

### **III. Estructura institucional de la Unión Europea: el déficit Democrático.**

Tras analizar en el capítulo anterior el marco histórico de nuestra investigación, realizamos en este tercer capítulo la descripción y el análisis de la estructura institucional de la Unión Europea, centrandó nuestra atención en sus tres principales instituciones –Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo- poniendo de relieve cómo interactúan y cómo inciden –y limitan- el concepto de Ciudadanía Europea, aspecto que consideramos básico para explicar el déficit democrático.

#### **3.1. Aproximación al concepto de déficit democrático**

A pesar de la creciente literatura existente sobre el concepto déficit democrático en el marco de los estudios sobre la integración europea, podemos anticipar que no está claro ni el origen ni la definición de esta expresión. Sin ánimo de un análisis exhaustivo, hay que incidir en el hecho de que esta expresión está presente en numerosos autores (Attina 1992, Cohen-Tanugi 1992, Parlamento Europeo 1993, Duverger 1994, Barón Crespo 1994, Ortega 1994, Tamames 1994, Bru 1994, Gil-Robles 1997, Viciano 1997, Biglino 1995, Closa 1997, Sotelo 1998, Bueno 1999, Szmolka 1999, Areilza 2002, Dehousse 2002).

En cuanto a su origen, parece vinculado a una expresión anónima, citada casi siempre por los anteriores autores en formas variadas, pero que responde al siguiente esquema: “si la Comunidad pidiera su ingreso en la CEE, con el Tratado de Roma en la mano, no habría más remedio que denegárselo por carecer de instituciones democráticas”<sup>255</sup>. Algún autor, intentando afinar aún más su origen y procedencia, afirma que esta expresión circulaba en los pasillos del Parlamento Europeo y que supone una crítica a la debilidad de los poderes del Parlamento frente al Consejo y a la Comisión<sup>256</sup>.

En cuanto a su definición, cada autor entiende por déficit democrático algo diferente a los demás o subraya aspectos diferentes del problema. Al mismo tiempo, la definición no puede ser la misma si consideramos que el marco institucional de la UE es internacional, supranacional, confederal, federal, etc.

---

<sup>255</sup> TAMAMES, R. (1994): *La Unión Europea*, Alianza Universidad, Madrid, p.65.

<sup>256</sup> Aunque esta versión no ha podido ser confirmada, tiene todos los visos de tener una base real.

Por todo ello, cuando los autores se refieren al déficit democrático de la UE, aunque pueden mencionar un objeto común, sin embargo, se refieren a él de formas diversas, desde perspectivas a veces incluso contrapuestas. A continuación, con ánimo introductorio antes que exhaustivo, se exponen una muestra de la diversidad de puntos de vista y enfoques a la hora de definir este concepto:

Para el Parlamento Europeo, la existencia del déficit democrático como uno de los principales retos a resolver tras la firma del Tratado de Maastricht no ofrece lugar a dudas :

“El Parlamento Europeo  
-Visto el tratado de la UE firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992(...) pide a los parlamentos nacionales que, cuando ratifiquen el Tratado, soliciten a sus respectivos gobiernos que:  
preparen la próxima Conferencia Intergubernamental para eliminar las deficiencias del Tratado de Maastricht, en particular en lo que se refiere al déficit democrático y a la eficacia del proceso de decisiones...”<sup>257</sup> .

Tamames, sin embargo, en su brillante síntesis *La Unión Europea*, pone en duda la necesidad de plantear esta cuestión que, por otra parte, le parece una cuestión ya superada:

“...creo que es de interés explorar algunas apreciaciones hechas sobre el proyecto comunitario: empezando por el pretendido déficit democrático, que tantas veces se le atribuye a la Comunidad (...) Sinceramente, no comparto la teoría del déficit democrático. El avance de las Comunidades, empezando por el Tratado de París para la CECA en 1950, fue realizado no por autócratas o iluminados, sino por Estados democráticos, cuyos gobiernos son objeto de control por sus respectivos parlamentos nacionales. Y si no existe una Constitución Europea, con una proclamación de derechos y libertades, y una ordenación global, es porque los estados miembros contaban ya con sus respectivas cartas magnas, desde mucho antes de la firma del Tratado de París y Roma”<sup>258</sup> .

Para Gil-Robles, Presidente del Parlamento Europeo en la legislatura (1995-1999), si en algún momento se ha producido déficit democrático en las instituciones de la Comunidad Europea, lo cierto es que éste es cada vez menor y, por tanto, un problema de segundo orden:

“Desde 1970 hasta hoy, los Poderes del PE han ido aumentando constantemente y el déficit democrático ha ido reduciéndose en la misma medida. Esta es la verdad, lisa y llana, que no gusta reconocer a quienes cultivan el tópico de la ‘Europa de los mercaderes’, la ‘burocracia de Bruselas’ y demás latiguillos que tratan de ocultar la creciente dimensión política de la

---

<sup>257</sup> Véase la versión íntegra de la Resolución A3-0123/92 del PE, bastante crítica hacia el Tratado en LÓPEZ GARRIDO, D. (1993): *El Código de la Comunidad Europea. El Tratado de Maastricht. Estudio introductorio*, pp.361 y ss.

<sup>258</sup> TAMAMES, R. (1994): *La Unión Europea*. Alianza Textos, 2ª edición revisada, pp. 65-66.

Unión y el peso creciente del Parlamento en sus decisiones. Porque se resisten a reconocer que una unión de naciones puede tener instituciones políticas designadas democráticamente y controladas por un Parlamento supranacional...”<sup>259</sup>.

Roberto Viciano, que aparentemente defiende una opinión favorable a la tesis defendida por Gil –Robles, introduce una nueva variable en el problema:

“el gran problema de la construcción comunitaria no es el de su legitimidad democrática. Sin duda, en el funcionamiento institucional comunitario existe déficit democrático, pero no en mayor medida, ni en cantidad ni en cualidad, que el déficit democrático que pueda existir en cualquiera de los Estados miembros”<sup>260</sup>.

En cuanto al hecho de contextualizar el déficit democrático en un sistema institucional, también sería pertinente realizar las siguientes preguntas acerca de la *naturaleza jurídica* de la Unión Europea: ¿qué es la Unión Europea?, ¿es un Estado?, ¿es un superestado?, ¿una organización confederal?, ¿un sistema federal?, ¿es una organización internacional?. Según Díez de Velasco, Catedrático de Derecho Internacional Público, la naturaleza jurídica de las Comunidades europeas “es una de las cuestiones más estudiadas y controvertidas desde la creación de la CECA”<sup>261</sup> sobre la que no se ha producido un consenso académico ni político. Para Jacques Delors, Presidente de la Comisión entre 1985-1995, la Comunidad/UE es un OPNI, es decir, un Objeto Político No Identificado, con lo que quiere recalcar no sólo la indefinición del modelo político de la UE, sino también la conveniencia para la construcción europea de esa indefinición, ya que, por ejemplo, alguno de los Estados miembros no está dispuesto a admitir que la Unión Europea se defina como Federación; otros, ven la UE como “metanación” (Morin 1990); Sidjanski se refiere a la “vocación federal de la Unión”<sup>262</sup>; en cambio, Paloma Biglino Campos, Catedrática de Derecho Constitucional, prefiere referirse a “la naturaleza híbrida” de la Comunidad<sup>263</sup>. La definición de la naturaleza de la Unión Europea se hace más compleja si tenemos en cuenta que algunos

---

<sup>259</sup> GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J.M<sup>a</sup>.(Dir.)(1997): *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, CYAN, Madrid, p.11.

<sup>260</sup> VICIANO PASTOR, R., “El futuro de la UE: ¿déficit democrático o déficit constitucional?”. en E. LINDE, E. y otros (1997): *Los retos de la UE ante el Siglo XXI*, UNED, Madrid, pp.33-56

<sup>261</sup> DÍEZ DE VELASCO, M. (1999): *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, pp.648 y ss. (11<sup>a</sup> edición). Se ha tenido también presente el punto de vista de Margarita Robles que ha señalado la dificultad para encuadrar a las Comunidades dentro de las categorías tradicionales – Estado federal, Confederación y Organización Internacional-. Véase ROBLES CARRILLO, M. (1994): *El control de la política exterior en el Parlamento Europeo*, Cuadernos de Estudios Europeos, Consejo Social de la Universidad de Granada, pp. 87 y ss. Del análisis de esta cuestión por Díez de Velasco y por Margarita Robles apenas si podemos concluir que la Unión Europea es algo más que una Organización Internacional, pero menos, aunque no en todas las áreas, que un Estado Federal.

<sup>262</sup> SIDJANDSKI, D. (1998): *El futuro de la Europa federalista*. Ariel, Barcelona, p.246. Dusan Sidjanski, colaborador de Denis de Rougemont es profesor emérito del Instituto de Estudios Europeos y del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Ginebra.

<sup>263</sup> BIGLINO, P., “Ciudadanía europea y legitimidad democrática”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm.9, 1995, pp.3-12.

autores, como Weiler<sup>264</sup>, Profesor de la Universidad de Harvard, opina que en algunas esferas cruciales, el sistema de gobierno de la Unión es internacional; en otras esferas, es supranacional y, finalmente, en otras, es infranacional.

Para complicar un poco más el problema, algunos autores distinguen entre déficit democrático de la Comunidad y déficit de legitimidad en algunas de sus instituciones –concretamente en el Consejo de la Unión y su derivado el Consejo Europeo–.

Nosotros, para ir centrando el problema y antes de pasar a su análisis, que pretendemos minucioso, vamos a adoptar, como definición provisional, la establecida por Closa Montero en los siguientes términos:

“consiste, básicamente en el reforzamiento de los ejecutivos nacionales a través de su participación en el Consejo, que, a su vez reúne poderes legislativos y ejecutivos (...) el Consejo adopta decisiones eludiendo la responsabilidad política ante representantes directamente elegidos, bien Parlamentos nacionales o bien el PE (...) la responsabilidad política tiene dos vertientes: el control por parte de las instituciones representativas y la receptividad a las demandas de los ciudadanos”<sup>265</sup>.

Esta definición, que no consideramos completa, tiene, desde nuestro punto de vista, el mérito de servirnos para ir centrando el problema que se abordará a continuación.

En cuanto a las coordenadas institucionales en las cuales situar esta definición, podemos tomar como punto de partida la siguiente cita del profesor Nieto Solís:

“nos encontramos ante un proceso de integración supranacional, en el que los estados miembros transfieren (o ceden) una parte de los poderes que conforman su soberanía nacional a las instituciones comunes de la Unión. Ahora bien, esta cesión de soberanía (o capacidad de decisión) es muy limitada (...) la UE dispone de muy pocas políticas comunes, aunque puede ejercer un control medular sobre la mayor parte de los aspectos que constituyen la vida económica de los países miembros. Por lo tanto **estamos ante una peculiar forma de integración** en la que coexisten los gobiernos nacionales y el *gobierno común* de las instituciones supranacionales. Unos deben orientarse más hacia la defensa de los intereses particulares, lo que no siempre está en consonancia con la definición de intereses conjuntos. Otros han de velar por definir esos intereses comunes, aunque dispongan de pocas armas para llevarlos a la práctica. La permeabilidad de la frontera entre supranacionalidad y *cooperación internacional* está afectada por el clima económico y social que se

---

<sup>264</sup> WEILER, J.H.H., “La Democracia Europea y sus críticos: cinco problemas”, en DE LA QUADRA-SALCEDO, T. y ESTELLA DE NORIEGA, A. (Coords.) (2000): *Problemas de Legitimación en la Unión Europea. Las respuestas del Tratado de Amsterdam*. Universidad Carlos III-BOE, Madrid, pp.37-84.

<sup>265</sup> CLOSA MONTERO, C. (1997): *Sistema político de la UE*. Editorial Complutense, Madrid, 1997, p.65.

vive, circunstancia que hace más vacilante el camino de la construcción europea”<sup>266</sup>.

Por todo ello, el proceso de integración de la UE, más que ser definida por sus límites o por su naturaleza, en nuestra opinión, podría definirse por una serie de rasgos:

1. Europa como proceso, como construcción: desde que W. Hallstein, primer Presidente de la Comisión entre 1957 y 1967, definiera la Comunidad Europea, comparándola con un pacífico proyectil en tres fases -unión aduanera, unión económica y unión política-, parece que nadie lo haya puesto en duda<sup>267</sup>.

Las pocas pero profundas transformaciones de la CE que, desde 1957 se han llevado a cabo: fusión de instituciones (1967), elección del Parlamento Europeo (1979), Mercado Interno y cooperación Política Exterior (1986-87), la primera fase de la Unión Económica y Monetaria y la PESC (1993), lo son por la vía de las reformas parciales al articulado del o de los Tratados fundacionales<sup>268</sup>.

El Tratado de Maastricht, etapa de sí mismo, es decir, de la Unión presuntamente alcanzada, mantiene en su artículo “N” el mismo sistema de reformas parciales para el futuro. Dice así:

“1. El gobierno de cualquier estado miembro o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión.

Si el Consejo, previa consulta al PE y, en su caso, a la Comisión, emite dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el Presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario se consultará también al Consejo del BCE.

2. En 1996 se convocará una conferencia intergubernamental para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los Art. A) y B) de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación”<sup>269</sup>.

Aparte de algún texto individual, el único intento de reforma global y sistemática del Tratado de Roma fue el PTUE (Proyecto de Tratado de la Unión Europea) elaborado bajo los auspicios de Spinelli, aprobado por el

---

<sup>266</sup> NIETO SOLÍS, J.A. (1995): *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo XXI, Madrid, p.4-5. El subrayado es nuestro

<sup>267</sup> HALLSTEIN, W., “NATO and the European Community”, en L.B. Krause, *The Common Market. Progress and Controversy*, Londres, 1964, p.53.

<sup>268</sup> BRU, C. (1994): *La ciudadanía europea*, Madrid, Sistema, p.140.

<sup>269</sup> Véase MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.95. El art. N del TUE de Maastricht se corresponde con el art.48 del TUE de Ámsterdam.

Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, no ha tenido consecuencias directas, pero sí indirectamente ha podido servir de acicate e inspiración al AUE y TUE, así como a la mayor parte de posteriores tomas de postura institucionales, no sólo del Parlamento Europeo, sino de la Comisión e incluso de los Parlamentos nacionales, cuestión aparte es la incontable secuela de análisis doctrinales y comentarios elogiosos que mercedamente le fueron rendidos.

2. Gradualismo : En la mentalidad de los “padres fundadores” -y más tarde en la de sus continuadores- está firmemente instalada la idea que la construcción europea ha de hacerse “paso a paso”. Y claro está, una vez que se ha instalado este esquema mental, el correlato subsiguiente es que en todo proceso gradual se dan pasos hacia delante, pero también se pueden dar hacia atrás. Por eso en los 50 años de construcción europea –si tomamos el Tratado de París como punto de partida- puede observarse cierto grado de fatalismo y aceptación de que “esto –es-así-y-no-puede-ser-de-otra- manera”. Por ejemplo, Andrés Ortega, en su magnífica obra *La Razón de Europa*, dice: “es previsible que, dada su constitución, la UE actúe en el mundo de forma lenta y algo pesada, incluso patosa, y menos coherente que un Estado unitario. No sorprende y es algo con lo que habrá que contar (...) ¿cabe pensar, ahora o en el futuro, que España, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Eslovenia, la República Checa, Finlandia, Suecia, etc, actúen con una política exterior como un Estado?. No. Pero tampoco se pretende, pues la UE no aspira a conformar un Estado”<sup>270</sup>.

La cuestión aquí es clara: si la PESC no ha funcionado en Bosnia o en Kosovo con esta “arquitectura” institucional derivada de los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam, ¿por qué no aspirar a transformar la UE en un Estado federal?<sup>271</sup>. Tal vez sea una utopía, pero no hay que rechazarla en la línea de salida, ni eliminarla como opción de recambio.

3. En el proceso de integración europea se han antepuesto los intereses económicos: principio más que evidente desde la Declaración Schuman, el 9 de mayo de 1950, que se proponía “colocar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y del acero bajo una Alta autoridad común”<sup>272</sup>, pasando por el Tratado de Roma, cuyo objetivo básico era “ la creación de un ente supranacional con personalidad propia, la CEE, con la misión fundamental de la formación de un mercado común”<sup>273</sup>, hasta los actuales tratados de Maastricht, que como hemos visto anteriormente tiene como objetivo primordial llevar a cabo las reformas necesarias para que la Comunidad pueda culminar la

---

<sup>270</sup> ORTEGA, A (1994): *La razón de Europa*, EL PAIS-AGUILAR, Madrid, p.66.

<sup>271</sup> En este sentido, refiriéndose a los españoles, F. Moral señala: “...para uno de cada cuatro entrevistados es importante la idea, acaso utópica, de la construcción de los Estados Unidos de Europa”. Véase MORAL, F.(1989); *La opinión pública española ante Europa y los europeos*, CIS, Madrid, p.52.

<sup>272</sup> TAMAMES, R. (1994): *Op. cit.*, p.33.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p.48.

tercera fase de la UEM, mientras que en Ámsterdam se fija como objetivo prioritario el empleo. Los demás objetivos bien sean sociales, educativos, medioambientales, protección de la salud, laborales, etc. podemos decir que son medidas de acompañamiento. Más adelante se desarrollará esta idea al hablar de la educación.

Metodología de la integración: de los tres métodos de integración que se han intentado para Europa –federal, confederal y funcionalista- y sus variantes<sup>274</sup>- se impuso el funcionalismo, en relación con las circunstancias históricas que atravesaba Europa tras la Segunda Guerra Mundial. La división entre los europeístas cristalizada en el Congreso de la Haya de 1948 entre los partidarios del federalismo y los de la confederación, prepararon el terreno para el éxito del Plan Schuman en 1950 y el consecuente Tratado de París de 1951. El método funcionalista, de Monnet y Schuman, responde básicamente a la idea de que “no se puede llevar a cabo una integración de golpe, ni de una sola vez”. Esta idea-fuerza, que podía tener plena validez en los años 50 en relación con la situación de división en Europa derivada del final de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría, puede que haya dejado de tener sentido, sobre todo diez años después de la caída del Muro de Berlín y de la disolución del Pacto de Varsovia. Sin embargo, la “metodología” de las instancias comunitarias sigue siendo la misma que en los años 50. Esta afirmación resulta patente durante los preparativos del Consejo Europeo de Niza, en diciembre de 2000. La necesidad de abordar reformas institucionales en profundidad para la UE, derivada del hecho de que se han ido posponiendo a lo largo de los años 90, va a resolverse con una reforma de “mínimos” como las que nos tiene acostumbrados ya el Consejo. Y lo que es peor, muy pocos siguen los pasos de Cohen-Tanugi, de cuestionar la lógica funcionalista, que por otra parte, no conoce límites en su afán de “comunitarizar” o de transferir poderes a las instituciones supranacionales, lo que también puede crear efectos de rechazo entre los ciudadanos europeos<sup>275</sup>.

Es decir, es preferible dejar las cosas como están –mal, ya la PESC es una de las actividades de la UE que levantan más críticas: analícese la acción de la UE en Palestina, Bosnia o Kosovo- a plantearse, al menos teóricamente, la posibilidad de que la UE pueda ser en un futuro más o menos lejano como un Estado federal y plantearse los beneficios que podría llevar consigo: un pueblo europeo, con un PE como poder legislativo, la Comisión como poder ejecutivo y el Consejo como Senado Europeo. Una Constitución europea, una Ciudadanía europea, una transparencia y una simplificación de la arquitectura europea. Una opinión pública europea y unos medios de comunicación europeos fuertemente imbricados con una educación europea, ¿por qué no?. Puede entenderse que esto sería una utopía irrealizable tras la II GM, pero no en los comienzos del siglo XXI. Aunque para los gobiernos de los Estados de la UE resulte utópico, para los ciudadanos de Europa es una demanda urgente.

---

<sup>274</sup> Para un análisis de estas teorías y enfoques del proceso de integración, véase Morata, F. (1998): *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona, pp. 87-108.

<sup>275</sup> COHEN-TANUGI (1992): *L'Europe en danger*, Fayard, París, pp.197 y ss.

Podemos apuntar algunos síntomas de que una Constitución europea es necesaria y posible. El primero de ellos es el *Manifiesto a favor de una Constitución europea*, firmado en 1998 por un grupo de intelectuales que entre otras cosas reclamaban la urgencia de convocar una “Asamblea Constitucional europea para debatir y adoptar una Constitución que exprese la voluntad de los pueblos de Europa de establecer autoridad política común”<sup>276</sup>. El segundo síntoma, herencia directa de dicho Manifiesto y de otras muchas iniciativas ciudadanas, es la convocatoria en la cumbre europea de Laeken de diciembre de 2001, de una Convención Europea que baraja entre sus objetivos la redacción de una Constitución Europea o de un Tratado constitucional europeo, diferencia no aclara por el momento y que nos parece fundamental<sup>277</sup>.

### 3.2. Estructura y funcionamiento del sistema institucional europeo.

Para llevar a cabo un análisis de las instituciones de la UE, vamos a detenernos previamente para establecer unos rasgos de los sistemas políticos de sus Estados miembros para, en una segunda parte, pasar a establecer una descripción de las instituciones comunitarias desde un doble punto de vista: estudiaremos la Comisión, el Consejo y el Parlamento de forma aislada, pero también nos interesaremos por las relaciones entre las instituciones europeas, para establecer cuáles son las que marcan las directrices y cuáles son las que las ejecutan, en qué condiciones, etc.

Los Estados miembros de la Unión se caracterizan por su diversidad de sistemas políticos – todos ellos democráticos-, pero que en el fondo conservan unos rasgos comunes que, siguiendo el planteamiento de Viciano Pastor<sup>278</sup>, pasamos sintetizar :

- a. Diversidad: Gran Bretaña, que no tiene Constitución, convive con el resto de los países miembros, que sí la tienen. En cuanto al Parlamento,

---

<sup>276</sup> Véase *El País*, 5-5-1998, p. 2. Entre los intelectuales que firman el Manifiesto figuran: Dominique Rousseau, de la Universidad de Montpellier; Leopoldo Elia, ex presidente del Tribunal Constitucional de Italia; Preston King, de la Universidad de Lancaster, David Pina, de la Universidad de Lisboa; André Alen, de la Universidad Católica de Lovaina; Teresa Freixes, de la Universidad Autónoma de Barcelona; Aristovoulos Manessis, de la Universidad de Atenas y Rainer Arnold, de la Universidad de Regensburg.

<sup>277</sup> Aunque no es este el momento de entrar a pormenorizar las diferencias entre ambos, sí se puede establecer una diferencia fundamental: en la actualidad la UE ya se rige por unos Tratados Constitutivos, aunque bastante complejos. En la Convención se barajan dos posibilidades: a) simplificar y clarificar los Tratados, o sea un *lifting*; b) redactar una nueva Constitución clara y concisa, que puedan comprender y asumir los ciudadanos europeos y en la que se establezca una clara división de poderes. Algunos autores apuntan, por los datos disponibles, más a la primera posibilidad; pero habrá que esperar acontecimientos.

<sup>278</sup> VICIANO PASTOR, R., “El futuro de la Unión Europea: ¿déficit democrático o déficit constitucional?”, en LINDE, E. (coord.) (1997): *Los retos de la UE ante el siglo XXI*, UNED, Madrid, p.36 y ss.

conviven el monocameral y el bicameral. Los sistemas electorales son diferentes y en consecuencia los partidos también. Cada Estado tiene un grado diferente de descentralización política y administrativa. Lo mismo podemos decir de la manera de organizar la participación política de los ciudadanos en la vida política.

b. Rasgos comunes:

- Todos los modelos se fundamentan en la soberanía popular o se declaran estados democráticos.
- Todos fundamentan la aplicación del principio democrático en la elección de los ciudadanos, en unas elecciones libres, de un Parlamento en el que se representa o en el que reside la soberanía nacional.
- Todos cuentan con un Gobierno conformado por el primer Ministro o Jefe de Gobierno, quien, aunque formalmente pueda ser propuesto o nombrado por el Jefe del Estado, necesita explícita o implícitamente contar con la confianza del Parlamento, lo que le atribuye legitimidad democrática. A su vez, el Parlamento cuenta con la posibilidad de derribar al gobierno mediante una moción de censura.
- Todos desplazan hacia el ejecutivo el peso político que originariamente debiera residir en el legislativo. Los motivos son: a) todo Gobierno se fundamenta en una mayoría parlamentaria estable; b) el gobierno dispone de la facultad de disolución de las Cámaras; c) la gran mayoría de iniciativas legislativas proceden del Gobierno. La mayoría parlamentaria tiene como misión principal conseguir la aprobación formal de las decisiones legislativas que toma el Gobierno.
- Imperio de la Ley: todos los países de la UE mantienen el principio de legalidad, es decir, consideran que las cuestiones fundamentales deben ser reguladas por ley y que ésta debe ser aprobada en el Parlamento.
- Se mantiene la reserva de ley para el Parlamento ya que esta institución ofrece las siguientes garantías para los ciudadanos:
  - a) La aprobación parlamentaria de la ley permite a los ciudadanos conocer la propuesta del Gobierno –y por tanto de la mayoría parlamentaria- y la opinión de los partidos acerca de dicha propuesta. Ello facilita que el ciudadano vaya conociendo los pro y los contra de las decisiones fundamentales, así como que pueda tener criterio para reiterar el apoyo o para retirarlo a la fuerza política que respaldó en las anteriores elecciones. Ahora bien, esta afirmación es relativa, pues si en su origen los medios de comunicación recogían las opiniones expuestas en la tribuna parlamentaria, en la actualidad se están generalizando las ruedas de prensa o declaraciones políticas en la sede parlamentaria, pero ajenas al foro de debate parlamentario.
  - b) La tramitación parlamentaria, por su duración, permite a los ciudadanos articular respuestas de apoyo o rechazo a las propuestas legislativas, a través de diversas formas de presión popular sobre sus representantes

políticos y de participación ciudadana. En definitiva, el procedimiento parlamentario permite la transparencia y la publicidad frente a la opacidad del procedimiento gubernamental.

c) Publicidad del resultado final del debate así como de los apoyos y de la oposición que ha originado el proyecto legislativo.

Ni que decir tiene que este procedimiento es escasamente seguido por los ciudadanos. Normalmente, sólo los especialistas de las asociaciones de defensa de los intereses generales, económicos o profesionales recurren a los medios oficiales de información para conocer la evolución del debate. A la mayoría de los ciudadanos la transparencia y publicidad parlamentaria nos llega a través de los medios de comunicación social.

¿Qué sucede a nivel de la UE?. Para trazar una explicación, se abordará a continuación una descripción de las tres principales instituciones de la UE —el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo—, poniendo de relieve que se trata no sólo de una descripción formal de cada una de las instituciones de forma aislada, sino de un análisis crítico, en ocasiones con matizaciones históricas, en el que junto a la descripción individual de estas instituciones, se tratará de poner de relieve la interrelación entre ellas, aspecto que consideramos básico para explicar el déficit democrático y sus repercusiones en otros ámbitos como pueden ser la Ciudadanía Europea, dentro del cual incluimos la educación y la información.

### 3.2.1. El Parlamento Europeo (PE)

El origen del PE se remonta a 1950. Cuando Robert Schuman expuso su plan para crear la alta Autoridad, órgano rector de la CECA, recibió numerosas críticas en relación a que, la creación de la Alta Autoridad equivaldría a engendrar una tecnocracia europea independiente de los gobiernos nacionales, sin responsabilidad directa ante ningún órgano parlamentario. Estas críticas fueron la razón de que, en el curso de las negociaciones de las que surgió la CECA, Jean Monnet propusiera el establecimiento de una Asamblea parlamentaria común, que estuviese integrada por representantes de los parlamentos nacionales y que ejerciese el control democrático sobre la Alta Autoridad.

La experiencia de la Asamblea no fue nada decepcionante. Entre 1952 y 1957, fecha en la que dejó paso con el Tratado de Roma, sirvió de elemento de apoyo a la Alta Autoridad y de catalizador del movimiento europeo en la opinión pública y en los parlamentos nacionales.

Inicialmente, la Asamblea Parlamentaria Europea, común para la CECA, CEE y EURATOM, estaba integrada por 142 diputados “designados por cada

Parlamento nacional en su seno<sup>279</sup>. Francia, Alemania e Italia tenían 36 diputados; Bélgica y Holanda, 14 diputados cada uno; Luxemburgo, 6.

Al principio, los poderes del Parlamento resultaban bastante limitados:

- Emitir informes sobre las consultas que el Consejo le remitía
- Discutir el informe general sobre la actividad de la CECA que le remitía la Comisión de forma anual
- Ejercer el control de la Comisión, emitiendo en su caso una moción de censura.

A lo largo de los años 70 el Parlamento fue ampliando sus poderes presupuestarios, pero sobre todo, fue creando las bases para conseguir que el Parlamento Europeo fuese elegido por sufragio universal. Así, en 1975, después de muchos trámites, aprobó el "Informe Vedel", se decidió que el Parlamento tendría 355 diputados y se acordó que se iniciaría este sistema para las elecciones de mayo de 1978, pero uno de los problemas más importantes, el modo de elección, se dejaba a la libre decisión de los estados miembros. Por lo tanto podemos decir que se perdió una gran oportunidad para aplicar a toda la Comunidad un sistema electoral uniforme.

Al final, por diversas complicaciones, entre ellas el número de escaños correspondientes a cada país, las primeras elecciones por sufragio universal al PE se retrasaron un año y se llevaron a cabo en junio de 1979. Se amplió el número de escaños de 355 a 410, con la siguiente distribución: 81 diputados para los países más poblados (Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia; 25 para Holanda, 24 para Bélgica; 16 para Dinamarca; 15 para Irlanda y 6 para Luxemburgo.

En 1981, el número de diputados se amplió de 410 a 434, debido al ingreso de Grecia en la Comunidad; en 1986, hubo otra ampliación (518 diputados) debido al ingreso de España –le corresponden 60 diputados- y Portugal –que aporta 24-. Finalmente, en 1995, tras la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia, el número de diputados es de 626<sup>280</sup>.

## EL TRABAJO DEL PARLAMENTO

La Secretaría General del Parlamento Europeo, instalada en Luxemburgo, dispone de unos 3.500 funcionarios. Normalmente, el Parlamento se reúne en Bruselas, pero también en Estrasburgo, donde tiene su sede el Consejo de Europa<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> PARLAMENTO EUROPEO (1999): *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, OPOCE, Luxemburgo, p.21.

<sup>280</sup> Apuntamos aquí otro de los posibles problemas a los que se puede llegar en relación con la previstas ampliación de la UE. Si se sigue esta misma proporción de diputados por habitantes, es previsible que el número de diputados tras la(s) ampliación(es) pueda rondar los 1000, lo cual haría inviable el funcionamiento del Parlamento.

<sup>281</sup> La sede del Parlamento Europeo también ha sido objeto de conflicto. Entre el Consejo Europeo y el PE. Finalmente, por decisión del consejo Europeo de Edimburgo (11 y 12 de diciembre de 1992), el PE tiene su sede en Estrasburgo donde se celebran los doce períodos parciales de sesiones mensuales, incluida la sesión presupuestaria; los períodos parciales de sesiones adicionales y las reuniones de las comisiones parlamentarias se celebran en Bruselas. Véase PARLAMENTO EUROPEO (1999): *Op. cit.*, p.24.

Por su funcionamiento, el PE es la única instancia comunitaria que se reúne y delibera en público. Todas sus actividades se hallan bajo la dirección de la Mesa del Parlamento, integrada por un Presidente y 14 vicepresidentes y 5 cuestores, encargados de los asuntos administrativos y económicos de los diputados. Todos los componentes de la mesa se eligen por un período de dos años y medio. Los proyectos de orden del día de los plenos se fijan por la mesa ampliada, formada por los componentes de la Mesa y por los presidentes de los grupos políticos. Durante los plenos, el Parlamento vota en primer lugar las enmiendas, a continuación el conjunto del texto y por último la resolución que los acompaña. Todos los debates del Parlamento y e sus comisiones se realizan con interpretación simultánea en las lenguas oficiales de la Comunidad.

Las Comisiones Parlamentarias desempeñan un papel importante. En general, el PE celebra una docena de sesiones al año. En el intervalo, cada comisión parlamentaria se reúne una o varias veces, invitando al miembro competente de la Comisión para que hable ante la misma, tanto de las decisiones adoptadas por la Comisión como de las decisiones presentadas al Consejo. Además, como celebran sus reuniones a puerta cerrada, pueden recibir incluso información confidencial. Toda esta actividad ha contribuido a fortalecer el papel del PE en los asuntos comunitarios.

Además de estas Comisiones Parlamentarias, el PE puede crear subcomisiones, comisiones temporales, comisiones de investigación para problemas específicos –racismo, droga, etc.-

Como en los Parlamentos Nacionales, los diputados forman diversos grupos parlamentarios. Para formar un grupo parlamentario, son necesarios un mínimo de 23 diputados si pertenecen a un solo Estado; 15 cuando se trata de dos Estados; 12 si se trata de tres o más Estados. Con ello se pretende favorecer la creación de grupos plurinacionales. Cada grupo parlamentario está representado en la Mesa ampliada por su propio presidente, quien también se encarga de exponer, en comisiones y ante el Pleno, la posición de su grupo parlamentario.

Ahora bien, el Parlamento Europeo no dispone de poderes legislativos análogos a los de sus respectivas Asambleas Nacionales, dado que en el sistema comunitario la iniciativa es competencia de la Comisión y el Consejo es el que decide la mayor parte de la legislación comunitaria. Sin embargo, el PE:

- Ejerce unas tareas de control sobre el poder ejecutivo comunitario. Por ejemplo, puede, por mayoría de dos tercios, obligar a dimitir a la Comisión. También controla la gestión de la Comisión y del Consejo, a los que puede interpelar, por escrito, sobre diversos aspectos de la integración comunitaria, o verbalmente en sesión plenaria, y pueden ir seguidas de debate, lo que permite seguir de cerca los desarrollos de la política

europea. La instauración, desde principios de 1973, de una *hora de las preguntas* en cada sesión del Parlamento dio un nuevo desarrollo a este procedimiento. Las preguntas deben ser breves y específicas. Tras la respuesta de la Comisión o del Consejo, los parlamentarios pueden hacer preguntas suplementarias muy concisas, produciéndose así un diálogo vivo entre los representantes de ambas instituciones.

- Dispone de poderes presupuestarios. Aquí tenemos que distinguir entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios. Respecto a los primeros, aprueba o rechaza el presupuesto que le propone la Comisión. Sin embargo, en este capítulo, sus poderes son limitados, porque el Consejo puede rechazar las modificaciones relativas a gastos derivados de los Tratados si implican un aumento del presupuesto. Respecto a los gastos no obligatorios, que supongan nuevos progresos en la construcción europea, el PE dispone de poder discrecional<sup>282</sup>.
- Desempeña un papel de impulso político, como foro privilegiado para expresar las aspiraciones y los temores de los ciudadanos. A lo cual contribuyen los *lobbies* o “pasillos del poder”, que constituyen auténticos grupos de formación de opinión y de presión en torno a la realidad parlamentaria. Según el diputado belga De Clercq “se estima que unas 10.000 personas trabajan para unas 3000 entidades”<sup>283</sup>.
- En el TUE se le reconocen al Parlamento nuevas competencias: colegislativas; para formar comisiones de investigación, para examinar infracciones del Derecho Comunitario, etc. Por otro lado, los ciudadanos o cualquier persona física o jurídica de la Unión que resida en su territorio, pueden plantear sus peticiones ante el Parlamento. Nombra al Defensor del Pueblo, ante el que pueden expresar sus quejas los ciudadanos<sup>284</sup>.
- El Tratado de Ámsterdam aporta tres novedades sobre el Tratado de Maastricht<sup>285</sup>:
  - a) hace del procedimiento de codecisión la regla prácticamente general por el cual el PE podrá rechazar una norma si considera que la Comisión no ha tenido en cuenta sus aportaciones.
  - b) el PE disfruta de iniciativa legislativa “indirecta”, pues tiene la facultad de pedir a la Comisión propuestas legislativas.

---

<sup>282</sup> BUENO BERNAL, J. (1999): *Babilonia y Babel, el Parlamento Europeo desde dentro*, Ediciones B, Barcelona, p.271.

<sup>283</sup> Citado por BUENO, *Ibid.*, p.271.

<sup>284</sup> TAMAMES, R. (1996): *1986-1996 Diez años en la Unión Europea. Vol. I. Historia e instituciones: el nacimiento de una superpotencia*, Edita: Grupo Negocios, Barcelona, p. 74.

<sup>285</sup> CHICO DE LA CÁMARA, PABLO (1999): *Tratado de Ámsterdam. Introducción*. Aranzadi, Pamplona, p.10.

- c) dispone de un fuerte control político, al tener que dar su aprobación al Presidente y a los miembros de la Comisión a la vez que se incrementan las competencias del Tribunal de Cuentas.

Después de esta somera descripción sobre el origen y el funcionamiento del PE, pasamos a abordar tres tipos de problemas relacionados:

- Modalidades de elección al Parlamento Europeo
- En relación con los partidos políticos
- Participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo

#### 1. Modalidades de elección al Parlamento Europeo :

Los Estados miembros no han podido ponerse de acuerdo sobre un procedimiento electoral uniforme<sup>286</sup>, a pesar de que ya en 1976 los Estados miembros de la Comunidad habían firmado el *Acta relativa a la elección de los representantes en el PE por sufragio universal directo*, en cuyo art. 7 se dice: “El PE elaborará (...) un proyecto de procedimiento electoral uniforme (...) Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme (...) el procedimiento electoral se regirá por las disposiciones nacionales”<sup>287</sup>. Siguiendo el planteamiento de Gil-Robles, podemos distinguir tres etapas en las modificaciones que ha seguido dicha *Acta* desde 1976:

- El Acta de 1976, relativa a la elección de los representantes al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, preveía que mientras se esperaba, el procedimiento electoral estaría regido en cada Estado miembro por las disposiciones nacionales. Cada uno de los Estados era pues libre para adoptar una forma de escrutinio en conformidad con las tradiciones electorales nacionales, lo que hicieron todos menos Francia que, rompiendo con la tradición de la V República, eligió el escrutinio proporcional (reparto de los restos a la media más fuerte, con listas bloqueadas y un mínimo del 5% de los votos) e, innovando en la historia electoral francesa, la aplicó en el marco nacional, es decir, con una circunscripción electoral única.
- El TUE, además de la consagración de los partidos políticos a escala europea (art. 138 A TCE) ha mantenido el objetivo de la uniformidad de los procedimientos electorales, al mismo tiempo que introduce el requisito de un dictamen conforme del Parlamento en el procedimiento, por lo demás sin cambios, dispuesto en el artículo 138.3 TCE, según el cual “el PE elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los

<sup>286</sup> GIL-ROBLES, J.M. (1997): *Op. cit.*, p. 41.

<sup>287</sup> El *Acta relativa a la elección de los representantes en el PE por sufragio universal directo*, firmada en Bruselas el 20 de septiembre de 1976 está incluida, con las modificaciones de los Tratados posteriores, en el apartado E “Otros Actos comunitarios” de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Véase MANGAS (2000): *Op. cit.*, p. 369.

Estados m. El Consejo establecerá por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, las disposiciones pertinentes y recomendará a los estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”. Pero el nuevo principio de subsidiariedad –se ha dicho por cierta doctrina- no puede sino relativizar este objetivo. En resumen, en el último “proyecto de procedimiento electoral uniforme” que ha transmitido al Consejo (de abril de 1993), el Parlamento, aunque confirma su elección por el procedimiento electoral “basado en el principio de representación proporcional”, autoriza, no obstante, a los Estados que lo deseen a cubrir hasta dos tercios de sus escaños mediante el escrutinio mayoritario uninominal.

- El Tratado de Ámsterdam, mediante la modificación del artículo 138.3 TCE, determina que el Parlamento Europeo formulará una propuesta de elecciones por sufragio universal de conformidad con el procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o según principios comunes a todos los Estados miembros, con lo que se abre la horquilla que facilitará, sin duda, la aproximación a mayor cuotas de homogeneidad en el procedimiento electoral.

A pesar de que para las elecciones al PE de junio de 1999, se han reducido las grandes diferencias entre los sistemas electorales nacionales, después de cincuenta años de proceso de integración europea, aún quedan algunos “flecós” pendientes:

- En algunos países se exige un porcentaje mínimo para poder acceder a ganar un escaño. Tal es el caso de Alemania y Francia, donde es necesario superar el 5% de los votos<sup>288</sup>. En Austria y en Suecia, las listas que no han obtenido el 4% de los votos quedan excluidas del reparto de los escaños<sup>289</sup>. Estos límites tienen el efecto de perjudicar a los partidos más pequeños. Si en España se aplicara el mismo sistema electoral que en Alemania, ni CIU, ni la Coalición Nacionalista hubieran tenido representación en las elecciones europeas. Esto significa que los 5 escaños que les correspondieron se hubieran repartido entre los tres partidos mayores: PP, PSOE e IU. Lo mismo sucede en Francia. La lista de los Defensores de la caza, obtuvo un 3,9% de los votos y no le correspondió ningún escaño por no alcanzar el límite del 5%. Sin embargo, el PCF, con un 6,8% de los votos, se alzó con 7 escaños.

---

<sup>288</sup> BUENO BERNAL, J. (1999): *Op. cit.*, p.44.

<sup>289</sup> PARLAMENTO EUROPEO (1999): *Op. cit.*, p.26.

- En cuanto a las circunscripciones electorales, también se produce una gran diversidad<sup>290</sup>: mientras que en unos países, la circunscripción es de ámbito estatal (Francia), en España son las Comunidades Autónomas y en Italia fueron trazadas con tiralíneas. En relación con la diversidad de circunscripciones, podríamos también referirnos a la existencia de listas cerradas. El Estado Mayor de los partidos políticos impone los nombramientos de los candidatos. En una circunscripción nacional y con listas cerradas designadas por la cúpula de los partidos, ¿ante quién responde el diputado europeo?. Como no tiene un electorado concreto ante el que responder, su labor tenderá a satisfacer las exigencias de la ejecutiva de su partido, con lo cual la relación elector-elegido se difumina.
  
- En cuanto al escrutinio de los votos, en la UE se emplean una gran diversidad métodos<sup>291</sup>: a) el método d'Hont en Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal; b) Hare-Niemeyer, en Alemania; c) Hagenbach-Bischoff, en Luxemburgo; Enishimenei Analogiki, en Grecia, etc. El sistema electoral que produce unos resultados más desequilibrados es el de Gran Bretaña, donde se aplica el escrutinio mayoritario. Esto significa que en cada circunscripción hay un solo escaño en pugna, y es adjudicado al partido que obtiene más votos. Teóricamente puede darse que un partido quede el segundo en todas las circunscripciones, con un total del 45% de los votos emitidos y no le corresponda ningún escaño, si no ha ganado en ninguna de las circunscripciones. Este sistema prima de forma desorbitada a los grandes partidos nacionales. En las elecciones de 1994, la lista de los verdes británicos consiguió el 15% de los votos, el mayor porcentaje de las listas ecologistas en cualquier país de Europa, sin conseguir un escaño. Aplicado a España el sistema inglés hubiera borrado del mapa al PSOE. Suponiendo que cada provincia fuese una circunscripción y que le corresponde un diputado por provincia, el PSOE sólo hubiera tenido 8 escaños, 6 en las provincias andaluzas y dos en Extremadura.
  
- El escrutinio uninominal a una sola vuelta para Gran Bretaña coloca a cada diputado bajo la vigilancia de los electores de una pequeña circunscripción local. Este sistema, que puede ser bueno para las elecciones al Parlamento Británico, donde los electores pueden controlar si su diputado logra realizar ese hospital o ese polideportivo que necesita la comunidad, no puede dar buenos resultados en unas elecciones al PE: la Comunidad no puede aportar nada a dichos electores, salvo algunas subvenciones muy criticables para los intereses europeos, porque enturbian la visión de conjunto de los intereses de la Unión.

---

<sup>290</sup> DUVERGER, M (1994): *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Alianza Editorial, Madrid.

<sup>291</sup> PARLAMENTO EUROPEO (1999): *Op. cit.*, p.27.

Este sistema prima de forma desorbitada a los grandes partidos. “En las elecciones de 1994, los laboristas, con un 44,2% de los votos se llevaron el 75% de los escaños. Los grandes perdedores fueron los liberales, que con el 17% de los votos, solo le correspondieron 2 escaños. Aplicado el caso de España al sistema inglés hubiera borrado del mapa al PSOE<sup>292</sup>.

En resumidas cuentas, pretendemos destacar dos aspectos: a) desde la firma del Tratado de Roma (1957) hasta las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo (1979), la Asamblea de la CEE estaba integrada por parlamentarios nacionales y tenía un carácter consultivo: “no se consiguió la elección directa al PE hasta 22 años después del nacimiento de la asamblea, y aún con más retraso si computamos el período previo de la Asamblea CECA”<sup>293</sup>; b) el procedimiento electoral, aunque en las elecciones al PE de 1999 ha corregido buena parte de las diferencias de los sistemas electorales nacionales, tras un proceso de cincuenta años de integración, aún tiene que continuar el proceso de aproximación.

Estos problemas que planteamos acarrearán unas consecuencias que, desde nuestro punto de vista, son muy dignas de ser tenidas en cuenta:

- La escasa asistencia a las urnas en las elecciones al Parlamento Europeo. Los datos son significativos: la participación fue el 62,5% en 1979; 59,4% en 1984; 58,5% en 1989; 56,4% en 1994 ; los datos que disponemos sobre 1999 muestran que la abstención fue superior al 50% (sobre un censo de 289.103.009 electores, votaron 143.289.178 y se abstuvieron 145.813.831)<sup>294</sup>. En cifras absolutas, fueron 17.000.000 menos de votantes en las elecciones de 1999 al PE que en las mismas elecciones de 1994. En los últimos veinte años, la evolución, pues, del porcentaje de votantes en las elecciones al PE, muestra un preocupante descenso del 23,20% . Sin embargo, este dato es soslayado no sólo por los medios de comunicación y los analistas políticos, sino también en Seminarios o Jornadas sobre el proceso de integración europea<sup>295</sup>.
- Con todo lo dicho anteriormente, no podemos olvidar que “...la mayor carencia del PE, más allá de los poderes que se han incrementado y que incluso pueden aumentar, más allá de la perfección técnica del sistema electoral que se sigue o que se adopte (es) la inexistencia de un cuerpo

---

<sup>292</sup> BUENO BERNAL, J. (1999): *Op. cit.*, p.45.

<sup>293</sup> BRU, C. (1994): *La ciudadanía europea*, Sistema, Madrid, p.316.

<sup>294</sup> Concretamente, el porcentaje de votantes –en el conjunto de la UE-, en las elecciones al PE de 1999 fue el 49,30%, según el *Anuario El País 2000*, p.80.

<sup>295</sup> En el Seminario, *El Sistema de poderes y la posición del Parlamento en la Unión Europea*, celebrado en Madrid el 31 de marzo de 2000, con ponencias, entre otros de José M<sup>a</sup>. Gil-Robles, ex Presidente del PE, Miguel Martínez Cuadrado, Catedrático de Derecho Constitucional, Teresa Freixes, Carlos Bru, Leopoldo Torres y otros, no se hizo un análisis de este problema.

político europeo y de una opinión pública europea que poder representar”<sup>296</sup>.

- Un problema derivado del anterior sería ¿cuál es el contenido de las elecciones europeas?. En este sentido que subrayar que los políticos no hablan de Europa, sino de los problemas nacionales que se pretende que Europa nos resuelva. “Las elecciones europeas no han versado, al menos hasta el momento, sobre Europa, sino que reflejan las cuestiones de cada política nacional aunque el debate sobre Europa entra cada vez más en el nacional. Son una suma de elecciones nacionales. No una elección verdaderamente integrada”<sup>297</sup>.

## 2. En relación a los partidos políticos europeos:

El art. 191 TCE de Ámsterdam dice: “los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de una conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”<sup>298</sup>.

El Parlamento Europeo, como los parlamentos nacionales, depende sobre todo de los partidos políticos<sup>299</sup>. Desgraciadamente, tanto los partidos de derecha como de izquierda atraviesan una profunda crisis los años que estudiamos (1993-1998). Esta crisis tiene uno de sus componentes en los 17-18 millones de parados que la UE ha llegado a contabilizar en estos años y que constituye uno de los problemas más difíciles de resolver y que no siempre han ocupado la atención primordial de la Comunidad.

Por una parte, los partidos deben reconstruir sus ideologías arcaicas o agotadas y transformar unas estructuras adaptadas a los debates nacionales, pero insuficientes para los debates europeos. La reconstrucción de las ideologías es una tarea fundamental, pero de largo alcance, que no abordamos.

Por otra parte, el Tratado de Maastricht ha ampliado el campo de acción de la Comunidad al suprimir los límites impuestos por el adjetivo “económico” y colocarla en el marco de la Unión Europea. Los partidos se ven abocados a no limitar su actividad a la legislación nacional y al control de los gobiernos de sus Estados. Antes, la tarea de participar en la legislación comunitaria y controlar a la Comisión se dejaba en manos de los parlamentarios europeos y

---

<sup>296</sup> Véase el artículo escrito por Miguel Herrero de Miñón, en *EL PAIS*, 6 de junio de 1999, p.13.

<sup>297</sup> ORTEGA, A. (1994): *La Razón de Europa*, EL PAIS-AGUILAR, Madrid, p.103.

<sup>298</sup> Art.190 del TCE (antiguo art. 138 A de Maastricht) . Véase MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.199. Asimismo, BRU, C. (1994): *La ciudadanía europea*, Sistema, Madrid, p.336.

<sup>299</sup> Véase DUVERGER, M (1995): *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Alianza Editorial, Madrid.

a comisiones especiales que existen en casi todos los parlamentos nacionales. Esta separación, en opinión de Duverger<sup>300</sup> ya no es posible.

La ampliación de competencias de la Comisión y de la Unión acrecienta su influencia en la vida cotidiana. El público ha tomado conciencia de esto desde los debates parlamentarios, los *referenda* populares y la intervención de los medios de comunicación a lo largo de la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992-93. De esta manera hemos pasado de unas instituciones europeas, elaboradas y aplicadas por una élite de algunos miles de políticos, juristas e intelectuales, técnicos y administradores, a una Comunidad que funciona bajo la mirada atenta de más de 350 millones de personas, que no siempre están bien informadas por los periódicos y los telediarios, a la que le cuesta superar la barrera opaca de los trabajos de Bruselas y Estrasburgo. Pese a todo, los ciudadanos generalmente sólo pueden intervenir de forma indirecta mediante la presión que ejercen sobre los gobiernos y los parlamentos.

Desgraciadamente los partidos políticos de la UE prestan poca atención a la actividad de la Unión, lo cual impide informar convenientemente a sus simpatizantes, como es su deber. En España, con 64 eurodiputados, el PE sólo tiene 2 oficinas de Representación abiertas, una en Madrid y otra en Barcelona, dándose en la legislatura 1994-1999 circunstancias curiosas como el hecho de que aparezcan tres diputados que han nacido en Huesca, pero que no tienen residencia en esta ciudad, ni la visitan con frecuencia, por lo que no se puede decir que sean diputados oscenses. Al ser listas cerradas y no representar a una circunscripción electoral concreta, el eurodiputado español, sabe que debe tener contenta a la ejecutiva de su partido más que a los electores si quiere repetir mandato<sup>301</sup>. El elevado número de abstenciones en las elecciones comunitarias, que ya hemos comentado anteriormente que ronda el 50%, es una clara muestra de esta insuficiencia.

Ello se debe a una profunda separación entre la actividad nacional de los partidos y de sus actividades europeas. Esta separación se refleja en su estructura. Los parlamentarios europeos se sienten aislados de sus partidos si no desempeñan a la vez funciones de ámbito regional o local. Ha llegado el momento de poner fin a esta segmentación. Es preciso europeizar a los partidos.

Además, “para los que desean reforzar el PE, hay que señalar que éste debería llenarse de primeras espadas, pero frecuentemente(...)no es éste el caso”<sup>302</sup>. Oficialmente existen 3 grandes organizaciones europeas:

- PPE, Partido Popular Europeo
- PSE, Partido Socialista Europeo
- Federación de Partidos Liberales, Democráticos y Conservadores.

---

<sup>300</sup> *Ibid.*, p.127.

<sup>301</sup> BUENO BERNAL, J. (1999): *Op. cit.*, p.37.

<sup>302</sup> ORTEGA, A. (1994): *Op. cit.*, p.103. A este respecto, conviene recordar que los medios de comunicación suelen referirse al Parlamento Europeo como cementerio de “elefantes”.

Pese a sus nombres, no son ni un verdadero partido, ni una auténtica federación. No es posible afiliarse directamente a ninguno de ellos. Sólo tienen una base sólida: independencia y originalidad. Reúnen a diputados de diversos partidos en una sola organización -a veces rivales dentro de su país-. El PPE llega más lejos: constituido básicamente por los demócrata-cristianos y dominado por el CDU-CSU alemán, en 1992 abrió las puertas a Valéry Giscard d'Estaing, que había presidido hasta entonces el grupo liberal europeo, así como al conjunto de miembros del partido conservador británico.

Por su parte el PSE incluyó a los 3 partidos italianos de la internacional socialista: el partido Socialista, el partido Socialdemócrata y el PDS(antiguo PCI).

A pesar de la diversidad, estos grupos parlamentarios forman una piña. Sin embargo, la disciplina no siempre es rigurosa, ya que existe la cláusula de conciencia. En los grandes grupos europeos, cada delegación nacional mantiene sus propias reuniones antes de las reuniones plenarias del grupo y a menudo participan en ellas diputados nacionales y otros miembros del partido nacional.

Una reforma del escrutinio sería ilusoria ya que los eurodiputados no tienen nada que ofrecer a sus votantes, a menos que desvíen subvenciones comunitarias. Esto es lo que se ven obligados a hacer los diputados británicos, que perturban el sentido de su misión, ya que tienen que “regar” sus circunscripciones electorales, si quieren renovar el mandato. El sistema proporcional francés y español o el proporcional por regiones de Italia, son preferibles para el propio interés del país.

De esta forma, el desarrollo de la UE anima a los partidos políticos a emprender una verdadera revolución: expresar y concretar a la vez sus propios proyectos nacionales y europeos comunes, sin que estos sean un apéndice de aquellos. Una coordinación de este tipo solo puede llevarse a cabo mediante una cooperación estrecha de los Parlamentos nacionales y del PE: ¿qué impide a los eurodiputados asistir a las reuniones del grupo parlamentario nacional (y a la inversa) y organizar, al menos una vez al año, una sesión parlamentaria conjunta inspirada sobre el modelo de las Conferencias de los Parlamentos?.

### 3.Participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo

Para Alejandro Rodríguez Carrión, “puede decirse que el PE es la institución cenicienta de las Comunidades Europeas”<sup>303</sup>.

a. Hasta el Tratado de Maastricht, los diputados europeos ni siquiera tenían la iniciativa de los textos legislativos. La iniciativa pertenecía exclusivamente a la

---

<sup>303</sup> RODRIGUEZ CARRIÓN, A. (1993): *Las Comunidades Europeas*. Universidad de Málaga. Documento no publicado sino multicopiado para los alumnos de la asignatura Derecho Internacional Público.

Comisión. Ningún Parlamento democrático del mundo está sometido a este tipo de restricciones para la proposición de textos legislativos. Comparte este derecho con el Consejo de la Unión. Los diputados sólo poseen un cierto poder de codecisión que requiere un procedimiento muy complicado. Para los demás actos, el PE puede obligar al Consejo a votar por unanimidad.

Para Paloma Biglino<sup>304</sup>, el TUE ha supuesto un cierto incremento de las competencias atribuidas al PE. Pero a pesar de ello, el Parlamento Europeo continúa desempeñando un papel residual en el sistema político comunitario en comparación con el protagonismo que le corresponde al Consejo. De resultas de esta distribución de los poderes, la ciudadanía europea se debilita ya que la participación del ciudadano no se articula sobre el órgano que ejerce la dirección política, sino en relación con una Cámara que desempeña una función de carácter secundario.

b. El Tratado de Ámsterdam, en vigor desde el 1-5-1999, a pesar de que recoge diversos procedimientos<sup>305</sup>, hace del procedimiento de codecisión la regla prácticamente general. Mediante este procedimiento, que equipara al Parlamento con el Consejo, el PE podrá rechazar una norma si considera que la Comisión no ha tenido en cuenta sus aportaciones. Además, el PE disfruta de una iniciativa legislativa “indirecta”, pues tiene la facultad de pedir a la Comisión propuestas legislativas. Finalmente, el PE dispone de un fuerte control político, al tener que dar su aprobación al Presidente de la Comisión – designado por los Jefes de Estado o Gobierno de cada país- y a los miembros de la Comisión – elegidos por el nuevo Presidente de la Comisión de común acuerdo con los Gobiernos- que presentará al PE para su investidura. Estos avances, como trataremos de exponer al analizar las relaciones Parlamento-Comisión-Consejo.

### 3.2.2.LA COMISIÓN

Los Tratados asignan a la Comisión amplias tareas: guardiana de los Tratados, órgano ejecutivo de los Tratados, impulsora de la política comunitaria y órgano que expresa el interés comunitario en el Consejo y el poder de iniciativa legislativa<sup>306</sup>.

---

<sup>304</sup> BIGLINO, P., “Ciudadanía europea y legitimidad democrática”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm.9, 1995, pp. 3-12. Considero fundamental el enfoque de esta autora, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.

<sup>305</sup> Los procedimientos de participación del PE en el proceso legislativo que recoge el Tratado de Ámsterdam son cinco: a) codecisión; b) consulta; c) cooperación; d) dictamen conforme; e) derecho de iniciativa. Véase PARLAMENTO EUROPEO (1999): *Op. cit.*, p.22.

<sup>306</sup> TAMAMES, R. (1996): *Op. cit.*, p.51. Véanse asimismo las funciones de la Comisión en el artículo 211 TCE de Ámsterdam en MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.213.

## a. Composición de la Comisión Europea

El número de miembros de la Comisión, tras la última ampliación de la UE, de 12 a 15 Estados, con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, es de 20 miembros. Cinco países disponen, cada uno, de dos comisarios (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido). Los otros diez, sólo disponen de uno. Precisamente este es uno de los puntos conflictivos a la hora de la ampliación de la UE a los países del Centro y del Este de Europa (PECOs). Por eso, “el Protocolo sobre las instituciones anexo al Tratado de Ámsterdam prevé una modificación de la Comisión en caso de una nueva ampliación...”<sup>307</sup>.

Tras la remodelación de julio de 1999, la Comisión se compone de un Presidente (Romano Prodi), dos Vicepresidentes (Loyola de Palacio que dirige los asuntos de Transportes y Energía y las relaciones con el Parlamento Europeo y Neil Kinnock, vicepresidente para la Reforma Administrativa) y 17 Comisarios<sup>308</sup>.

En cuanto a la designación de la Comisión, la importancia constitucional y política de la investidura de la Comisión ha sido el centro de numerosos debates en la negociación del Tratado de Maastricht y posteriormente ha sido retocado en el Tratado de Ámsterdam de la siguiente manera: sólo el Presidente de la Comisión es nombrado por acuerdo de los 15 Gobiernos. Los demás Comisarios son propuestos por sus países y confirmados por el Presidente de la Comisión, aunque tienen que pasar, desde 1999, un examen en el PE.

Esta forma de nombrar al Presidente de la Comisión parece adecuada en el actual esquema institucional europeo, pero son muchas voces de diverso signo político – entre ellas el Comité *Nuestra Europa*<sup>309</sup> – las que reclaman que la Comisión se convierta en un verdadero poder ejecutivo europeo y que la elección del Presidente de la Comisión se realice a través de unas elecciones en lugar de ser nombrado por el Consejo. Con ello, afirman, la UE mejoraría su legitimidad democrática, es decir sería una de las reformas necesarias para combatir el déficit democrático.

<sup>307</sup> Véase PARLAMENTO EUROPEO (1999): *Op. cit.*, p.34.

<sup>308</sup> Estos diecisiete Comisarios son: Pedro Solbes, Asuntos Económicos y Monetarios; Mario Monti, Competencia; Franz Fischler, Agricultura y Pesca; Erki Liikanen, Empresa y Sociedad de la Información; Frits Bolkestein, Mercado Interior y Fiscalidad; Phillipe Busquin, Investigación; Poul Nelson, Desarrollo y Ayuda Humanitaria; Günter Verheugen, Ampliación; Christopher Patten, Relaciones Exteriores; Pascal Lamy, Comercio; David Byrne, Protección de la Salud y de los Consumidores; Michel Barnier, Política Regional; Viviane Reding, Educación y Cultura; Michaele Schreyer, Presupuesto y Control Financiero; Margot Wallström, Medio Ambiente; Antonio Vitorino, Justicia e Interior; Anna Diamantopoulou, empleo y Asuntos Sociales. Véase *El País*, 10-7-1999.

<sup>309</sup> El Comité *Nuestra Europa*, integrado entre otros por Mario Soares, Jordi Pujol, Giuliano Amato, Etienne D’Avignon, Tommaso Padoa Schioppa, Felipe González y otros, de cara a la formación de una nueva Comisión para 1999, proponía: “cada una de las formaciones políticas europeas deberá escoger su candidato a presidente de la Comisión Europea”. Sus propuestas, bien es sabido, han caído en saco roto y nadie ha vuelto a hablar de ellas. Véase *El País*, 20-5-1998, p.4.

c. Las funciones principales de la Comisión, según Tamames<sup>310</sup>, son las siguientes:

- Poder de iniciativa legislativa.: la Comisión ostenta una parte del poder legislativo, pues posee, en exclusiva, la capacidad de presentar iniciativas normativas al Consejo –en los casos de dictamen consultivo y cooperación- y al Parlamento –en los casos de codecisión-. Además, puesto que el Consejo no puede aprobar más que por unanimidad una norma que contradiga el criterio de la Comisión, ésta sigue presente en todo el proceso de decisión jugando un papel de intermediario entre el Parlamento y el Consejo.
- Poder de ejecución normativa: la Comisión viene realizando, por delegación del Consejo de la Unión, la ejecución de muchas decisiones del mismo, homologándose al poder ejecutivo de los Estados nacionales. Por ejemplo, el Consejo puede adoptar reglamentos de Bases o Directivas Marco, encomendando su desarrollo normativo mediante Reglamentos o Directivas de ejecución a la Comisión. En principio, este poder de ejecución se lo debe atribuir a la Comisión, como regla general básica; pero también puede decidir la creación de un Comité de Gestión, de Reglamentación o Consultivo –integrado por representantes de los Estados miembros- que asista y controle a la Comisión.  
En este sentido, la Comisión puede:
  - a. Elaborar y publicar textos de aplicación, más o menos equivalentes a decretos ministeriales, de algunas disposiciones del Tratado o de acuerdos adoptados por el Consejo.
  - b. Gestión de fondos comunitarios: depende siempre de la Comisión y abarca a los llamados “fondos estructurales”: Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA) y Fondo de Cohesión, incorporado éste último por el Tratado de Maastricht
  - c. Poder decisorio autónomo: en algunas materias, los Tratados conceden a la Comisión, y no al Consejo, la adopción de decisiones. Puede aplicar las reglas de los Tratados a los casos particulares, ya sean medidas que interesen a un gobierno o a una empresa. En los Tratados se confía a la Comisión prerrogativas en el sector de la competencia – control de posiciones de dominio de una empresa en el mercado, control de ayudas públicas a empresas, sean directas o indirectas, etc-. estas prerrogativas se amplían con las atribuciones concedidas por el Consejo en otras materias: agricultura, transportes, instalaciones nucleares, etc.
  - d. Funciones presupuestarias: Elabora el presupuesto anual de ingresos y gastos, lo presenta al Parlamento y, una vez aprobado, lo aplica. La ejecución del Presupuesto es controlada por el Tribunal de Cuentas,

---

<sup>310</sup> TAMAMES, R. (1996): *Op. cit.*, p.56.

compuesto por quince miembros, uno de cada Estado, nombrados de común acuerdo por el Consejo de Ministros

La Comisión dispone de su propia administración, con unos 16.000 funcionarios en 1996. Este número, que parecerá abultado, no lo resulta tanto si se tienen en cuenta dos aspectos. Primero, el número de funcionarios de la Comisión es similar al número de funcionarios de una ciudad como París. Segundo, casi un tercio de los funcionarios de la Comisión se dedica a las tareas de traducción.

La Comisión está estructurada en 24 Direcciones Generales (Asuntos Financieros, Empresa, Concurrencia, etc.<sup>311</sup>) divididas a su vez en Divisiones. Además existen varios servicios especiales: los Gabinetes de cada Comisario, la Secretaría General de la Comisión, el Servicio Jurídico, el Servicio del Portavoz, el Servicio Política del Consumidor, el Grupo de Trabajo “Recursos Humanos, educación, formación y juventud”, el Servicio de Traducción, el Servicio Común de Interpretación-Conferencias, la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) y la Oficina de Seguridad.

#### c. Funcionamiento de la Comisión:

La Comisión toma sus decisiones por mayoría y se caracteriza por responsabilidad colegiada<sup>312</sup>: Los reglamentos, las decisiones, las proposiciones al Consejo, etc. que toma la Comisión, se adoptan de forma colectiva. Los comisarios no tienen poderes comparables a los de un Ministro en el ámbito nacional.

Para evitar que el sistema colegiado pueda resultar lento en su procedimiento, se adoptan varias medidas: los asuntos muy importantes y complejos son previamente estudiados por los miembros de la Comisión más específicamente interesados. Los Jefes de Gabinete, en reunión semanal con sus colaboradores más directos, examinan las cuestiones técnicas para simplificar los trabajos de la Comisión. En cuanto a los asuntos menos controvertidos, los miembros de la Comisión reciben una comunicación del expediente y de la propuesta de decisión. Si en el plazo de una semana no se presenta ninguna oposición, la proposición se considera adoptada. Únicamente las cuestiones de cierta importancia se inscriben en el orden del día de las sesiones de la Comisión, que se reúne todas las semanas en su sede del edificio Berlyamont, en Bruselas. En cuanto a las cuestiones más delicadas, los miembros de la Comisión se reúnen solos, sin la presencia de ningún funcionario, excepto el secretario general y el secretario general adjunto. Aunque las decisiones de la Comisión suelen ser tomadas por

---

<sup>311</sup>Véase COMISIÓN EUROPEA (2000): *Quién es quien en la Unión Europea. Anuario Interinstitucional*, OPOCE, Luxemburgo, p.187 y ss.

<sup>312</sup>Véase PARLAMENTO EUROPEO (1999): *Op. cit.*, p.34.

votación, la mayoría de ellas son expresión de un acuerdo entre todos sus miembros.

a. Los Comités:

Para tomar una decisión, la Comisión trata previamente de elaborar unas líneas directrices, recogiendo la opinión de los medios políticos, de las Administraciones nacionales (Comités de Gestión), de las organizaciones profesionales (Comités Consultivos) etc. Una vez determinadas las líneas políticas, la Comisión recurre, de manera sistemática a la colaboración de los Comités Consultivos, que emiten un dictamen. Si éste se emite por mayoría cualificada (62 votos sobre 87) y la Comisión no los adopta, es preceptivo informar al Consejo, que puede, en el plazo de un mes, rectificar la decisión de la Comisión.

b. Otras funciones:

Una actividad importante de la Comisión es la preparación anual del “Informe General sobre la Actividad de las Comunidades Europeas”, presenta una panorámica general de las políticas comunes, a las relaciones exteriores, a las ampliaciones y muestra una cronología muy detallada y de gran interés práctico.

### 3.2.3. EL CONSEJO DE LA UNIÓN

El Consejo de la Unión, antes conocido como Consejo de Ministros (CM), tiene a su cargo lo principal del poder legislativo de la Unión. Está integrado por 15 ministros, uno por cada Estado miembro, “facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro”<sup>313</sup>. Es por tanto un órgano intergubernamental, que representa los intereses de cada uno de los Estados miembros, asistido por el COREPER (Comité de Representantes Permanentes), que coordina la preparación de las decisiones comunitarias con la participación de funcionarios de los Estados miembros, en el que también la Comisión tiene un representante; y una Secretaría General, que debe ser designado por el Consejo por unanimidad. El CM celebra unas 65 sesiones al año, normalmente en su sede –El Centro Carlomagno de Bruselas- o bien en Luxemburgo.

Según el TUE, las propuestas no pueden proceder más que de la Comisión. Sin embargo, en el Tratado de Ámsterdam, también el Parlamento Europeo tiene iniciativa legislativa “indirecta”, pues tiene la facultad de pedir a la Comisión propuestas legislativas.

Para nuestro trabajo, interesa resaltar que es en el Consejo donde se toman las grandes decisiones, para lo cual, cada Estado dispone de un número de

---

<sup>313</sup> Véase art. 203 TCE de Ámsterdam (antiguo art.146 de Maastricht) en MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.205.

votos en función de su peso demográfico<sup>314</sup>: Alemania, Reino Unido, Francia, Italia disponen, cada uno, de diez votos en el Consejo; España, 8; Holanda, Grecia, Bélgica y Portugal, 5 votos; Suecia y Austria, 4; Dinamarca, Finlandia e Irlanda, 2; Luxemburgo, 2; por lo tanto, la suma total de votos en el CM es de 87 votos. Según el asunto que se trate, el Consejo adopta su decisión por mayoría simple, mayoría cualificada o por unanimidad<sup>315</sup>.

La mayoría simple supone cuando una decisión se toma cuando cuenta con más votos a favor que en contra, pero en realidad la mayoría simple se aplica en contadas ocasiones: reglamento interno del consejo, organización del Secretariado General del Consejo, estatuto de los comités previstos por el Tratado, etc.

Se obtiene una mayoría cualificada con 62 votos y una minoría de bloqueo con 26 votos; pero el compromiso de Ioánina, logrado por España y Gran Bretaña tras largo forcejeo en 1993, durante la Presidencia griega, permite que con 23-25 votos, puedan abrirse negociaciones para encontrar un acuerdo razonable. El Tratado de Ámsterdam ha decidido prorrogar la “Transacción de Ioánina” hasta la entrada en vigor de la próxima ampliación.

La mayoría por unanimidad se exige, según el Tratado, en un número bastante reducido de asuntos, pero son los más importantes: armonización social y fiscal, libertad de circulación de las personas, etc. El Tratado de Ámsterdam no ha reducido sustancialmente los ámbitos en los que se requiere unanimidad para las deliberaciones del Consejo.

Derivado del Consejo de Ministros, el Consejo Europeo “dará los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas”<sup>316</sup>, reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como al Presidente de la Comisión, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores. Este Consejo, que se reúne dos veces al año, fue creado por Valéry Giscard D’Estaing y Helmut Smidth en 1974 e institucionalizado en el artículo 2 del AUE (1986)<sup>317</sup>.

El Tratado de Maastricht amplía los poderes del Consejo Europeo y trata de resolver aquellos problemas estancados en el Consejo de Ministros de la Unión. En definitiva, el problema más grave que representa la existencia del

---

<sup>314</sup> Véase art. 205.2 TCE del Tratado de Ámsterdam, en MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.203.

<sup>315</sup> PARLAMENTO EUROPEO (1999): *Op. cit.*, pp.30-31.

<sup>316</sup> Véase art. 4 TUE del Tratado de Ámsterdam (antiguo art. D del Tratado de Maastricht) en MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.73.

<sup>317</sup> No parece ocioso subrayar esta circunstancia a veces olvidada hasta en los mejores tratados sobre integración europea. Si el Tratado de Roma había supuesto acentuar el papel del Consejo de Ministros sobre la Comisión, es decir, reforzar el papel de los Gobiernos nacionales frente a la institución comunitaria, ahora se subraya, tal vez en relación con la oposición que De Gaulle había significado para el proceso de integración europea, el papel intergubernamental de un órgano, el Consejo Europeo, que no estaba previsto en el Tratado de Roma y en el que además reside la mayor parte del poder de decisión y su interferencia en el poder legislativo.

CM es que, los ministros, reunidos en el Consejo ordinario de las Comunidades, pueden sentir la tentación de traspasar a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno la decisión final sobre temas de importancia:

Si se tiene en cuenta que el Consejo Europeo es mucho más intergubernamental que comunitario, su actuación podría llegar a suponer, en contra de lo que inicialmente se previó, un obstáculo considerable al desarrollo de las Comunidades<sup>318</sup>.

### 3.3. Las relaciones Parlamento-Comisión-Consejo

Desde el Tratado de Roma, la Comisión tiene, como hemos visto, la iniciativa legislativa: toda proposición de carácter general ha de aprobarse por el Consejo de Ministros. Pero esto no siempre ha sido así, pues en el Tratado CECA, la Comisión disponía de amplias responsabilidades para aplicar las reglas, si bien se precisaba el dictamen conforme del Consejo para adoptar determinadas decisiones importantes, como por ejemplo, revisar las reglas del Tratado. Por lo tanto aquí hay que subrayar esta primera característica. Si la Comisión es el órgano que representa a la Comunidad, y el Consejo es un órgano intergubernamental, en el Tratado de Roma (1957) se introdujo un retroceso respecto al Tratado de París (CECA) de 1951.

Desde el Tratado de Roma, si la Comisión no presenta proposiciones, el Consejo se paraliza. De aquí la denominación de la Comisión como “motor” de la Comunidad. Así pues, una proposición de la Comisión inicia el diálogo entre los Ministros, que expresan sus puntos de vista como representantes de sus respectivos Estados, y la Comisión, que expresa el interés comunitario y la búsqueda de soluciones europeas a los problemas comunes.

El Consejo de Ministros, cuando se manifiesta por unanimidad, puede decidir en contra de la Comisión. Por el contrario, si los ministros tienen diferentes opiniones, sólo pueden alcanzar una decisión mayoritaria si coinciden con la propuesta de la Comisión.

A partir del Tratado de Maastricht, las relaciones Consejo- Parlamento-Comisión fueron revisadas (art. 189B y 189C). En el Tratado de Ámsterdam, sólo se han producido ligeros retoques.

Por el interés para el tema de nuestra investigación, pasamos a describir el artículo 189.B que se refiere a los casos más importantes<sup>319</sup>. Este mecanismo se refiere a las propuestas iniciales que la Comisión presenta simultáneamente al Parlamento y al Consejo: sobre la base de una propuesta de la Comisión, el Consejo de Ministros, previo dictamen del Parlamento,

---

<sup>318</sup> TAMAMES, R. (1996): *Op. cit.*, p.69.

<sup>319</sup> El art.189 B de Maastricht corresponde al art. 251 TCE de Ámsterdam y ha sufrido escasas modificaciones. Véase MANGAS, A. (2000): *Op. cit.*, p.251.

establece lo que se denomina una *posición común*, cuyo texto se envía la Parlamento y se abre un período de tres meses durante el cual:

- El Parlamento puede adoptar el acto comunitario tal como se configuró en la posición común del Consejo. Entonces, el Consejo lo aprueba definitivamente y ordena su publicación
- Si el Parlamento no adopta ninguna decisión común dentro de esos tres meses, se considera que no se opone a dicha posición común y se sigue el mismo procedimiento anterior.
- Si el Parlamento por mayoría absoluta expresa su intención de rechazar la posición común, habrá que informar al Consejo. En este caso, se inicia un proceso de conciliación, cuyo primer paso consiste en que el Consejo ha de dar una explicación más amplia al Parlamento sobre la posición común rechazada. Vista esta explicación, el Parlamento puede confirmar su rechazo o proponer enmiendas adecuadas. Si se confirma el rechazo, la posición común queda bloqueada y hay que iniciar otra vez el procedimiento descrito. Si se presentan enmiendas parlamentarias, el Consejo cuenta con un plazo de tres meses. Si las aprueba en un plazo de tres meses, debe hacerlo por mayoría cualificada - 62 votos sobre un total de 87 -. Pero si en ese plazo el Consejo no aprueba las enmiendas, el Presidente del Consejo, cargo rotativo, convoca al Comité de Conciliación (CC), que se compone de treinta miembros: los quince miembros del Consejo de Ministros o de los representantes que ellos designen y quince miembros del Parlamento. La Comisión participa en los trabajos de este Comité a fin de aproximar las posiciones de ambos. El CC puede adoptar el texto común, con lo que el Consejo inicia su publicación, o puede rechazarlo, con lo que se inicia el procedimiento.

La conclusión de la descripción de este procedimiento es obvia: aunque el Consejo y el Parlamento tienen poderes colegislativos, ya que ambos pueden bloquear un proyecto que no les satisfaga, el grueso del poder legislativo reside en el Consejo. Tamames, al analizar el “equilibrio institucional europeo” afirma:

“después de lo visto (...)lo cierto es que de los poderes transferidos por los parlamentos nacionales a la Comunidad, los esenciales siguen siendo ejercidos por el Consejo; por lo cual el llamado déficit democrático aún subsiste”<sup>320</sup>

Ahora bien, lo que aquí se cuestiona, de cara a explicar el déficit democrático, es el hecho de que un órgano intergubernamental, el Consejo, tenga un poder colegislativo con el Parlamento Europeo, que es el único órgano elegido por sufragio universal y además es un órgano comunitario. ¿Existe alguna correspondencia de esta situación en el interior de los Estados miembros de la Unión?, ¿ante quién es responsable el Consejo?, ¿No “irrita” esta ausencia de división de poderes dentro de nuestra concepción de Estado liberal?. ¿Qué diría Montesquieu de todo esto?.

---

<sup>320</sup> TAMAMES, R. (1996): *Op. cit.*, p.80

Por todo ello, el Consejo Europeo ha sido el blanco de las críticas de los más fervientes europeístas: para Duverger, el Consejo Europeo se parece un poco a una presidencia colectiva, a un Presidium de la ex URSS. Se agrava la confusión entre poder legislativo y ejecutivo. Es directamente contrario a los principios democráticos el ejercicio del poder constituyente por parte de los Jefes de Estado o de Gobierno que actúan *motu proprio*, sin control parlamentario<sup>321</sup>.

Pero la confusión de poderes legislativo y ejecutivo no es el único problema que afecta al funcionamiento del Consejo Europeo. El Presidente del Consejo no tiene más autoridad que el Presidente de la Comisión. Su voluntad depende de su país de origen. Por mayoría simple, solo dispone de 1/15 parte de la decisión. Es un cargo interino por seis meses y un trabajador a tiempo parcial, lo cual puede acarrear graves consecuencias para la Comunidad. Se dice que, de cara a la Cumbre del Euro, los días 1-3 de mayo de 1998, Blair, Primer Ministro Británico y en ese momento Presidente del Consejo, “no había hecho los deberes” preparatorios para dicha ocasión, lo que ocasionó una agria polémica en torno a la Presidencia del BCE, con lo que un motivo de euforia económica se convirtió en un chasco político de indudables repercusiones para el euro y para la Comunidad:

“...*The Observer*, prolaborista, destacó la imagen de caos que reflejó la cumbre, criticó la actuación del primer ministro británico y actual presidente de la UE, Tony Blair, y señaló que el compromiso que éste ayudó a forjar ‘rompe la letra y el espíritu’ del Tratado de Maastricht”<sup>322</sup>.

Otro ejemplo más reciente, pero paradigmático para comprender las dificultades del funcionamiento y de la toma de decisiones en la UE es la respuesta de la Comunidad al “caso” Haider. Sin entrar en análisis pormenorizados, lo primero que nos llama la atención es que la Presidencia del Consejo Europeo -el portugués A. Guterres- amenazó a Austria con la expulsión de la Comunidad, si se producía un gobierno de coalición entre los democristianos y los seguidores de Haider, mientras que el Presidente de la Comisión, Romano Prodi afirmó a renglón seguido que, aunque se produjese un gobierno de este tipo, la UE no rompería sus relaciones con Austria...<sup>323</sup>

En las negociaciones internacionales, Mitterrand y Kohl, cuando les tocaba el turno de ocupar la Presidencia de la Comunidad, tenían muy en cuenta los intereses de la Comunidad, mientras que John Major, por ejemplo, se

---

<sup>321</sup> DUVERGER, M (1994): *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Alianza Editorial, Madrid.

<sup>322</sup> Véase “La prensa europea critica que la puja por el BCE aguase la fiesta del euro”, en *El País*, 4-5-1998, p.64. Redundando en la misma idea, la crónica de Xavier Vidal Folch desde Bruselas se titulaba, de forma significativa, “Tony Blair, un presidente en ausencia”, en *El País*, 4-5-1998, p.63.

<sup>323</sup> Preguntado el eurodiputado Pedro Aparicio en unas Jornadas sobre Ciudadanía Europea, organizadas por el CEP de Marbella en febrero de 2000, sobre este particular, despachó la pregunta con un lacónico “es normal que la Comisión tenga una opinión y el Consejo otra”. Desde nuestro punto de vista, la diferencia de enfoque entre ambas instituciones podía haber tenido importantes repercusiones si la situación en Austria se hubiera agravado.

esforzaba en reducir la influencia de la Comunidad. Otro tanto se puede decir de J. Chirac, capaz de plantear el referendun sobre el TUE como una cuestión de política interna, en torno a la cuestión “a favor o en contra de Mitterrand” con el propósito de arañar un puñado de votos. Un sistema de presidencias de este tipo, de seis meses de duración, en forma de sierra, es catastrófica para cualquier Estado y no resulta beneficioso para la Comunidad.

El mecanismo de la “troika” comunitaria, integrada por el Presidente anterior, el Presidente actual y el posterior, sólo atenúa los defectos de esta sucesión alfabética de los Presidentes del Consejo cada seis meses. Pero la dualidad de presidencias (Comisión /Consejo) los debilita aún más: el Presidente de la Comisión se ocupa en principio de los asuntos económicos. El Presidente del Consejo, de las decisiones políticas.

Sin embargo, en los grandes bloques mundiales (EEUU, UE, Japón, SE asiático, América Latina) la política económica se convierte en lo esencial de las relaciones internacionales, en una época en la que las armas dejan paso a la producción y a la moneda. En las Cumbres del G-8, el Presidente de la Comisión representa a la Comunidad. Si Alemania, Francia o Gran Bretaña presiden en ese momento la Comisión, su representante se limita a hablar en nombre de su país, olvidándose de la Comunidad.

Salvo casos excepcionales, ni el Presidente de la Comisión ni el Presidente del Consejo están autorizados a hablar libremente en nombre de la Comunidad en el transcurso de reuniones diplomáticas. En teoría, la Comisión prepara las decisiones del Consejo y las lleva a cabo. En la práctica, la Comisión se inmiscuye naturalmente en la decisión porque trabaja con dedicación exclusiva.

No se puede consentir, por mucho más tiempo, estas idas y venidas en la UE. En lo referente a la PESC, este asunto ha sido resuelto en parte con el nombramiento de Javier Solana como “míster PESC” y como Secretario del Consejo. Pero este nombramiento, a finales de 1999, por una parte, parece que se trata de una pequeña aportación en relación con el potencial europeo. Por otra, ha suscitado la polémica entre la Comisión y el Consejo por la dependencia orgánica del cargo: la Comisión, aunque favorable al nombramiento de Solana como “mister PESC” desearía que este cargo estuviese vinculado a la Comisión –donde existe un Comisario encargado de Asuntos Exteriores- lo cual favorecería la “comunitarización” del cargo, mientras que como Secretario del Consejo, el cargo es intergubernamental<sup>324</sup>. No se puede concebir que la dirección del Consejo esté en manos de interinos, que trabajan a tiempo parcial, que llegan con prisas a las reuniones y que anteponen los intereses de su país a los de la Comunidad. Cualquier fortalecimiento verdadero de la Comunidad implica una reforma racional de las tres instituciones –Parlamento Europeo, Comisión y Consejo- que comparten el gobierno.

---

<sup>324</sup> Véase *El País*, 11-10-1999, p.7.

Este breve esbozo de las instituciones de la Comunidad demuestra claramente que su desarrollo entraña una regresión paralela de la democracia en Europa, lo cual no implica que en los Estados miembros también se produzcan ciertas regresiones. Las autoridades de Bruselas o Estrasburgo sustraen competencias a los regímenes nacionales y las transfieren a un sistema internacional donde la decisión y el control democrático son débiles.

Las decisiones de estos Consejos son incontestablemente democráticas, siempre que no sustituyan el ámbito de control habitual de los diputados y los electores. Esto ocurre cuando los Consejos ejercen funciones propias de un gobierno o de una Presidencia que por su naturaleza no necesitan publicidad. La estructura es diferente cuando actúan como legislativo, a imagen del Bundesrat alemán.

Ninguna legislación nacional de un estado democrático se elabora con el secretismo y la opacidad que se practica en el Consejo, que sólo ahora empieza a entreabrirse. Ello impide un seguimiento y control de los elegidos por los electores, y hacen que sus decisiones sean autocráticas en el sentido estricto del término<sup>325</sup>. En este sentido cabe señalar que, ante la lluvia de críticas recibidas por el Consejo sobre la falta de transparencia, el consejo Europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992, y en el contexto antes descrito del proceso de ratificación del TUE, presentó algunas innovaciones para paliar esta "imagen", entre ellas las de organizar debates abiertos sobre el programa de trabajo y sobre cuestiones de interés comunitario.

En relación con estas medidas, el 1 de febrero de 1993, cuatro cadenas de televisión (la danesa DR, la norteamericana CNN, la alemana ARD y Euronews) ofrecieron en directo las deliberaciones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la CE. "Pronto se cayó en la cuenta de la disfunción que producía: los Ministros, mientras estaban ante la cámaras se dedicaban a presentar unos mensajes institucionalizados...una vez las cámaras desaparecían, comenzaba el verdadero debate..."<sup>326</sup>.

En el Tratado de Maastricht, concretamente en la 17ª Declaración añadida, se afirma que "la transparencia de la toma de decisiones refuerza el carácter democrático de las instituciones, así como la confianza del público en la administración", reconociendo así que uno de los defectos más importantes de la Comunidad es la opacidad o falta de transparencia. La introducción insistente, aparentemente gratuita e intensiva del concepto de transparencia por los Estados –a través del Consejo- obedecía, en opinión de Mariano Sánchez, a una respuesta "táctica" de los gobiernos consistente en equiparar la rectificación del déficit democrático de la CE, no con una reforma

---

<sup>325</sup> DUVERGER, M (1994): *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Alianza Editorial, Madrid.

<sup>326</sup> SANCHEZ MARTÍNEZ, M. (1999): *Bases de la política de información de la Comunidad Europea*, Siglo XXI, Madrid, p. 190.

institucional y constitucional, sino con pinceladas de transparencia en el sistema de toma de decisiones que constituye uno de los factores que explican la victoria del “no” en el referéndum danés del 2 de junio de 1992 y la frágil victoria del “sí” en el referéndum francés de 20 de septiembre de 1992. Hay que recordar que las 253 páginas de los textos del Tratado de Maastricht no son fáciles de leer y que muchas de ellas complementa o modifican las 269 páginas del Tratado de Roma. Incluso un jurista experimentado tiene dificultad para entender los textos de los Tratados y acuerdos que definen a las instituciones de la UE. Podemos imaginar el desamparo de los electores: piensan que se les quiere ocultar los verdaderos mecanismos de la Comunidad ... y ¡llevan razón! Ya que la complejidad de los textos y su “oscuridad” se deben a la voluntad de los redactores –que como se comprenderá, no actúan de forma autónoma- para que cada Estado miembro pueda así interpretarlos según sus preferencias nacionales. En los años 50, el antagonismo entre los partidarios de la supranacionalidad y los partidarios de la soberanía nacional dificultaban cualquier intento de construcción comunitaria. En los años 90, en opinión de Duverger, esta “oscuridad” ha cambiado de sentido: esconde el deseo de los Estados de mantener su soberanía y les permite escudarse en la diplomacia, cuyo rasgo principal no es precisamente la claridad, en las reuniones del Consejo Europeo.

Todo ello, por no hacer referencia a la auténtica “sopa de letras” y de siglas que ha originado la UE: ¿qué ciudadano sabe distinguir, hoy, entre el Consejo de la Unión, Consejo de Europa y el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros?; ¿quién podría no ya traducir, sino saber las funciones y los límites de la UEO, OSCE, CESCE, OTAN...?. ¿Qué ciudadano podría establecer con claridad el procedimiento de toma de decisiones de la Comunidad? Y así podríamos continuar con las preguntas que, sin pretender ser capciosas, son auténticos laberintos para los ciudadanos. Por lo menos así lo reflejan las encuestas: “el grado de información de los europeos deja mucho que desear. Según el Eurobarómetro nº.48, la media del nivel de conocimiento sobre la UE se sitúa en el 4,01 – en una escala del 1 al 10, donde 1 se corresponde con no saber nada y 10 con mucho- para el conjunto de la Europa de los quince”<sup>327</sup>. El grado de información más elevado se localiza, según el Eurobarómetro nº 48, en Austria con una puntuación de 4,8 y el más bajo en Grecia, con 3,21. España se sitúa el tercero por la cola con 3,5, siendo la media comunitaria 4,01. Los temas de los que parecen saber más los ciudadanos españoles –no es casualidad- son la entrada en vigor del Mercado Único Europeo, las negociaciones de adhesión de nuevos países a la UE y la reforma del Tratado de Maastricht. Sorprende-añade Szmolka- que la cumbre de Maastricht fuese conocida sólo por el 50% de los españoles, a pesar de la trascendencia de estas negociaciones para el futuro del proceso de la construcción europea y de la cobertura mediática de la misma.

Para asegurar la transparencia de la Unión, frente a dicha opacidad y frente a la “complejidad bizantina de toda la estructura comunitaria” -en palabras de

---

<sup>327</sup> SZMOLKA, I. (1999): *Opiniones y actitudes de los españoles ante el proceso de integración europea*, CIS, Madrid, 1999, pp.54-55.

Stanley Hoffman<sup>328</sup>- sería indispensable elaborar y aprobar una Constitución para la UE, un texto claro y conciso (Tindemans 1991, Duverger 1994, Ortega, 1994; Viciano, 1997)<sup>329</sup> al alcance de los ciudadanos europeos. Pero ese intento, que se ha producido en varias ocasiones a lo largo de la historia de la UE -recordamos el proyecto presentado en 1981 por Genscher-Colombo para establecer la Unión Política o el Proyecto de Tratado relativo a la Unión Europea (PTUE) votado y aprobado por el PE el 14 de febrero de 1984, impulsado por Spinelli- ha tropezado hasta ahora con dificultades insalvables, sobre todo por parte de aquellos estados que son celosos con sus prerrogativas de soberanía.

Ahora bien, al redactar este punto es posible preguntarse hasta qué punto la UE ha entrado en una rutina en cuanto a los planteamientos que han sido elaborados y han sido válidos en otras circunstancias históricas relacionadas con las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, etc. Tras la caída del Muro de Berlín se podría volver a replantear este asunto, en lugar de continuar tratando de buscar mínimas reformas institucionales -como las previstas para el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, en la que, como ya hemos sugerido antes, sólo se pensaba abordar la ponderación de votos en el Consejo y la composición de la Comisión<sup>330</sup>, que vuelven a crear nuevas dificultades de interpretación y de aplicación entre los socios comunitarios.

Por ejemplo, una reforma no prevista para el Consejo de Niza y sin embargo reclamada por muchos analistas (Duverger 1994, Viciano 1997, Sidjanski 1998), desde nuestro punto de vista nada utópica, pero imprescindible para superar el déficit democrático de las instituciones de la UE, sería la de convertir el Consejo Europeo en un órgano exclusivamente legislativo, el equivalente al Bundesrat alemán, integrado por los presidentes, y no por representantes, de los länder. De esta forma, se produciría un doble sistema de representación: el PE sería el representante de los ciudadanos y el Consejo se transformaría en una Cámara de representación de los Estados nacionales. En este sentido, según Sidjanski, el Consejo prefigura una Cámara de los Estados<sup>331</sup>.

Ello implicaría transferir a la Comisión todas las funciones ejecutivas de la Comunidad. Estas reformas, según Duverger, no pueden esperar hasta 1999. Sin embargo, hemos traspasado la barrera psicológica del 2000 y el problema

---

<sup>328</sup> Citado por Andrés Ortega en *La razón de Europa*, 1994, p.61.

<sup>329</sup> TINDEMANS, L. (1991): *Constitución Europea*. Universidad de Deusto, Bilbao (se trata de una Conferencia pronunciada el 2 de mayo de 1991 en la Diputación Foral de Bizkaia, con motivo de la celebración anticipada del Día de Europa. Al día siguiente, 3 de mayo, pronunció su lección magistral - *Presente y futuro del Parlamento Europeo*- en la Universidad de Deusto al recibir el doctorado honoris causa, que se recoge asimismo en dicha edición.

<sup>330</sup> *El País*, 14 de noviembre de 2000, p.8.

<sup>331</sup> SIDJANSKI, D. (1998): *El futuro de la Europa federalista*. Ariel, Barcelona.

es que no se ve voluntad de introducir ninguno de estos enfoques en las reformas que todo el mundo reclama de cara a las próximas ampliaciones<sup>332</sup>.

Mucho nos tememos que se introducirán pequeños retoques en el funcionamiento de las instituciones, pero hay cierto temor a abordar una reforma en profundidad, con lo cual en el futuro la UE puede acabar diluyéndose en un amplio Mercado Común, introduciendo una Europa a dos velocidades, para aquellos que quieran seguir avanzando en el proceso de integración.

Si esta posibilidad se confirma, escaso futuro tiene la Europa de los Ciudadanos, ámbito sobre el que el déficit democrático tiene amplias repercusiones. Si hasta ahora hemos analizado el déficit democrático como resultado de las relaciones que se establecen en los Tratados entre sus principales instituciones –Comisión/ Consejo/ Parlamento-, hay que hacer una referencia a las repercusiones que estas relaciones tienen sobre la Ciudadanía Europea.

Estas repercusiones han sido estudiadas en profundidad por Paloma Biglino, para la cual, la raíz del problema estriba en que los derechos políticos que el artículo 8 del TUE<sup>333</sup> atribuye al ciudadano europeo no lo transforman en titular de poder político de la Comunidad, ya que, si bien el Tratado amplía el derecho de sufragio activo y pasivo para las elecciones al Parlamento Europeo, no modifica la escasa influencia que el voto tiene en el ordenamiento comunitario. Aunque el derecho de sufragio se reconoce en el TUE, no transforma al ciudadano en titular de la soberanía porque el órgano que resulta elegido carece de los suficientes poderes dentro del sistema. “La ciudadanía europea resulta entonces afectada por importantes limitaciones. Pero éstas no derivan de los derechos que se atribuyen al ciudadano, sino que entroncan con otro problema de distinta índole: el déficit democrático de la Comunidad”<sup>334</sup>. Para Biglino, aunque el TUE ha supuesto un cierto incremento de competencias, el Parlamento Europeo continúa teniendo un papel residual en el sistema político comunitario en comparación con el protagonismo que le corresponde al Consejo. Como consecuencia de dicha distribución de poderes, la ciudadanía europea se debilita ya que la participación ciudadana no se articula sobre el órgano que ejerce la dirección política, sino en relación con una Cámara que desempeña una función de carácter secundario.

Pero esto no es todo, para Roberto Viciano, profesor de Derecho Constitucional y Titular de la Cátedra Jean Monnet de Valencia, la situación es aún más grave:

---

<sup>332</sup> Este planteamiento es defendido tan sólo en ciertos círculos académicos y jurídicos, pero ni en el Tratado de Niza ni en la Cumbre de Laeken, ni en los trabajos desarrollados hasta ahora por la Convención Europea, se ha discutido este enfoque que, por lo demás, parece bastante sensato y nada revolucionario.

<sup>333</sup> En el Tratado de Ámsterdam, la *Ciudadanía europea* se ubica en los artículos 17-22 TCE. Véase MAGAS, A. (2000): *Op. cit.*, pp.113 y ss.

<sup>334</sup> BIGLINO, P. (1995): *Op. cit.*, p.8.

“El sistema político comunitario carece de las garantías ciudadanas usuales de los estados miembros, carece de un adecuado sistema de protección de los derechos fundamentales e incluso carece de una tabla de derechos y libertades expresamente reconocidos. A los ciudadanos no se le puede seguir hurtando su derecho a conocer claramente cuáles son los límites que frente a ellos, tienen los poderes comunitarios. Las fórmulas de compromiso general de respeto a los derechos humanos, incluso la afirmación de la vinculatoriedad para los poderes públicos comunitarios del contenido de la Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950 o de los derechos derivados de la tradición constitucional común de los Estados miembros son fórmulas inaceptables a estas alturas de la evolución de los sistemas constitucionales. Dejar la garantía de los derechos confiada a la buena fe de los gobernantes o a la excesivamente libre interpretación de los magistrados del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas parece un contrasentido en nuestros días. La enumeración clara y contundente de los derechos que poseen los ciudadanos, así como la previsión de los procedimientos especializados para la defensa de los mismos frente a las injerencias o violaciones de los poderes públicos comunitarios, constituye un déficit comunitario que debiera hacernos sonrojar a todos”<sup>335</sup>.

La cita nos parece relevante no sólo porque sustenta nuestro discurso en relación a que el déficit democrático no puede ser abordado únicamente desde el punto de vista institucional, como lo hacen muchos analistas, sino que la misma dureza de los términos empleados muestran que el fenómeno descrito no es en absoluto secundario o menor. Al relacionar el déficit democrático con el ámbito de la Ciudadanía, estamos abriendo un nuevo capítulo de cuestiones: ¿Qué papel ha desempeñado y desempeña el ciudadano en el proceso de integración europea?, ¿no es cierto que en su origen la construcción europea fue un proceso aristocrático pilotado por el conde de Koudenhove-Kalergi para pasar posteriormente a ser dirigido por las élites burocráticas y tecnocráticas –con Monnet y Schuman-?. ¿Cuál es el papel que los ciudadanos están llamados a jugar en el proceso de integración europea?. ¿Cómo repercute en los ámbitos de la educación y de la comunicación?.

Ya hemos analizado a lo largo de la exposición que la función del Parlamento no es solamente legislativa, sino que la función del trámite parlamentario es permitir un debate público, un contraste público entre las posiciones de mayoría y minoría y un tiempo prudencial para poder articular, si procede, una respuesta ciudadana de protesta por la regulación que se pretende aprobar<sup>336</sup>.

El trámite en el PE goza de todos los requisitos de publicidad que poseen los Parlamentos nacionales. Por un lado se publican las sucesivas fases de tramitación parlamentaria y por otro, se edita el contenido de las sesiones. Además, tanto las sesiones del Pleno como de las comisiones son públicas pudiendo asistir tanto los medios e comunicación como los ciudadanos que lo

---

<sup>335</sup> VICIANO PASTOR, R., “El futuro de la Unión Europea: ¿déficit democrático o déficit constitucional?”, en LINDE, E. (1997): *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, UNED, Madrid, pp.52-53.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p.47.

soliciten. Y van precedidas de la difusión de los documentos de los grupos políticos:

“pero el gran problema del procedimiento decisorio comunitario es el déficit informativo...la garantía que supone el trámite parlamentario no podría articularse sólo a través de la publicidad institucional. Los ciudadanos podemos beneficiarnos de esa garantía por la intermediación de los medios de comunicación social. Y ese es el gran problema del procedimiento normativo comunitario. Que no es adecuadamente recogido por los medios de comunicación europeos. En verdad más que de déficit democrático podríamos hablar de déficit informativo” <sup>337</sup>.

Si Viciano apunta el encadenamiento entre el déficit democrático y el déficit informativo desde el punto de vista jurídico en 1997, Sánchez-Bravo ya lo había sugerido en 1993, desde el punto de vista de la Información y la Comunicación: “colectivamente, la Europa del Mercado único continúa incomunicada, es decir, continúa sin aplicar uno de los instrumentos más válidos para su unión, su integración y su posible ampliación: la formación y desarrollo de una opinión pública comunitaria, como bien público europeo” <sup>338</sup>.

En los capítulos siguientes, trataremos de abordar en primer lugar la contribución de la educación y a continuación de la prensa a la formación de dicha opinión pública comunitaria.

---

<sup>337</sup> VICIANO PASTOR, R.(1997): *Op. cit.*, pp.48-49. La negrita es nuestra.

<sup>338</sup> SANCHEZ-BRAVO, Antonio, *La Información en la Comunidad Europea*, Editorial Síntesis, Madrid, 1993, p.136