revisar de forma innovadora las propias reglas procesales del Parlamento.

Debía mucho a la idea de que nada que no estuviera explícitamente prohibido por el tratado estaba implícitamente permitido. Esta estrategia fue sustituida por la política maximalista inspirada por Altiero Spinelli (4) y The Crocodile Club (5), consistente en permitir a las elites políticas y parlamentos idear una visión de futuro en términos constitucionales (6). Esta doble política influyó significativamente en la evolución de la postura del Parlamento a lo largo de los años ochenta. Dejó su huella en la historia de la integración europea. Aunque se encasilla fácilmente en la frase «la pugna por la legitimidad democrática», esta estrategia resultó ser una herencia vital para los europarlamentarios de los años noventa.

Aún más, el desarrollo de la CIG sobre la unión política y los consecuentes problemas en la ratificación del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea mostraron la importancia de aprender y observar sus lecciones. Esta estrategia ha de ser perseguida intensamente para hacer de la legitimidad democrática una realidad. Es una condición necesaria, pero no suficiente, para el éxito. Pero según han enseñado las deliberaciones de Maastricht, sin un *input* contundente por parte del Parlamento Europeo la dirección se pierde y la fragilidad de la legitimidad democrática y del sentido común quedan cuestionados. La indecisión resultante erosiona en vez de fortalecer la legitimidad democrática.

La expresión «legitimidad democrática» ha sido largo tiempo asociada al Parlamento Europeo exclusivamente. Pero según se ha ido desarrollando éste, ha quedado claro que hay una necesidad de introducir algo de claridad al sentido y aplicación del

(3) JEAN-VICTOR LOUIS (ed.): *L'Union Européenne: le projet de traité du Parlement Européen après Fontainebleau*, Université Libre de Bruxelles, Bruselas, 1985.

(4) ALTIERO SPINELLI: «Die Parlamentarische Initiative zur Europäischen Union», *Europa Archiv*, 38 (1983), 739-746, y su «Verso l'Unione Europea», *Il Federalista*, 25 (1983), 115-130.

(5) JEAN JACQUE: «The European Union Treaty and the Community Treaties», *Crocodile*, 11 (1983).

(6) ROLAND BIEBER y JOHANN SCHWARZE (eds.): *Eine Verfassung für Europa*, Nomos, Baden-Baden, 1984, y JULIET LODGE: «The European Parliament after Direct Elections: Talking Shop or Putative Legislature?», *Journal of European Integration*, 5 (invierno 1982), 259-284, y su «European Union and the First Elected European Parliament: the Spinelli Initiative», *Journal of Common Market Studies*, 22 (1984), 377-402.

concepto de legitimidad democrática en la UE. Igualmente, desde la CIG de 1991 (una interpretación más amplia de la legitimidad democrática) ha evolucionado, habiendo sido esencialmente derivada de la obstrucción y oposición de los gobiernos miembros a remediar el déficit democrático a través de la expansión de poder y autoridad legislativa supranacional del Parlamento Europeo. Los gobiernos miembros cambiaron su punto de atención fijándolo sobre la Comisión, argumentando —de forma poco sincera— que el déficit democrático sólo se remediaría si el supuesto carácter cerrado y secreto de las deliberaciones de la Comisión se hiciera abierto y transparente: esto viniendo de los practicantes de la toma de decisiones secreta y cerrada que se da en el Consejo, el legislativo de la UE (7).

El Parlamento Europeo ha desempeñado y desempeña claramente un papel en el revestimiento del déficit democrático y despacho de problemas de la legitimidad democrática. Tradicionalmente se ha enfrentado al tema desde el punto ventajoso de:

1) Proponer un cambio de las relaciones interinstitucionales y, notablemente el cambio en el desequilibrio legislativo entre el Consejo de Ministros y el mismo. Para ese fin se embarcó en un proceso de continua revisión de su propia organización interna para aumentar su efectividad potencial, impulsar una incipiente coherencia y reformar sus poderes formales.

2) Cambiar y adaptar reglas y procesos decisorios para permitirle el aumento de influencia en el ejercicio de sus funciones una vez otorgados poderes efectivamente y posibilitarle la adquisición de genuina autoridad legislativa. Para ese fin ha desarrollado poderes presupuestarios, legislativos y, en forma de acuerdos, a través de procesos de conciliación, cooperación y codecisión, sus habilidades de iniciativa legislativa directa (art. 138 TUE) e iniciativas legislativas indirectas. Las segundas incluyen informes propios de iniciativa, declaraciones conjuntas, por ejemplo, sobre los derechos fundamentales (1977), el procedimiento presupuestario (1982), racismo y xenofobia (1986), disciplina presupuestaria (1988 y 1993) y sobre democracia, transparencia y subsidiariedad (1993). Estas permiten nuevos procedimientos que no figuraban en los tratados al ser implantados y conllevan obligaciones legales. Las subsiguientes medidas legales que las violen pueden ser declaradas nulas por el Tribunal de Justicia.

La influencia indirecta es ejercida también vía programas legislativos anuales preparados por la Comisión y remitidos al PE. Los estudios preliminares abren la puerta a nuevos temas y programas —como el programa de ayuda alimenticia— incluidos en la política de desarrollo de la UE.

3) Cambiar su participación en las euroelecciones. Para ese fin comenzó en 1978 con un modesto papel de «provisión de información *vis-à-vis*» con los partidos nacionales, que incluían a grupos de partidos, y a través de ellos informaban al público.

El problema es que estos pasos no han sido suficientes para hacer las declara-

---

(7) JULIET LODGE: «Transparency and Democratic Legitimacy», *JCMS*, 32 (1994).

ciones de legitimidad democrática de la UE suficientemente creíbles a los ojos de elites y público nacional como para borrar dudas de tal magnitud para ellos, que pueden arrastrar todo el ejercicio de integración europea y erosionar aún más la imagen de legitimidad de la UE.

#### 4. *Legitimidad democrática: ¿catálogo de fracasos?*

La crisis de la legitimidad democrática es más manifiesta cuando se considera el papel de las cámaras electas, pretendiendo ser representantes de la población y guardianes del abuso del poder ejecutivo. Es tentador ver en la extensión de la crisis de la legitimidad democrática a nivel de la UE algo más que un catálogo de fracasos. Los intentos por remediar el déficit democrático y potenciar la legitimidad democrática han despachado un abanico de temas relacionados que, una vez enumerados juntos, fácilmente se prestan a ser descritos como un catálogo de fracasos. Estos incluyen:

- 1) *Fracaso en la reconciliación de rivalidad institucional horizontal:*
  - Bicameralismo imperfecto.
  - Supervisión parlamentaria y control sobre ministros imperfecto.
  - Cooperación entre instituciones imperfecta.
  - Interpretaciones diferentes de las reglas de decisión que inhiben la toma de decisiones y la cooperación eficiente por parte de los diferentes brazos legislativos.
  - Acceso a información, esencial para optimizar la actuación legislativa imperfecta por parte de varias instituciones.
- 2) *Fracaso en la superación de rivalidad vertical institucional:*
  - Sistemas electorales diferenciados.
  - Debilidad de los partidos en el PE.
  - Fracaso en el establecimiento de una cooperación efectiva entre instituciones parlamentarias y representativas europeas.
- 3) *Fracaso en la acomodación mutua para fomentar el bien común:*
  - Contradicciones en la operatividad del ideal de un gobierno europeo abierto a niveles de la UE y nacional.
  - Contradicciones en la reconciliación de prácticas democráticas con gobiernos eficientes.
  - Fracaso en la propuesta de una constitución europea.
- 4) *Fracaso de movilización:*
  - Fracaso en la movilización del electorado y promoción de un cambio de actitud positiva.
  - Fracaso por parte de las elites y líderes políticos nacionales elegidos en la aceptación e internacionalización de la legitimidad y autoridad del sistema que los dos construyen y en el cual viven.
- 5) *Fracaso de efectividad:*
  - Fracaso parcial en la implantación de políticas/programas de relevancia directa y claramente visibles para el electorado.

- Desarrollo imperfecto de la visión e influencia parlamentaria sobre la UEM, del banco central al EMI, y de la influencia sobre la política económica UE.
- Fracaso en el desarrollo de un papel constitucional con el TEJ.

a) *Fracaso en la reconciliación de rivalidad institucional horizontal*

La imagen de incoherencia y rivalidad interinstitucional horizontal puede, por supuesto, ser aumentada por subsiguientes rivalidades interinstitucionales; por ejemplo, aquellas entre el Consejo Europeo y la Comisión y aquellas resultantes de la introducción de procesos de comportamiento cívico que recortan la influencia tanto del Parlamento Europeo como de la Comisión y permiten al Consejo ejercer poderes ejecutivos a través de comités de consulta y gestión.

Esto también viene exacerbado por las diferentes interpretaciones de las reglas de decisión por parte de las principales instituciones, cosa que puede inhibir la eficiente toma de decisiones y cooperación entre ellas. Esto no implica suscribirse a una teoría de conspiración para explicar los fracasos. Es, sin embargo, para subrayar que a veces tanto las diferencias inadvertidas como las deliberadas en la forma en que ideas políticas y procedimientos son interpretados pueden agravar fracasos en cooperación interinstitucional. Es, por supuesto, bastante importante para la Comisión el ejercer un cuidado especial en la selección de la base legal para propuestas legislativas. De hecho, la base legal puede recomendar excluir un papel legislativo para el Parlamento Europeo, la exclusión no es compatible con la realización de procesos democráticos legislativos. Pero puede que mantener el desequilibrio de poder en favor del Consejo sobre el Parlamento Europeo cumpla mejor el requisito de eficiencia y subraye la posición del último como suplicante.

La posición inferior del Parlamento Europeo puede ser resaltada también denegándole el acceso a información esencial o dificultándole la adquisición de información actualizada que pueda enriquecer sus deliberaciones, posiblemente en detrimento del consenso del Consejo respecto al segundo y tercer pilar, donde al Parlamento Europeo ni se le deniega una panorámica efectiva, escrutinio o papel consejero (como en el caso de justicia y asuntos locales) o se le dé limitadas funciones (como en el caso de políticas comunes extranjeras o de seguridad). Una vez más, mientras la Comisión suele ser cooperativa, el Consejo lo es en menor medida. Cuando David Martín (europarlamentario) remitió una cuestión parlamentaria por escrito sobre la publicación de la decisión del Consejo (bajo conferencia sin tema) sobre el levantamiento de las sanciones de la UE sobre Sudáfrica, se le dijo que tales decisiones no tenían por qué ser publicadas, y que si lo eran, tal hecho era tan sólo cortesía.

*El déficit democrático y subsidiariedad.* El déficit democrático no es solamente un problema de la distribución horizontal del poder entre las instituciones del nivel de la CE. La dimensión vertical es importante y varía significativamente de Estado

en Estado. Más recientemente, el interés sobre el significado preciso de «subsidiariedad» ha oscurecido este hueco democrático vertical. Pero si subsidiariedad implica que el poder ha de ser devuelto a los más apropiados niveles inferiores de gobierno, la importancia del déficit vertical es propensa a crecer. Los parlamentarios nacionales fueron sorprendentemente lentos en reconocer esto. Preocupados con la supuesta (pero de hecho inapreciable) amenaza al poder de los parlamentos nacionales por parte del PE, sólo recientemente han apreciado cómo, inexplicablemente, gobiernos nacionales han erosionado su propia soberanía y cómo, en la práctica, la subsidiariedad podrá marginarles aún más. Esto surge no sólo porque Maastricht prevé el establecimiento de un Comité Consultivo de Regiones, sino surge por los lazos directos que gobiernos regionales municipales y locales han establecido con cuerpo de la CE y a menudo en conjunción con la anuencia de los europarlamentarios más relevantes. Brevemente, y resumiendo, hay un reconocimiento tardío del hecho que los parlamentos han de trabajar conjuntamente para reasegurar los controles democráticos sobre los ejecutivos a niveles nacional y supranacional. Dado que los dos se eligen popularmente, los dos se pueden proclamar legítimos. Ambos tienen un papel en la prestación de legitimidad para el ejercicio de la autoridad. Trabajando juntos, ambos podrían servir para justificar y reforzar la legitimidad democrática de la CE-UE y sus estructuras de autoridad.

b) *Fracaso a la hora de superar la rivalidad institucional vertical*

Las debilidades en la legitimidad democrática no sólo son un producto de la distribución insatisfactoria de competencias entre los cuerpos legislativos de la UE. Estas son inherentes a la exclusión de parlamentos nacionales de los procesos de toma de decisiones relacionados con la UE a nivel nacional y supranacional.

Los problemas provocados por acceso imperfecto a la información también inhiben la capacidad de los parlamentos nacionales en su papel influyente en los procesos legislativos de la UE. Excluidos de este papel principalmente por sus propios gobiernos en el punto de acceso a la CE, los parámetros han variado ampliamente en su deseo de comunicarse con los europarlamentarios.

Los partidos parlamentarios nacionales a menudo han rechazado y excluido a los europarlamentarios, aunque la práctica varía a lo ancho de la CE. Por ejemplo, hasta 1991, cuando la Constitución del Partido Laborista fue enmendada, los parlamentarios nacionales laboristas fracasaron en su intento de usar la experiencia de los europarlamentarios laboristas efectivamente (8).

Los europarlamentarios pueden, además, influir de manera informal en los partidos nacionales. Pero una vez más, esto no está siempre bien visto o hecho público.

---

(8) R. CORBETT: *The Elected European Parliament and its Impact on the Process of European Integration* (tesis doctoral sin publicar), University of Hull, 1994.

Con demasiada frecuencia los parlamentarios nacionales han visto a los europarlamentarios como rivales ante la lealtad pública y por el poder legislativo. Al fracasar en la capitalización de información y experiencia al alcance de la mano en el Parlamento Europeo.

Los parlamentos nacionales han excluido a los europarlamentarios de deliberaciones importantes (incluso de manera física de sus edificios, como en el caso de la House of Commons). El efecto final ha sido debilitar las posibilidades parlamentarias de mantener los brazos ejecutivos del CE responsables y controlados.

Los parlamentarios nacionales han fracasado en la asistencia, como posiblemente en el desarrollo, de lazos mutuamente útiles entre sus partidos parlamentarios y sus respectivos componentes en el Parlamento Europeo. Una vez más, los lazos de comunicación no han sido óptimos. Esto puede que haya servido a los intereses de los europarlamentarios en el ejercicio de sus mandatos individuales y haya permitido a grupos de partidos supranacionales el desarrollo de sus propias identidades y políticas de una manera relativamente libre. No obstante, tuvo el efecto, ni anticipado ni esperado, de subrayar la sensación de competición institucional vertical entre dos niveles de trabajo parlamentario. Trabajando juntos puede que fueran mucho más eficaces a la hora de asentar los principios y prácticas democráticas, de hacer a los ministros responsables de sus actos en el CE e incluso en la influencia sobre políticas en dirección ideológica (representando inevitablemente un compromiso más bien de centro).

Los parlamentos nacionales podían haber asumido un papel más fuerte en defensa de la introducción de un sistema electoral común para las euroelecciones: intereses nacionales evitan, aún hoy, que esto suceda. De todas maneras, las ramificaciones afectan la composición por ideologías del Parlamento Europeo, minan la capacidad por la cual puede autoproclamarse representante genuino de la opinión pública y afectan a ciudadanos y residentes en el ejercicio de un derecho político (haciéndolo dependiente de previsiones electorales nacionales, no europeas).

Los parlamentos nacionales podían haber sido más objetivos en su análisis sobre el impacto de la integración sobre sus propios poderes de abstracción *vis-à-vis* con los gobiernos nacionales. Según se ha entendido la integración, también lo ha hecho el objetivo de la autoridad gubernamental, que elude una perspectiva parlamentaria. El Parlamento Europeo no ha recuperado tales pérdidas; de hecho, tras la adopción del Acta Unica Europea, los europarlamentarios investigaron una vez más los costes institucionales de la «No Europa» (9).

La rivalidad institucional vertical no sólo ha sido aparente entre los parlamentos. Más bien, es aún más pronunciada donde los gobiernos están involucrados. Esto hace en parte inherente la persistente confusión sobre el presumible impacto de la integración europea sobre la soberanía nacional, donde se percibe que la integración

---

(9) Catersood, 1988, que nutrió al Informe Herman [(OJC 190, 20 de julio de 1987, 71) de su estrategia para la Unión Europea (PE resol. A3-0123/92, 7 de abril de 1992). Se prestó atención particular al déficit democrático (*Official Journal*, C187, 18 de julio de 1988, 229)].

no proporcionará nada positivo a la soberanía nacional. También queda claro en la reticencia de algunos gobiernos a la hora de aceptar el pronunciamiento del presidente de la Comisión, Jacques Delors, en 1988, de que la realización del Mercado Unico significaría que alrededor del 80 por 100 de toda legislación implantada en los Estados miembros originaria de la UE adoptaría una visión objetiva del funcionamiento de la UE.

El enfoque principal del TEU supuso una respuesta *ad hoc* y política adecuada a la necesidad de una mayor integración como corolario lógico a la desaparición de fronteras internas con la creación del Mercado Unico. Pero muchos gobiernos temieron que esto desembocaría en una mayor cooperación entre autoridades regionales-nacionales erosionando aún más la supremacía que en la práctica poseían. Al declarar que los nuevos desarrollos eran un robo de soberanía nacional y una injusticia a los que hacer frente, perdieron la oportunidad de clarificar el sistema, prefiriendo este recurso al del principio de subsidiariedad. No obstante, la competencia institucional vertical dentro de los Estados miembros —por ejemplo, entre los gobiernos nacionales, regionales, locales y municipales donde éstos existían— podía reaparecer a nivel supranacional a medida que el Comité de las Regiones ganase poder y como cuerpo de representantes elegidos buscase una posición cerca al Parlamento Europeo.

c) *Fracaso de acomodación mutua para fomentar el bien común*

Las contradicciones a la hora de hacer operativo el ideal de gobierno abierto al nivel de la UE han revelado debilidades en niveles nacionales. Para la creación del puesto de un Defensor del Pueblo que actuase como un árbitro independiente entre ciudadanos y sus gobiernos o administración (10), el TUE propuso el nombramiento de una persona bajo recomendación del Comité de Peticiones por parte del Parlamento Europeo que fuese el responsable de investigar los casos de fracaso administrativo por parte de las instituciones de la UE. Este puesto no sólo era altamente conflictivo, sino que se vio unido a dos desarrollos que ejemplificaban los problemas de la finalidad institucional vertical y horizontal. En primer lugar, el intento del Parlamento Europeo de aumentar su derecho de escrutinio legislativo y supervisión de asuntos judiciales y políticas exteriores y de seguridad, pilares del TUE, encontró, y sigue encontrando, durante los preparativos de la CIG de 1996 mucha resistencia. Esto era comprensible en términos de la probable naturaleza sensible de gran parte del trabajo realizado en ese área, pero no era enteramente aceptable en términos del ejercicio de principios democráticos respecto a la responsabilidad gobierno-ejecutivo.

---

(10) D. MILLAR: «Why a Weak Ombudsman would mean a weaker European Parliament?», *European Briefing* (noviembre 1994), 35.

En segundo lugar, los gobiernos intentaron evitar el aumento de la responsabilidad del Consejo de Ministros (y, por tanto, suya propia también) ante el Parlamento Europeo insistiendo en que un problema de opacidad y una falta de claridad no existía entre su ámbito propio ni tampoco respecto el equilibrio interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, sino que residía entre el ámbito de la Comisión.

Los Consejos Europeos de Birmingham y Edimburgo intentaron potenciar la transparencia en la UE. La atención se centró en la supuesta naturaleza cerrada de la toma de decisiones de la Comisión. Se establecieron reglas y condiciones para el acceso del público a cierta documentación, la introducción de informes de consulta, procesos de consulta con grupos de interés, y otros con un interés legítimo en las nuevas propuestas de la Comisión. Lo que reveló este ejercicio no fue sólo que la Comisión era probablemente el más abierto de todos los servicios civiles operantes en la UE de los Doce, sino que varios gobiernos realizaban prácticas realmente restrictivas y en absoluto abiertas, contradicciones entre la retórica y la realidad se hicieron obvias (Lodge, 1994).

La transparencia se convirtió en vehículo de contención de la claridad. Esto era claro tanto en el pliego de condiciones (que recetaba las condiciones bajo las cuales el acceso a información podía ser denegado por perjudicial o por su sensibilidad financiera) como en las discusiones sobre la operación de transparencia. Los parlamentos suecos y holandeses objetaron que no seguirían las condiciones que entraban en conflicto con reglas nacionales existentes sobre transparencia. La habilidad del comisario intermediario para tratar las objeciones por parte de los ciudadanos de los Estados miembros de manera igualitaria (como lo requerido por el Tratado de Roma) también se vio cuestionado, dado que no tendrían acceso a información como tampoco lo tendrían los ministros nacionales ni los miembros del Parlamento.

El argumento de la transparencia incrementó las contradicciones a la hora de reconciliar un gobierno eficiente con un gobierno democrático. Es indudable que el secreto es esencial a veces para el éxito de negociaciones y acuerdos. Pero es menos evidente que información abierta al público en un Estado miembro no lo sea en otro. Es probable también que se gane eficiencia si se minimizan el escrutinio-interferencia y supervisión de políticas y toma de decisiones.

De hecho, los tecnócratas pueden funcionar felizmente sin políticos; el discurso cara a cara también puede ser eliminado en base a una adquisición de eficiencia y recorte de costes a través de la comunicación a modo de teleconferencia en la autopista de información, y la eficiencia también se podía ver potenciada si se redujese o eliminase el tener que consultar o discutir.

Mientras que éstos son ejemplos extremos del dilema de eficiencia, en su práctica democrática es necesario prestar atención a la relación y equilibrio de los dos.

Un gobierno más eficiente no implica necesariamente un gobierno mejor ni siquiera bueno. Lo que hace la presión para ejercer una mayor eficiencia es subrayar la competencia por recursos financieros entre sectores políticos y sus comunidades políticas concomitantes que puedan, como no, incluir instituciones de la UE. Por

ahora, aún queda por definir el término de gobierno eficiente. ¿Cómo se reconocería? Como mínimo, está claro que se podría ganar en eficiencia, a nivel de la UE, en términos de ahorrar tiempo, siempre que los procedimientos legislativos, prácticos y otras interacciones interinstitucionales estuvieran mejor coordinadas y dirigidas a la obtención de un bien común.

Tal cambio puede obtenerse a través de la elaboración de un documento que fuera reconocido y aceptado como la Constitución de la Unión Europea. La serie de tratados y enmiendas a tratados, acompañado de los incesantes cambios de fronteras territoriales de la Unión Europea, dan la impresión de un trabajo no acabado. Por otro lado, esto beneficia a aquellos que desean inhibir tanto la integración como un cambio en las relaciones interinstitucionales o la división y ejercicio de poder y autoridad en la UE. También permite el quejido destructivo de aquellos intencionados en la medida de cada supuesta ganancia de la integración frente a un sofisticado ideal de una completa (pero ilusoria) soberanía nacional bajo ataque. Una vez más, el Parlamento Europeo —sobre todo desde los tiempos del Crocodile Club— ha sido instrumental a la hora de intentar poner una constitución escrita en la agenda (11).

d) *¿Un fracaso de movilización?*

Es discutible que una constitución escrita que defina los parámetros de la UE y los poderes, responsabilidades y obligaciones de sus instituciones pueda frenar las dudas del público respecto al propósito y objetivo de la UE y sus instituciones, cuya autoridad no es totalmente aceptada ni vista como legítima.

A corto plazo, sin embargo, puede que tenga el efecto contrario al subrayar un reto originario de la UE. Resumiendo, el público no logra diferenciar entre los numerosos componentes de la UE ni discernir entre las distintas instituciones de la UE. Como consecuencia, cualquier fallo en alguna de las esferas o instituciones puede repercutir fácilmente de manera negativa sobre la UE en conjunto, aportando dudas sobre su legitimidad en general. Este ejemplo ilustra un aspecto más de la crisis de legitimidad democrática de la UE y su déficit democrático: el Parlamento Europeo puede que se vea a sí mismo como la conciencia de la UE, la voz de su población, como un gran forum. Pero la población de la UE no se siente identificada con ella, con sus resultados, sus partidos ni sus europarlamentarios. Las razones son numerosas:

- La juventud del Parlamento Europeo.
- La lucha que está llevando a cabo para asegurarse el reconocimiento y justificarse un papel legislativo a través del cual influir en el contenido de políticas.
- El hecho de que el Consejo tiene la última palabra sobre legislación; el hecho de que aun donde los europarlamentarios han influido en la forma de legislar, esa influencia puede ser visible o ocultada por negociaciones subsiguientes dentro del Consejo Europeo.

---

(11) D. MARTIN: *Europe: An Ever Closer Union*. Spokesman, Nottingham, 1991.

— Los problemas inevitables asociados con las euroelecciones y la movilización del electorado para que éste participe y vote; y

— La ausencia de una comunidad sociopsicológicamente consolidada para soportar el peso de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo ha procurado desarrollar un sentido de proyecto común y poner en marcha la elaboración de una constitución europea al involucrar a los parlamentos nacionales en ejercicio. Los «Assises» de Roma de 1990 fueron un intento tanto para superar debilidades previas en la colaboración entre miembros de los Parlamentos nacionales y miembros del Parlamento Europeo como para crear consenso entre los representantes elegidos de la población respecto a la naturaleza, objetivo y propósito de las instituciones democráticas para la UE.

El declive del cambio positivo de actitud respecto a la integración europea tiene múltiples causas. Refleja un fracaso de cognición y un fracaso de movilización del público, una característica asociada de la crisis de legitimidad democrática. De la misma manera que el déficit democrático no se podía remediar por completo mecánicamente a través de la adjudicación de sufragio universal y directo para las elecciones del Parlamento Europeo, así tampoco la crisis de legitimidad democrática puede superarse a través del mero cambio de rol del Parlamento Europeo en el proceso legislativo *vis-à-vis* con el público.

Los gobiernos miembros han agravado la crisis por sí mismos. Han fracasado a la hora de interiorizar la legitimidad y autoridad del propio sistema, del que forman parte y que están creando simultáneamente. Los referendos sobre el Tratado de Maastricht mostraron a gobiernos renegando y negando de acuerdos que habían aprobado en la CIG. De hecho, los procesos por los cuales las decisiones de las CIGs han sido ratificados, hasta cierto punto deslegitimizaron las reformas y exacerbaron la crisis de legitimidad democrática. El que el Parlamento Europeo pueda redirigir la situación a través de mejoradas relaciones con parlamentos nacionales para otorgar a su propio trabajo mayor legitimidad, a través de más audiencias públicas (que crecieron una media de dos a veinte al año entre 1974-1979 y 1980-1989, respectivamente), a través del ejercicio imaginativo u obstructivo —vía entrada en capítulo 100, por ejemplo, de sus derechos presupuestarios y autoridad para otorgar o congelar el presupuesto— o a través del apoyo al comisario intermediario europeo y el desarrollo de la ciudadanía de la UE aún queda por ver (12).

*¿Una ciudadanía europea?* La creación de la ciudadanía europea no remediará necesariamente las deficiencias de la legitimidad democrática si los peldaños para realizarla se construyen más, a modo de suma cero, representando la correspondiente pérdida de ciudadanía nacional. Mientras que el concepto de ciudadanía europea puede en sí ser vista como correctora de las ideas negativas respecto a la relevancia de la UE para el ciudadano de a pie, su elaboración en términos de un

(12) E. MEEHAN: *Citizenship and the European Community*, Pinter, Londres, 1993.

conjunto de derechos discriminatorios y mal entendidos puede socavar (de manera no intencionada) en vez de apoyar una identificación afectiva con la UE y así incrementar en vez de disminuir un aspecto del déficit democrático.

Sería equívoco suponer que el tema de la ciudadanía no había sido tratado por la CE antes de Maastricht (13). El Tratado de Roma contenía el repertorio de medidas que se han consolidado en el TUE como derechos del ciudadano. Estos incluyen:

- Prohibición de la discriminación en base a la nacionalidad (art. 7).
- Libertad de movimientos para trabajadores dentro de la CE (art. 43).
- Adopción de las necesarias medidas de seguridad social para asegurar el libre movimiento de trabajadores (art. 51).
- Libertad de establecimiento de nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro (arts. 52-56).
- El derecho de los ciudadanos de un Estado miembro para libremente ofrecer servicios en otro Estado miembro (arts. 59-66).
- El requerimiento de paga igual para trabajadores hombres y mujeres (art. 119).

La cumbre de octubre de 1969 (antecesora de los Consejos Europeos), al declarar la «Unión Europea» como una meta de la CE, instigó un debate sobre la condición de ciudadanos dentro de una Unión Europea. En Copenhague, en diciembre de 1973, los nueve jefes de Estado y Gobierno adoptaron una declaración sobre identidad europea que reflejaba su determinación de defender los principios de democracia representativa, la supremacía de la ley, la justicia social —que es el fin último del progreso económico— y el respeto de los derechos humanos. Estos se vieron como elementos fundamentales de la identidad europea que los Nueve creían que se correspondían con las aspiraciones más profundas de sus gentes, a quienes llamaron a participar en la ejecución «principalmente a través de sus representantes elegidos».

En julio de 1975, el Parlamento Europeo hizo un llamamiento al establecimiento de una «Carta de Derechos de los Ciudadanos de la Comunidad Europea». En noviembre de 1977, invitó a la Comisión a hacer propuestas sobre derechos recíprocos especiales. También enumeró el tipo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales que opinaba que se debían incluir. La Declaración de Stuttgart de 1983 sobre la Unión Europea hacía un llamamiento para la armonización de leyes con el fin de facilitar una relación más estrecha entre los nacionales de los Estados miembros de la CE.

En 1984, el borrador del Tratado del Parlamento Europeo (art. 3), que establecía la Unión Europea, definía la ciudadanía de la Unión con las siguientes palabras:

Los ciudadanos de los Estados miembros deberán, *ipso facto*, ser ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión dependerá de la ciudadanía de un Estado miembro y

---

(13) J. LODGE y V. HERMAN: «Citizenship, Direct Elections and the European Parliament», *Res Publica*, 19 (1977), 579-605, y su «Democratic Legitimacy and Direct Elections», *West European Politics*, 2 (1979), 226-251.

no podrá ser adquirida o retirada independientemente. Los ciudadanos de la Unión tomarán parte en la vida política de la Unión de la forma establecida en este Tratado, gozarán de los derechos a ellos otorgados por el sistema legal de la Unión y se verán sujetos a sus leyes (art. 3.º).

En junio de 1984, el Consejo Europeo de Fontainebleau afirmaba que era esencial que la CE «adoptase medidas... para fortalecer y promover la identidad de la Comunidad y su imagen en las mentes de sus ciudadanos y en el mundo en general». Estableció el «Committee Adonnino» para una Europa popular, cuyo informe y recomendaciones fueron aprobados por el Consejo Europeo de Milán en julio de 1985. Esto fue seguido por el Acta Unica Europea y por los importantes informes llevados a cabo por David Martín y Emilio Colombo, que esbozaban el punto de vista del Parlamento Europeo respecto a la ciudadanía en la Unión Europea.

El informe Martín, de octubre de 1990, acentuaba la necesidad de una declaración de derechos fundamentales y libertades y su protección al igual que la democracia. El informe Colombo, de noviembre de 1990, sobre la base constitucional de la Unión Europea, incluía varios artículos sobre ciudadanía que hacían referencia a todas las ideas susodichas. Finalmente, definió la ciudadanía de la siguiente manera:

1. Toda persona poseedora de la nacionalidad de un Estado miembro será ciudadano de la Unión.
2. Los ciudadanos de la Unión gozarán de los derechos conferidos por este Tratado y estarán sujetos a los deberes impuestos por él.

El TUE también incluye un compromiso de respetar los «derechos fundamentales como viene garantizado en la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y como resultante de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales de la ley comunitaria».

La crisis de la legitimidad democrática a menudo se deja caer ante la puerta del Parlamento Europeo. Pero esto no es del todo correcto, dado que le quita perspectiva a la crisis más amplia de la confianza pública en los sistemas de gobernación encontrados a nivel supranacional, nacional y regional.

El Parlamento Europeo puede, no obstante, que tenga una responsabilidad especial a la hora de analizar y desafiar la base de la democracia evolutiva en la UE. La UE, si se autoanalizase, podría encontrar que sus credenciales democráticas se quedan cortas respecto a sus ideales. No obstante, si el poder público se deriva de la gente que nombra a una institución libremente escogida que representa sus intereses, entonces es de creer que el Parlamento Europeo debe asegurarse de que el resto de las instituciones se hacen responsables ante él: el Parlamento Europeo no sólo da expresión a la relación política entre ciudadanos (aquellos gobernados) y la Unión (el «Gobierno»), sino también el vehículo a través del cual la legitimidad democrática es conferida a las leyes de la UE, redactadas por autoridades que, por tanto, son vistas como personas que ejercitan el poder de forma legal. El problema de la UE no es que actúe de manera ilegal ni tampoco que sus intervenciones sean

desproporcionadas en relación con sus metas, sino que la manera en la que actúa y la efectividad de sus políticas y programas son mal interpretadas, invisibles o poco convincentes.

e) *¿Un fracaso de efectividad?*

Ha habido un fracaso parcial por parte del Parlamento Europeo a la hora de cumplir el requisito de efectividad al desarrollar políticas y programas que sean tanto visibles como directamente relevantes para el electorado. Esto es sólo un fracaso parcial porque es principalmente de visibilidad y no tanto un fracaso de competencia o compromiso. Además, es pronto para juzgar la efectividad del Parlamento Europeo a la hora de ejercer sus poderes de codecisión, notablemente en las nuevas cinco esferas de competencia en las que tiene la última palabra: educación, cultura, protección de salud, protección del consumidor y red transeuropea de transporte, telecomunicaciones y energía. Según las estimaciones de la Comisión, estas esferas —hablando ampliamente— seguramente configurarán casi la mitad de los futuros programas legislativos de la UE.

Es discutible que la relativa invisibilidad y/o desconcierto sobre el origen e identidad de los desembolsos de los «bienes públicos» de la UE reduce la posibilidad de desarrollo de un lazo afectivo e identificación instrumentalmente conducido entre la UE y el público. El Parlamento Europeo pretende ser el intermediario entre los cuerpos gobernantes de la UE y el público, pero al intentar reducir el déficit democrático sugiriendo que el PE es, de hecho, efectivo, los europarlamentarios están limitados por varios factores: las conquistas competenciales gubernamentales; la identificación del público con autoridades territoriales tradicionales; los límites de los poderes del Parlamento Europeo y su capacidad para otorgar paquetes socioeconómicos para animar a la gente a que identifiquen a la UE como fuente de «bienes» y que ellos también se identifiquen con el bien común que supuestamente representan, y el limitado impacto del Parlamento Europeo sobre decisiones presupuestarias de gasto.

El Parlamento Europeo, a lo largo de los años, ha conseguido alterar la distribución de los recursos en el presupuesto de la UE y ha redirigido una mayor proporción a programas de ayuda socioeconómica insistiendo en un recorte en el presupuesto destinado a la Política Agrícola Común (PAC). El impacto y las cantidades varían a lo ancho de los Estados miembros y son fácilmente enmascarables en los programas de gasto nacional público, excepto cuando se establecen comités para subrayar que un programa (como la renovación de infraestructuras industriales) está subvencionado por la UE.

Además, se ha producido un crecimiento exponencial de la cantidad de *lobbying* en el Parlamento Europeo por parte del sector privado que confirma la creciente importancia de los europarlamentarios en los procesos legislativos y de formulación de

políticas (14). Los europarlamentarios son fuentes de información útiles y conductores de opiniones según avanza el trabajo en los distintos comités durante los procesos de cooperación y codecisión. Mientras que la autoridad presupuestaria está restringida a un gasto no obligatorio, desde Maastricht un acuerdo interinstitucional le permite el escrutinio de cada línea del presupuesto y, en efecto, cuestionar la base legal del gasto y aconsejar sobre si algunas líneas del presupuesto deberían someterse a encabezamientos sujetos a la intervención del PE. Tiene poderes limitados para enmendar el borrador del presupuesto en general.

A menos que el Parlamento Europeo utilice sus oportunidades para subrayar públicamente (o avergonzar) a los gobiernos por sus planes de sobregasto o fracasos —como en el caso de la propensidad de los gobiernos nacionales a ejercer fraude agrícola—, sus actividades permanecerán ocultas al ojo público. Lo mismo es cierto, excepto en los casos altamente publicados, de su hábito de conceder poder.

Más evidente, tal vez, haya sido el nuevo intento del Parlamento Europeo, en 1994, de vetar el nombramiento de Jacques Santer por encima de Jean Luc Dehaene como presidente de la Comisión. Pero es dudable que este acto, que casi tuvo éxito, reforzase sus credenciales democráticas y legitimidad ante el público.

La última zona en la que la efectividad del Parlamento Europeo *vis-à-vis* con el público ha sido puesta a prueba concierne a los ciudadanos. Aparte de su poder para llamar a otras instituciones a rendir cuentas (en comité, en sesión plenaria, por preguntas escritas y orales y a través de los varios estados de cooperación y procesos de codecisión), puede afirmar que representa los intereses de los votantes. Investiga las peticiones recibidas de parte de los votantes sobre materias de competencia de la UE; puede crear comités de encuesta para investigar materias pertenecientes a la UE; apunta al Defensor del Pueblo europeo, árbitro entre ciudadanos y administración, y establece las reglas respecto a sus empleados, presupuesto y área de actuación. Resumiendo, tiene un papel de perro guardián que ejerce en lo que respecta a ciudadanos. Una vez más, es dudoso que el público sea consciente o aprecie su significación. En consecuencia, mientras el trabajo preliminar para un incremento de legitimidad democrática ha sido ejecutado, el déficit permanece. Tampoco el nuevo Comité de Regiones ha hecho nada para ayudar a reducirlo.

Una forma de comprobar la visión del público sobre la efectividad del Parlamento Europeo puede ser el examinar la participación en las elecciones. La participación sólo puede ser considerada como una «medición» extremadamente cruda de la legitimidad democrática. No obstante, ha sido el indicador utilizado para apoyar o denegar la justificación del intento de adquisición de mayor poder por parte del Parlamento Europeo. La falta de correlación entre la participación en elecciones competitivas y el «color» del «eurogobierno» ha sido utilizada para explicar las modestas cifras de participación y el fracaso, en varios Estados, en la movilización de apoyo latente. El declive de la participación desde 1979 puede ser

---

(14) Parlamento Europeo, informe Galle, 16 de marzo de 1992; doc. PE 200.405.

interpretado como sintomático de la insatisfacción con la efectividad del Parlamento Europeo.

No obstante, es difícil disociar esto tanto de impresiones negativas (sean expresadas en términos de su naturaleza peripatética, y consecuentemente de su coste, el cargo de sus candidatos, los cambiantes europarlamentarios o sus poderes) como de la pobre conciencia general de lo que el Parlamento Europeo es capaz de hacer en comparación con los parlamentos nacionales (cuyos rendimientos a menudo son confundidos con los de los gobiernos nacionales). También es difícil separar esto de los problemas de la decreciente participación, que puede ser atribuida al fracaso de movilización de partidos, fracaso de campañas, debilidades en la organización de partidos a nivel nacional y transnacional, a una evidente falta de candidatos y partidos diferenciados, a la vez que fracasos programáticos, señalando insatisfacción con el *output* de la UE e incluso falta de convencimiento en que el Parlamento Europeo pueda influir y determinar resultados legislativos. Así, el electorado no está convencido de la utilidad de votar, incrementar su conciencia de las campañas electorales y oportunidades no incrementará significativamente la participación.

En general, el efecto no intencionado de las euroelecciones tal vez haya servido para incrementar el escepticismo sobre la legitimidad democrática de la Unión Europea, su efectividad y la adecuación de sus estructuras institucionales.

El papel dinámico del Parlamento Europeo a la hora de proporcionar una Unión Europea dotada de las instituciones adecuadas, producción de políticas y procesos legislativos democráticos no han sido suficientemente visibles o apreciados por el público como para justificar su búsqueda de mayor poder en referencia a su incrementada estima popular. Hasta que esto ocurra será difícil para los europarlamentarios revestir el déficit democrático en la forma que en origen se pensó. Más aún si los votantes ignoran o se desinteresan por la integración europea, dejan de distinguir el papel particular del Parlamento Europeo en la UE y están en desacuerdo con la posición de sus gobiernos nacionales, que buscan una mayor integración; por ello, la legitimidad de la UE es propensa a ser cuestionada. Esto significa que la naturaleza polifacética del problema de la legitimidad democrática ha de ser tratado desde varias perspectivas. El problema para la UE, no obstante, es el decidir cómo lograr esto y si hay suficiente tiempo para hacerlo cuando los candidatos quieren acceder a la UE antes de que las dificultades fundamentales hayan sido superadas. Sus constantes peticiones a la UE y su inevitable disgusto y decepción con la práctica de la UE más la incapacidad de ésta para repartir «bienes» económicos todo lo rápido que de ellos se espera podría erosionar aún más su incipiente capacidad democrática.

Aún más, en un área donde las fronteras de vida política no están incluidas dentro de las fronteras territoriales de los viejos Estados nacionales y cuando actores no electos, no parlamentarios, desempeñan un papel fundamental a la hora de ajustar e influir la agenda legislativa, el tema de definir y rectificar el déficit democrático de la UE, refiriéndose a normas sociopolíticas de una edad ya más que pasada, puede que no sea enteramente apropiado.

## II. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y LAS CIGS

La CIG de 1996 tendrá que abordar la cuestión de legitimidad democrática. Los gobiernos y la Comisión están claramente más preocupados con el desapego del público hacia la UE. Pero no debería asumirse que la decepción pública con los gobiernos nacionales es grande. Puede ser que haya un declive general de la creencia pública en que el ejercicio de la autoridad por parte de un gobierno y sus miembros electos a cualquier nivel es correcto, apropiado, transparente y, por tanto, democráticamente legítimo.

Cualesquiera que fueran los remedios encontrados para rectificar el déficit democrático puede que sean insuficientes. Mejorar la participación de parlamentos nacionales puede que sea un pequeño paso en esta dirección. Asegurar que los gobiernos sean responsables de su inactividad y actividad sería otro. Aumentar la transparencia de la toma de decisiones aún otro más. Pero hasta ahora encontrar el equilibrio entre un gobierno eficiente, efectivo y abierto ha sido difícil y a menudo impedido por escepticismo, cinismo y, en algunos casos, una mentalidad predemocrática obstinada en limitar la participación pública en la toma de decisiones. Si el objetivo es crear una democracia de participación democrática a nivel de la UE, entonces las prácticas regionales, locales y nacionales deberían ser reconsideradas.

La CIG puede dar pasos para extender el principio de eliminación de discriminación en base a la nacionalidad, por ejemplo, con el tema de acceso público a documentos e información de la UE. Pero tendría que ir más allá de simplemente acordar principios para crear una cierta apertura a lo largo de los Quince: esto podría resultar en una perspectiva del denominador común más bajo.

En general, no obstante, la CIG no se puede permitir el fracaso a la hora de promocionar medidas para potenciar la legitimidad democrática. Ha de escoger los blancos adecuados (que implica el dejar de acusar a la Comisión y hacer frente a la desinformación en la UE). Ha de afirmar claramente en la próxima CIG de 1996 que la reforma institucional es el tema central en la agenda: si la reforma no se produce, la ampliación a la Europa Central y del Este sería imposible. Ha de hacer que las metas de la UE sean creíbles. Ha de evitar el convertirse demasiado defensiva, como escribió Duchêne (15):

La Unión Europea es el fenómeno más raro de la historia, un cambio estudiado de régimen. Es lo inverso a la conquista y claramente distinto tanto del ajuste de incremento, que es la norma política, como de la revolución, que es el equivalente social a un terremoto... Ha cambiado las reglas básicas europeas: Solían ser dictadas por una competición agresiva entre Estados que repetidamente acababan en guerras. Ahora, por primera vez, siguen las normas de la sociedad civil.

Está en manos de la CIG, con la ayuda del Parlamento Europeo — dos de cuyos

---

(15) F. DUCHÊNE: *Jean Monnet: The First Statesman of Independence*, Norton, 1994.

miembros por primera vez tienen un asiento en los grupos de trabajo adelantado—, sentar las normas de la sociedad civil de la UE. La legitimidad democrática del sistema está en juego. La CIG tiene una oportunidad única de redefinir un sistema de paz para el siglo que viene. Cabe poca duda de que el Parlamento Europeo será y deberá ser el eje central y «la voz institucional del pueblo» y la conciencia putativa de la sociedad civil de la UE.

(Traducido por Saskia Domínguez Martello.)