

El proyecto de constitución europea: el reto de la democracia posestatal

Francesc Morata

Institut Universitari d'Estudis Europeus

Universitat Autònoma de Barcelona

E-mail: Francesc.Morata@uab.es

Resumen

La Unión Europea se halla inmersa en un proceso de constitucionalización permanente desde los años noventa. Sin embargo, hasta ahora, las distintas reformas, con la notable excepción del euro, han representado en buena parte una huída hacia adelante al no afrontar seriamente tres retos esenciales: el impacto de la ampliación, el papel de Europa en el mundo y, sobre todo, el acercamiento a los ciudadanos, entendido como el desarrollo de la democracia por encima de los Estados.

La ponencia analiza el proyecto de Constitución elaborado por Convención europea en función de su posible impacto en la mejora de la legitimidad democrática de la Unión. Nuestra hipótesis consiste en que, a pesar de los condicionamientos que pesaban sobre los trabajos de la Convención y de las limitaciones del proyecto, los cambios institucionales propuestos para hacer más aceptable la gobernanza europea constituyen un punto de partida importante para reforzar el gobierno democrático de la Unión incrementando la responsabilidad y la centralidad de las instituciones, mejorando su representatividad, la simplificación de las decisiones y la participación de los ciudadanos, dando así parcialmente respuesta al mandato de Laeken a favor de una Unión “más democrática, más transparente y más eficiente”. Para ello, en primer lugar, se examinarán las principales transformaciones institucionales del proceso de integración como marco histórico condicionante de la actual reforma. En segundo lugar, se pondrán de relieve las especificidades de la gobernanza europea desde el punto de vista de los criterios normativos de la democracia aplicando las teorías desarrolladas en los últimos años y, en particular, la contraposición entre quienes sostienen que la Unión dispone ya de los ingredientes de legitimación necesarios y, quienes, al contrario, defienden la necesidad introducir cambios más radicales. A la vista de ello, la última parte se dedicará a evaluar las propuestas institucionales de la Convención europea.

Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004) págs. 279-306. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España. www.iigov.org

0. Introducción

La Unión Europea se halla inmersa en un proceso de constitucionalización permanente desde los años noventa (Bellamy y Castiglione, 2002). Lo reconocen incluso quienes sostienen que el control de dicho proceso reside sólo en los Estados miembros (Moravcsik y Nicolaïdis, 1998). Sin embargo, hasta ahora, las distintas reformas, con la notable excepción del euro, han representado en buena parte una huída hacia adelante al no afrontar seriamente tres retos esenciales: el impacto de la ampliación, el papel de Europa en el mundo y, sobre todo, el acercamiento a los ciudadanos, entendido como el desarrollo de la democracia por encima de los Estados. Una transformación histórica comparable sólo con el surgimiento de las ciudades-estado o con la democratización del Estado-nación (Eriksen y Fossum, 2000: 2).

La última reforma empezó a fraguarse en diciembre de 2000, al término de la frustrante cumbre de Niza, centrada casi exclusivamente en la definición del nuevo reparto de poder en la Unión ampliada. La ocasión parecía asimismo propicia para avanzar en la unión política, con nuevas cesiones de soberanía de los Estados como única forma de gestionar ordenadamente un proyecto común que ya contaba con la moneda única. Ambos objetivos resultaron fallidos: el reparto del voto, basado en una visión exclusivamente distributiva, comportaba un sistema de decisión aún más complejo y farragoso y, al mismo tiempo, las reformas institucionales no afrontaban el problema del déficit democrático, considerado como la cuestión más acuciante de cara a la ampliación. Tras las decepciones suscitadas por el Tratado de Ámsterdam (TA), la escasa calidad de las propuestas discutidas en Conferencia Intergubernamental (CIG) de Niza traducían la ausencia de un proyecto democrático para la Europa reunificada, obligada, al mismo tiempo, a satisfacer nuevas demandas internas y a definir sus responsabilidades en la gobernanza de un mundo cada vez más interdependiente (Chrysochoou, 2001). Como indica Weiler (Weiler, 1998: 230): “mientras que, en el período fundacional, Europa se propuso como una respuesta a la crisis de confianza (de la posguerra), cincuenta años más tarde, se ha convertido en una de las causas de dicha crisis”. Esta perspectiva pesimista, ligada a la crisis del “consenso permisivo” (Kohler-Koch, 1999) que ha facilitado el desarrollo del proceso de integración, alimenta gran parte del debate actual. Sin embargo, olvida dos cosas importantes: la responsabilidad fundamental de los Estados miembros en su condición de principales actores del proceso; y las crecientes demandas de los ciudadanos a favor de “más Europa” (Banchoff y Smith, 1999).

A instancias, sobre todo, de Alemania y, en particular, de sus Länder, preocupados por la pérdida de competencias derivada del proceso de integración, la cuestión se resolvió en la Cumbre de Laeken (diciembre 2001) mediante la convocatoria de una Convención - que, tras su puesta en marcha, asumiría funciones constituyentes - encargada de examinar una serie de cuestiones interrelacionadas: el nuevo papel de Europa en un entorno mundializado, un mejor reparto y definición de las competencias de la Unión, la simplificación de los instrumentos, más democracia, transparencia y eficiencia y, por último, el

camino hacia la constitución europea. Esta vez, el proceso no quedaría sólo en manos de los Gobiernos sino, al menos en una primera fase, de la Convención europea, compuesta por 105 delegados de los parlamentos nacionales y del PE, los Gobiernos, la Comisión Europea y los Estados candidatos, junto con observadores de las demás instituciones, todos ellos en estrecho contacto con representantes de la sociedad, reunidos en un Foro Civil europeo. La innovación en el procedimiento no se refería sólo a los actores de la reforma, sino también al sistema de decisión: la Convención debía fijar sus posiciones por consenso mediante un proceso deliberativo.

El sistema de la UE ha sido repetidamente criticado desde la teoría democrática, poniendo el acento en distintos aspectos: la insuficiencia de una legitimación meramente social, legal o procedimental (Beetham y Lord, 1998); la falta de identificación popular y el carácter no democrático de su estructura institucional; los elevados costes decisionales en términos de eficiencia-rendimiento; y la excesiva influencia de las tecnocracias y de los grupos de interés en el proceso de decisión (Eriksen y Fossum, 2002). Este conjunto de elementos explicarían el déficit de legitimidad democrática (Banchoff y Smith, 1999; Bellamy y Castiglione, 2001).

A la hora de proponer soluciones, los enfoques clásicos del proceso de integración resultan insatisfactorios. El neofuncionalismo presupone la progresiva transferencia de las lealtades nacionales hacia la Comunidad, dejando en manos de unas elites ilustradas la representación de sus intereses (Lindberg, 1964). La eficiencia del sistema constituye su principal fuente de legitimación. Para los intergubernamentalistas, el problema no se plantea en la medida en que sólo los Estados son los verdaderos portadores de legitimidad (Moravcsik, 1998). Sin embargo, no ofrecen una respuesta convincente a la erosión de la soberanía nacional derivada del proceso de globalización y, en especial, de la integración europea. Los federalistas insisten en que la falta de legitimidad representa una amenaza permanente para el proceso de integración. Por ello propugnan la creación de instituciones democráticas como condición necesaria para el desarrollo de una identidad europea común, compatible con las distintas identidades nacionales. Este planteamiento ha sido rebatido poniendo de relieve la ausencia de un proyecto federal compartido y la voluntad de los Estados miembros de seguir siendo los verdaderos “dueños” del proceso de integración. Se argumenta, además, la ausencia de los requisitos culturales y sociales necesarios (Decker, 2002). Frente a ello, otros autores insisten en las diferencias que separan a la Unión del modelo de referencia – el Estado nacional – y en las nuevas formas de legitimidad real y potencial propias de la primera, lo cual exige una puesta al día de las teorías democráticas con el objetivo de derrocar la “tiranía” conceptual derivada de la hegemonía normativa del Estado nación como única fuente institucional de gobernanza democrática (Eriksen y Fossum, 2000: 7-8).

En suma, si el éxito del experimento europeo, unido a los efectos de la globalización, presiona a favor de un mayor grado de integración económica y política entre un creciente de países y, al mismo tiempo, el modelo del Estado

nación no es aplicable a la UE, ¿en qué medida es posible mejorar la democracia en la UE teniendo en cuenta la necesidad de preservar, al mismo tiempo, sus dos fuentes de legitimación principales, la supranacional y la intergubernamental? (Dehousse, 1995).

El presente trabajo no tiene por objeto resolver este dilema teórico. Sus objetivos, mucho más modestos, consisten en analizar los resultados de la Convención europea desde el punto de vista de la capacidad del proyecto de tratado constitucional de introducir mayores dosis de legitimidad democrática de la Unión, mejorando al mismo tiempo su eficacia o rendimiento¹. Nuestra hipótesis mantiene que, a pesar de los condicionamientos que pesaban sobre los trabajos de la Convención y de las limitaciones del proyecto, los cambios institucionales propuestos para hacer más aceptable la gobernanza europea por parte de los ciudadanos constituyen un punto de partida importante para reforzar el gobierno democrático de la Unión incrementando la responsabilidad y la centralidad de las instituciones, mejorando su representatividad, la simplificación de las decisiones y la participación de los ciudadanos, dando así parcialmente respuesta al mandato de Laeken a favor de una Unión “más democrática, más transparente y más eficiente”. Para ello, en primer lugar, examinaremos las principales transformaciones institucionales del proceso de integración como marco histórico condicionante de la actual reforma. En segundo lugar, caracterizaremos las especificidades de la gobernanza europea desde el punto de vista de los criterios normativos de la democracia. Para ello, recurriremos al debate teórico desarrollado en los últimos años y, en particular, la contraposición entre quienes sostienen que la Unión dispone ya de los ingredientes de legitimación necesarios y, quienes, al contrario, defienden la necesidad llevar a cabo cambios más radicales. A la vista ello, la última parte se dedicará a evaluar las propuestas institucionales de la Convención europea. Sin embargo, antes de abordar estos temas conviene efectuar una puntualización. Al igual que otros autores (Wallace, 2003) consideramos que la UE constituye un proceso político abierto que facilita la gestión conjunta de un número creciente de intereses de los ciudadanos europeos que los Estados miembros no están en condiciones de satisfacer individualmente. La reforma de las instituciones es sin duda necesaria para afrontar los nuevos retos. Sin embargo, sería ilusorio esperar que la Constitución europea pueda resolver de un plumazo todas las incógnitas que plantea un experimento político sin precedentes. La construcción de la legitimidad democrática de la Unión será el resultado de una larga e imprevisible transformación histórica alejada, en gran parte, de los parámetros tradicionales de la democracia estatal (Sbragia, 2004).

¹ Debido a la falta de espacio, no entraremos a valorar la aportación del citado proyecto al posible desarrollo de una identidad europea, el tercer criterio de legitimación de la teoría liberal-democrática (Beetham y Lord, 1998: 22-23).

1. La evolución del sistema institucional europeo

El debate académico y, en gran parte también, político sobre la integración europea, ha girado tradicionalmente entorno al binomio supranacionalismo-intergubernamentalismo. Si embargo, en los últimos años se ha producido un desplazamiento hacia el estudio de la UE como sistema específico de gobernanza (Kohler-Koch y Eising, 1999; Hooghe y Marks, 2001; Jachtenfuchs, 2001). La lógica y la dirección última del proceso de integración interesan ahora menos que el proceso de decisión propiamente dicho. Con ello han aparecido con más fuerza los temas relativos a la eficiencia y la legitimidad del sistema (Eberlein y Kerwer, 2002), es decir, su capacidad de satisfacer de forma efectiva los requisitos fundamentales de un sistema democrático. Este cambio de enfoque, que pretende analizar la UE como un sistema político de nuevo cuño, distinto del Estado-nación, se explica en función de la evolución histórica del proceso de integración.

Las Comunidades Europeas nacen en los años 50 con un objetivo claro: pacificar a los viejos Estados europeos y asegurar el bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos mediante la integración de sus economías y, con ello, de sus respectivos intereses sociales y políticos. Para lograrlo, los Seis crearon un conjunto de instituciones encargadas de gestionar las actividades y los intereses comunes con arreglo a un marco jurídico único productor de derechos y obligaciones con el objetivo de dotarlas de una legitimidad legal. Sin embargo, dicho sistema no obedecía a un diseño constitucional federal, inviable por aquel entonces, sino a una lógica de agencia que, de forma parecida a un consorcio público, debía encargarse de las tareas inicialmente asignadas y de las que los Estados miembros le irían confiando progresivamente (Amato, 2003). En términos institucionales, sin embargo, se trataba de un experimento sin precedentes puesto que, por vez primera, un conjunto de Estados soberanos aceptaban renunciar al ejercicio soberano de sus competencias en sus respectivos territorios a favor de una gestión mancomunada e igualitaria mediante unas instituciones y un derecho comunes.

La segunda originalidad del sistema consistía en la división de las responsabilidades entre los actores estatales y los nuevos agentes supranacionales. Así, la Comisión Europea asumía la representación del interés común y, para ello, ostentaba el monopolio de las iniciativas; el Consejo de Ministros, compuesto por los ministros competentes en cada caso de los Gobiernos de los Estados miembros, ejercía el poder normativo; por último, el Tribunal de Justicia, al igual que un tribunal federal, aparecía como el garante de la interpretación homogénea del derecho comunitario y del respeto de las decisiones, con efectos directos, no sólo para los Estados, sino también para los ciudadanos. Además, la jurisprudencia del Tribunal abría la puerta al desarrollo del derecho originario establecido en los Tratados. En suma, un esquema de agencia, aunque provisto de una complejidad tal respecto a los modelos administrativos tradicionales que resultaba imposible de catalogar. Y ello, entre otras cosas, porque no existía una distinción clara de poderes, ya que la ejecución de las normas, bajo forma

de reglamentos o directivas, correspondía, en algunos casos al Consejo y, en otros a la Comisión. Al no ser un ente político de carácter federal, tampoco existía una división explícita de las competencias, sino una asignación de objetivos que, poco a poco, a partir de la regulación del mercado, se irían multiplicando bajo forma de políticas públicas hasta abarcar la mayor parte de los ámbitos de intervención pública.

El primer momento de ruptura en este esquema institucional se produce al entrar en escena un actor que, aunque inicialmente previsto, hasta 1979 no empieza a asumir un papel relevante: el Parlamento Europeo (PE). A partir de esa fecha, que marca su elección directa por sufragio universal, el PE deja de ser una institución de segundo grado, “la asamblea parlamentaria”, emanada de los distintos parlamentos estatales, para convertirse en una Cámara que expresa la voluntad popular europea. El cambio significa una transformación profunda del diseño original de la Comunidad y de los equilibrios de poder establecidos porque el voto directo es una manifestación de la soberanía popular y, por tanto, los representantes europeos se convierten, en cierto modo, en portadores de soberanía colectiva. Y, en cuanto tales, resultaba difícilmente aceptable que su principal función consistiera simplemente en la emisión de dictámenes, como hasta entonces. Con un parlamento electo, cambia el concepto de responsabilidad política. Con arreglo al esquema de partida, el único vínculo de responsabilidad era el que unía a los ministros nacionales, y a partir de 1974, también a los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el Consejo Europeo, con sus respectivos parlamentos. Por tanto, el fundamento democrático de la construcción europea pasaba exclusivamente por el canal de los órganos internos de los Estados. A partir del momento en que el PE deviene expresión del electorado europeo, éste encarna una soberanía distinta de la de los Estados actuando conjuntamente. La soberanía supranacional se añade así a la soberanía intergubernamental dando lugar a dos fuentes de legitimación complementarias: directa e indirecta.

Las consecuencias de este cambio cualitativo eran previsibles. Asumiendo su nuevo papel, el PE desarrolla una estrategia que, poco a poco, irá dando sus frutos. En primer lugar, con respecto a la Comisión, dotada de poderes de iniciativa y de ejecución, el Parlamento reclama una relación similar a la existente en cualquier sistema parlamentario (Hix, 1999): la Comisión debe responder ante el parlamento y motivar sus decisiones. Y, para ello, no éste no dudará en amenazar con el voto de censura (Comisión Santer). El segundo objetivo del parlamento será incrementar su capacidad de influencia en las decisiones; primero, mediante el procedimiento de cooperación (AUE) y, a partir de Maastricht, a través de la codecisión, más tarde ampliada por los tratados de Amsterdam y Niza (Weiler, 2002). Por tanto, en esta secuencia preconstitucional europea, el Consejo decide y el Parlamento codecide. La arquitectura europea se va volviendo mucho más compleja y, con ello, las contradicciones respecto del diseño inicial se hacen cada vez más patentes.

A lo largo de este proceso incrementalista, la arquitectura europea se va modificando. Entran más Estados, se crean más instituciones, se lanzan nuevas políticas, se reforman los Tratados y se introducen nuevos procedimientos en un contexto internacional que, tras la caída del Muro de Berlín, evoluciona rápidamente (Morata, 1999). Las sucesivas ampliaciones complican todavía más el proceso de decisión, fuertemente marcado por la cultura de la unanimidad. La voluntad de los Gobiernos de alcanzar el Mercado Único comporta el primer cambio importante en este sentido mediante la introducción de la mayoría cualificada, directamente relacionada con el nuevo papel atribuido al PE. Al contrario de la unanimidad, el voto mayoritario deja de garantizar la preservación de las soberanías estatales.

La fuente de legitimación originaria, la de los Estados, se debilita y ello sólo puede compensarse con la entrada del Parlamento en el proceso de decisión, en calidad representante de la segunda fuente de legitimidad democrática. La Comisión había sido configurada como un órgano neutral políticamente encargado de representar formalmente los intereses europeos en términos técnicos, por encima de los intereses nacionales o ideológicos (Magnette, 2003: 155). Sin embargo, a partir del procedimiento de codecisión, incorporado en el Tratado de Maastricht (1993), las crecientes presiones del Parlamento conducen a una especie esquizofrenia: por una parte, en nombre del consenso, la Comisión debe preservar la neutralidad de sus iniciativas; por el otro, igual que cualquier ejecutivo, se ve cada vez más obligada a rendir cuentas a la Cámara. Al mismo tiempo, deja de controlar en exclusiva el proceso de decisión. Frente al Parlamento, la Comisión no dispone de las mismas prerrogativas que tiene ante del Consejo, obligado a decidir por unanimidad si pretende enmendar las propuestas de la Comisión. Tampoco ejerce un papel relevante en el comité de conciliación encargado de buscar un consenso entre el Parlamento y el Consejo cuando ambas instituciones expresan posiciones contrapuestas. Por último, su actuación como mediadora entre los gobiernos también debe tener en cuenta las posiciones del Parlamento (Haenel y Sicard, 2003).

La introducción de la codecisión coincide con la creación de la UE y su división en tres pilares. El método comunitario, basado en la interacción y un cierto equilibrio horizontal entre las distintas instituciones (Consejos, Comisión, PE y TJCE), cede ante el intergubernamentalismo de la CAJI y de la PESC. Para afrontar estos temas, particularmente sensibles para las soberanías nacionales, los Estados miembros están dispuestos a debatir en común y a decidir conjuntamente reservándose, no obstante, el poder de veto y excluyendo tanto al Parlamento como al TJCE. Algunos, incluso optan por quedar al margen de las nuevas políticas (“opting out”), lo que da lugar a un modelo institucional de geometría variable, acentuando así la falta de correspondencia entre las funciones asignadas y su ejercicio territorial. La Comisión dispone de un cierto poder de iniciativa en los pilares intergubernamentales, aunque no lo ejerce en exclusiva, sino que debe compartirlo con los gobiernos.

A finales de los noventa se produce una nueva transformación a raíz de la implantación del “Método Abierto de Coordinación” (MAC), aplicado a las políticas de empleo y a la política económica; nuevamente, dos ámbitos sensibles de la soberanía estatal. El “método comunitario” se sustituye por un enfoque basado en instrumentos de convergencia de políticas como el “benchmarking”, la fijación de objetivos comunes, la supervisión de resultados, las recomendaciones y la posibilidad de transferencias de conocimientos entre los distintos actores nacionales (Wallace, 2001). De hecho, se trata de la formalización de una estrategia utilizada anteriormente por la Comisión en otros ámbitos como primer paso par conseguir la comunitarización de las correspondientes políticas (Héritier, 2001). Sin embargo, nada hace presagiar, por ahora, que la senda sea la misma.

Otra particularidad de la evolución institucional europea se refiere al fenómeno de la democracia no mayoritaria, detectable también en los Estados y consistente en la de transferencia de poderes y competencias a entes especializados y autoridades independientes (Olsen, 2002) con objeto de preservarlas de las presiones y el control político (Majone, 1996). Su legitimidad se asienta en los conocimientos técnicos y en la defensa del interés general. Sin duda, el caso más llamativo en este sentido es el del BCE, ya que éste disfruta, al mismo tiempo, de una independencia casi absoluta y de un grado de responsabilidad muy tenue frente a las demás instituciones (Morata, 2002). Paralelamente, se van multiplicando las agencias especializadas², algunas de las cuales ejercen incluso funciones regulativas (Majone, 1996). Las instituciones y los procedimientos vuelven más ligeros, más parecidos al modelo del consorcio que al colegial, con el objetivo de desarrollar una cooperación “persuasiva”, alejada de las obligaciones propias del modelo comunitario original (Kohler-Koch, 2001); un fenómeno que ha sido calificado de transgubernamentalismo intensivo (Wallace, 2001).

En suma, gracias a las peculiaridades de su proceso de institucionalización, la Unión funciona como un verdadero laboratorio de experimentación política, una fábrica de resolución de problemas, de elaboración de normas, y de generación de conocimientos mucho más dinámica y versátil que el Estado (Laffan, 1999; 2001). Para los neoinstitucionalistas, el desarrollo de la UE es “un ejemplo vivo de institucionalización como un proceso permanente conducido por los actores implicados en el funcionamiento diario de la institución” (...). La construcción y la reconstrucción de las instituciones europeas tiene lugar en distintas arenas y, en cada una de ellas, distintos actores confluyen en distintas estructuras institucionales” (Kohler-Koch, 2000: 514-515). Con arreglo a los cambios descritos, el proceso político de la Unión se fragmenta en regímenes o modalidades de gobernanza diferenciados e incluso concurrentes (Wallace,

² Agencia Europea de Medicamentos, Agencia Medioambiental Europea, Agencia de Patentes y Marcas, Eurojust, Europol, Sistema de Información de Schengen, Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, Oficina de Armonización del Mercado Interno, Agencia Alimentaria Europea, etc.

2000). La dispersión del poder característica de la UE hace muy difícil la atribución de responsabilidades (*accountability*) entre las instituciones centrales del proceso de decisión. A pesar de ello, como veremos más adelante, algunos autores sostienen que el déficit democrático de la UE constituye una mera ilusión.

2. Un sistema de gobernanza sin “gobierno”

La UE se ha ido configurando como un ente capaz de desempeñar muchas de las funciones típicas del Estado (Morata, 2000): genera políticas, resuelve conflictos, garantiza derechos, produce bienes y servicios públicos, coordina la seguridad de sus ciudadanos, contribuye al desarrollo regional y a la sostenibilidad, regula el mercado, la moneda y la seguridad alimentaria, convoca elecciones, gestiona un presupuesto, dispone de una política económica exterior influyente, representa los intereses de la Unión en algunos foros internacionales, coopera con los países menos desarrollados e incluso participa en misiones de paz y de ayuda humanitaria. Sin embargo, no es un Estado en sentido tradicional porque, aunque ejerce una soberanía de tipo funcional (división de poderes, estructuras de decisión y de implementación, y control judicial) (Weiler, 2002), carece del monopolio de la violencia legítima, de una verdadera política exterior y de defensa propia o de una capacidad distributiva que garantice la cohesión y el bienestar social. Si bien posee algunos derechos inherentes al concepto de ciudadanía, no cuenta con un gobierno emanado del parlamento o un presidente elegido por los ciudadanos, ni con un sistema de partidos capaz de articular y agregar las demandas sociales. Como hemos visto, la Comisión Europea juega un papel fundamental en la formulación de las políticas; sin embargo no dispone del poder propio de los ejecutivos nacionales a la hora de impulsar la adopción de sus propuestas. Al no ser elegida por un parlamento, sino por los Estados miembros, es algo más que una administración, pero menos que un gobierno (Sbragia, 2002).

En suma, la UE aparece como un sistema político híbrido, un “objeto político no identificado”, en el que coexisten estructuras de gobierno similares a las de los Estados junto con mecanismos y procedimientos de gobernanza que se han ido superponiendo a lo largo del tiempo y que generan un “déficit” democrático. En particular, en la UE, el principio de separación de poderes sólo se aplica al poder judicial y no a las relaciones entre legislativo y ejecutivo. De ello se derivan, entre otros, los efectos siguientes (Astrid, 2003):

- no existe un control parlamentario pleno sobre el ejecutivo debido a la fragmentación de éste entre el Consejo y la Comisión, y a la falta de correspondencia entre poderes y funciones;
- el proceso de decisión no permite una delimitación clara de las responsabilidades entre las instituciones. No se trata sólo de un conflicto de competencias, sino también de un problema de atribución de responsabilida-

des y de rendición de cuentas ante los ciudadanos. Por otra parte, la fragmentación del Consejo de Ministros contribuye a dispersar las responsabilidades y a aumentar la confusión; además, la intermitencia de sus reuniones y la alternancia de sus componentes impiden un seguimiento continuado de los temas (Quermonne, 2002);

- la ausencia de correspondencia entre poderes y funciones repercute en las reglas de funcionamiento de cada institución, como en el caso del Consejo actuando como legislativo. La falta de publicidad de sus trabajos le permite generar normativas que difícilmente conseguirían superar la prueba de los parlamentos nacionales.
- la falta de una distinción clara entre las funciones asignadas a los distintos poderes se refleja en la clasificación de los actos de la Unión: al no estar basada en la diferenciación entre actos legislativos y actos ejecutivos, no está garantizada la prevalencia de los primeros sobre los segundos, lo cual, a su vez, tiene efectos negativos para la transparencia y la calidad de la normativa, la eficiencia de los aparatos de la Unión y la confianza de los ciudadanos en las instituciones.
- por último, el PE permanece excluido de las decisiones cuando se aplica la unanimidad.

Estas anomalías democráticas se reflejan en el funcionamiento de la Unión. La fragmentación institucional y la necesidad permanente de elaborar el consenso han generado una gobernanza compleja, de tipo deliberativo, que tiende a operar a través de redes o arenas transnacionales opacas integradas por políticos, funcionarios, expertos y representantes de intereses organizados (Kohler-Koch, 2001; Joerges, 2000). Sin duda, la pérdida de influencia de las instituciones parlamentarias a favor de las redes de políticas es una característica común a la mayoría de las democracias occidentales hasta el punto de merecer el calificativo de democracias posparlamentarias (Burns y Andersen, 1998). Sin embargo, a diferencia de los Estados, dotados de los mecanismos tradicionales de legitimación, la UE no puede apoyarse en la lealtad de los ciudadanos, los cuales desconocen en general su complejo funcionamiento y tienden a percibirla más en términos de costes y beneficios que de derechos y obligaciones (Morata, 2003). Al mismo tiempo, puesto que las elecciones europeas no permiten la formación de un gobierno y tampoco existen una campaña electoral ni partidos capaces de estructurar el debate político y, con ello, un espacio público europeo, los electores, cuando acuden a las urnas, lo hacen fundamentalmente en clave estatal. Por ello, puede decirse que, hasta ahora, la legitimidad europea se ha basado más en su capacidad de satisfacer demandas a través de sus políticas que en la representación de intereses generales.

3. La defensa del “déficit democrático”

Moravcsik (2002) ha afrontado el problema de la legitimidad de la UE para rebatir las tesis relativas al “déficit democrático” aplicando la doble perspectiva de los inputs y los outputs del sistema. Para el mencionado autor, el análisis empírico demuestra la inexistencia del famoso déficit, puesto que la Unión se halla sometida a un sistema constitucional de pesos y contrapesos y a un control democrático indirecto a través de los gobiernos nacionales, la fuente fundamental de legitimidad, a la que se añade el poder creciente del PE. Todo ello demuestra que la Unión está en condiciones de responder a las demandas de los ciudadanos. La persistencia de los ataques se explicaría sobre todo en función del enfoque idealista aplicado a la UE, a la cual se le exigen más credenciales democráticas que a los propios Estados cuando, de hecho, aquella se halla sometida a un conjunto de límites constitucionales y de procedimiento muy superiores a los impuestos por la democracia consensual o consociativa de algunos Estados europeos o por el propio federalismo americano.

En particular, la Unión no dispone de una fiscalidad propia y, por tanto, no puede desarrollar una política de gasto (Majone, 1998). Por ello, sus actividades se centran esencialmente en la regulación de las externalidades del mercado supranacional, lo que incluye el movimiento de bienes y servicios, la política monetaria, el control de la libre competencia, el medio ambiente o la defensa de los consumidores. La falta de recursos fiscales impide el desarrollo de políticas de bienestar, al margen de una modesta política de cohesión, pensada fundamentalmente como instrumento de compensación entre los Estados para facilitar el desarrollo del mercado interior. Por otra parte, la capacidad de acción de la Unión se halla estrechamente condicionada por los pesos y contrapesos institucionales derivados de la división de poderes, la estructura multinivel y el pluralismo del ejecutivo. Asimismo, en un contexto de diversidad cultural como el europeo, los procedimientos decisionales garantizan la protección de los intereses de las minorías (mayoría cualificada). No obstante, la principal garantía reside en la exigencia de unanimidad para modificar el Tratado y en la posterior ratificación individual. Como consecuencia de ello, Bruselas dispone de un escaso poder discrecional y las decisiones fundamentales siguen tomándose por unanimidad. Del mismo modo, las capacidades administrativas son muy limitadas puesto que, salvo contadas excepciones (política monetaria, política de la competencia y, parcialmente, política comercial), la implementación de las políticas se halla descentralizada en los Estados miembros.

Por otra parte, la UE no es un sistema de soberanía parlamentaria, sino de separación de poderes, siguiendo una doble división horizontal (Comisión, PE, Consejo, TJCE) y vertical (local, nacional y supranacional). El pluralismo se expresa en cada una de las ramas del gobierno europeo: en la colegialidad de la Comisión, en el voto por mayoría absoluta del PE y en la diversidad ideológica del Consejo. Por tanto, el *policy-making* europeo es el resultado de la interacción entre una amplia mayoría de Estados, la tecnocracia de la Comisión, los representantes populares y los jueces del Tribunal. En contra de la descripción de la

UE como una especie de “kartell aislado de tecnócratas supranacionales y nacionales” al que los gobiernos recurrirían para salvar los escollos de la participación democrática (Scharpf, 1998), Moravcsik considera que los mecanismos existentes de delegación a favor de la Unión son coherentes con las prácticas de las democracias avanzadas. Para demostrarlo, el autor se refiere al sistema de controles directos e indirectos instaurados. Los primeros corresponden al PE, caracterizado por su escaso sometimiento a los partidos nacionales, su papel creciente de formulador de la agenda comunitaria en detrimento de la Comisión y la tendencia a legislar a favor del interés europeo (Hix, 2002). El punto débil residiría en la escasa participación popular en las elecciones europeas. Los controles indirectos derivan sobre todo del papel de los gobiernos, fiscalizables por los respectivos parlamentos nacionales, aunque ya hemos visto que ello no ocurre en todos los Estados miembros.

Por otra parte, para Moravcsik, la pluralidad de intereses representados en Europa es la mejor garantía de transparencia puesto que la información circula a través de los comisarios, las representaciones permanentes, los parlamentarios europeos, los centenares de ministros y los miles de funcionarios implicados. A ello cabría rebatir que el verdadero problema no es tanto el acceso a la información, cuanto la transparencia de las decisiones y la asunción de las correspondientes responsabilidades. Precisamente, en relación con la falta de transparencia de la comitología (Joerges, 2000), el mencionado autor se limita a aventurar que ésta parece tomar en cuenta el interés público sin entrar a debatir, no obstante, la cuestión de su control político o las garantías de acceso de todos los intereses afectados.

En cuanto al problema de la legitimidad de las autoridades independientes europeas (BCE, TJCE, administraciones técnicas, etc.), Moravcsik subraya que la UE reproduce la tendencia de los Estados miembros a aislar dichas autoridades del debate político. La necesidad de disminuir los costes de decisión, de garantizar la implementación de las políticas y de evitar la “captura” del interés general por parte de intereses particulares justifica el recurso a los expertos. Con ello, paradójicamente, la UE sería “más representativa”, precisamente por ser “menos democrática”. La tesis de que el aumento de la participación conduciría automáticamente a aumentar el apoyo popular resulta dudosa, según Moravcsik, al menos por tres motivos: primero, porque las instituciones aisladas son a menudo más populares que las demás; segundo, porque la actividad legislativa y regulativa de la UE es inversamente proporcional a la importancia de los temas para los electores europeos, mucho más sensibles, en general, a los problemas que dependen directamente de sus respectivos Estados (sanidad y SS, policía y seguridad o impuestos) que a cuestiones más abstractas, como el mercado o las regulaciones técnicas y tarifarias, atendidas por el nivel europeo; y, por último, porque, debido a la falta de información y a la fragmentación de los temas, las reformas constitucionales europeas se asemejan a una política plebiscitaria “en la que los individuos no disponen de los incentivos suficientes para conectar sus intereses concretos con sus elecciones inmediatas” (Moravcsik, 2002: 616). Por lo tanto, la identificación de los ciudadanos con la política europea debería

pasar necesariamente por una percepción de sus implicaciones ya que no es una cuestión de oportunidades políticas (participación), sino de intereses. Sin embargo, este razonamiento contiene aspectos discutibles. En primer lugar, los ciudadanos europeos aparecen cada vez más sensibilizados hacia los temas ambientales, la prevención del riesgo, el terrorismo o la seguridad, cuya gestión se realiza, cada vez más, a nivel europeo. Por otra parte, el malestar derivado de las reformas de Maastricht o Ámsterdam, los sondeos de opinión relativos al papel que debería jugar la EU en el mundo, la política exterior y de defensa, y la misma reacción de los Gobiernos al convocar la Convención europea indican una preocupación difusa con respecto a las finalidades de la Unión y a la falta de participación popular en las decisiones.

Por último, Moravcsik afronta el tema de la democracia social en Europa rebatiendo la tesis de Scharpf, según el cual la integración europea se efectúa en detrimento de los derechos sociales, rompiendo así el factor más importante de legitimación de los Estados miembros: el equilibrio entre mercado y políticas de bienestar (Scharpf, 1999). En síntesis, la UE no estaría en condiciones de contrarrestar esta tendencia porque su estructura constitucional privilegia la competencia del mercado (integración negativa) por encima de la protección social (integración positiva), contribuyendo con ello a deslegitimar a los propios Estados. En cambio, para el autor estadounidense, el dicho razonamiento resulta infundado a la vista de la estabilidad del gasto social en los distintos Estados miembros y de las resistencias ante los intentos de recorte de las políticas sociales. La crítica de Scharpf no reflejaría sino las percepciones subjetivas de los ciudadanos alemanes, opuestos a una política redistributiva a nivel europeo. Sin embargo, Moravcsik no entra a debatir las limitaciones impuestas a las políticas fiscales por el Pacto de Estabilidad ligado a la política monetaria y la imposibilidad de utilizar el gasto público para fomentar el empleo derivada de la desregulación, lo cual repercute negativamente en las funciones de legitimación de los propios Estados (Scharpf, 2002: 548).

4. Las implicaciones de una legitimidad basada en los outputs

Las vías de legitimación de la Unión han sido analizadas desde distintos enfoques normativos que pueden resumirse en los cinco siguientes (Lord y Magnette, 2002):

- 1) internacional o indirecta: la legitimidad de la Unión depende de sus creadores, los Estados miembros
- 2) parlamentaria: la Unión requiere instituciones representativas capaces de agregar y ordenar las preferencias de los ciudadanos tanto a nivel nacional como transnacional

- 3) tecnocrática: consiste en la delegación de poderes a autoridades independientes cuyo principal incentivo es la provisión de bienes públicos de la forma más eficiente posible al abrigo de los ciclos electorales
- 4) legal y procedimental: además de la creación de derechos (Tratados) que se imponen a los mismos Estados miembros, se basa en la observación de principios formales como la transparencia, la proporcionalidad, la evaluación o la participación de los interesados directos
- 5) corporativa: se relaciona directamente con la anterior ya que se refiere a la negociación con los actores afectados (Comisión, 2002).

Los cinco vectores se entrecruzan y superponen en mayor o menor medida, dando lugar a una compleja combinación de legitimidades de distinta índole. Sin embargo, el problema de la democracia europea puede abordarse de forma más clara diferenciando las dos vías de legitimación tradicionales del poder: la democracia *del* pueblo (*inputs*) y la democracia *para* el pueblo (*outputs*) (Scharpf, 1999). En el primer caso, las decisiones políticas, basadas en la existencia, supuesta o real, de una identidad colectiva, están legitimadas en la medida en que reflejan la “voluntad popular”. En el segundo, en cambio, se trata de decisiones orientadas a la satisfacción del interés común. En la UE, existe un desequilibrio evidente a favor de la segunda forma de legitimación por dos razones básicas: en primer lugar, a causa de la dificultad de construir una identidad colectiva a partir de un proceso en permanente transformación en el que confluyen pueblos con lenguas, culturas y tradiciones diferentes y, a veces incluso, enfrentados históricamente; y, en segundo lugar, debido a la especialización funcional de la Unión en la producción de políticas públicas. Obviamente, una democracia orientada a la producción de políticas también implica la existencia de un electorado, pero, en este supuesto, no se precisa ningún sentimiento especial de identidad, sino la percepción de unos intereses comunes suficientemente amplios para justificar la creación de instituciones comunes. En estas condiciones, la existencia de una identidad débil es compatible con un cierto grado de legitimidad. No hace falta una lealtad exclusiva, sino que pueden coexistir, como sucede en la Unión, identidades colectivas múltiples, solapadas e interdependientes en función de problemas que requieren soluciones conjuntas, organizadas con arreglo a criterios territoriales y funcionales. No obstante, mientras que en los Estados miembros ambos tipos de legitimidad coexisten, reforzándose mutuamente y substituyéndose de forma complementaria, cuando se aborda el déficit democrático de la Unión, normalmente se confunden los dos tipos de legitimidad, olvidando que la naturaleza de ésta es fundamentalmente distinta de la de los Estados.

En general, una legitimidad basada esencialmente en los resultados – las políticas - genera mucha más complejidad institucional ya que, a la hora de resolver efectivamente los problemas, se han de tener en cuenta el máximo número posible de intereses. Ello explica la escasa transparencia del proceso de decisión, la importancia de las redes de políticas, ejemplificadas en los 700

grupos de expertos públicos y privados que asisten a la Comisión, los 250 comités y grupos de trabajo que preparan las decisiones del Consejo o los laberínticos procedimientos de la comitología, en la que la Comisión, las administraciones y los grupos de intereses y, sólo marginalmente, el parlamento, negocian las condiciones de ejecución de la normativa europea.

Habida cuenta de la falta de responsabilidad política (*accountability*) ante un electorado, agravada por la escasa visibilidad política del parlamento y del gobierno europeo, la legitimidad de las decisiones depende en buena medida de su capacidad de alcanzar el consenso, lo cual implica que las cuestiones más conflictivas queden aparcadas, avancen muy lentamente o reflejen el mínimo común denominador. La prueba más evidente es que, a pesar de la progresiva extensión del voto por mayoría cualificada, el Consejo tiende todavía a decidir por unanimidad (PE, 2002). Lo mismo puede decirse de las demás instituciones (Comisión, Consejo Europeo y, cada vez más, PE) o de la necesidad de alcanzar un alto grado de colaboración entre los distintos niveles de gobierno y con los actores no gubernamentales para implementar las políticas (Beetham y Lord, 1998: 92). Al mismo tiempo, muchas decisiones, antes adoptadas en el ámbito estatal, arropadas por mayorías parlamentarias, ahora las adoptan en Bruselas los mismos gobiernos que después las habrán de aplicar en sus respectivos Estados sin ninguna posibilidad de control o de sanción electoral. En ocasiones, los ministros nacionales recurren incluso a la Unión para salvar los bloqueos internos o se escudan en ésta para imponer determinadas políticas (Delgado, 2003). Otras decisiones quedan en manos de autoridades independientes, como el BCE³. A ello se añade el impacto de las políticas europeas en los Estados miembros. A primera vista, parece que éstos refuercen su legitimidad a través del aumento de la capacidad de actuación que proporciona la UE. Sin embargo, también hay que tener en cuenta los efectos impopulares de algunas políticas europeas, la tendencia de muchos gobiernos a eludir sus responsabilidades, cargando las culpas a la Unión, y la práctica imposibilidad de la mayoría de los parlamentos de controlar eficazmente la actuación europea de sus Ejecutivos (Haenel y Sicard, 2003).

5. Las respuestas de la Convención europea

Apenas difundido, el proyecto constitucional aprobado por la Convención presidida por Giscard d'Estaing suscitó todo tipo de comentarios que podrían sintetizarse en dos afirmaciones categóricas y contradictorias: “El proyecto de Constitución de Europa supone el mayor paso dado por los europeos hacia su soñada unión política” (El País, 16-6-03) y “what was harden to imagine was that the convention would produce a text which would worsen the very problems is has been instructed to adress” (The Economist, 21-6-03). La reacción de los

³“Ya que, por definición, las regulaciones que generan eficiencia (Pareto) mejoran el bienestar general sin violar intereses fundamentales, las políticas europeas no necesitan una legitimación (basada en los inputs) democrática. En cambio, su legitimidad (basada en los outputs) necesita ser protegida de las interferencias políticas” (Scharpf, 2003).

líderes políticos fue más matizada. El Presidente francés, Jacques Chirac y el Canciller alemán, Schröder, no ocultaron su satisfacción habida cuenta de que el texto recogía muchas de las propuestas conjuntas presentadas en enero de 2003 por sus respectivos ministros de Exteriores, De Villepin y Fischer. Blair y Aznar, más reservados, lo consideraron como “una buena base de partida para los trabajos de la CIG”, encargada de elaborar la propuesta definitiva. En cualquier caso, como era previsible, el proyecto no ha satisfecho a todo el mundo y, en particular, a los dos bandos tradicionalmente opuestos a lo largo de la historia de la construcción europea: los partidarios de una Europa federal y los intergubernamentalistas, defensores de las esencias de la soberanía estatal. No obstante, si éste sigue siendo el *cleavage* principal, no es el único. Los debates de la Convención reflejan igualmente otros conflictos latentes en la Unión, como la oposición entre Estados grandes y pequeños, entre ricos y pobres, del norte y del sur y, ahora también, del este y el oeste; entre regiones y Estados, atlantistas y europeístas, y entre los Gobiernos y las instituciones. En cualquier caso, quizá sea la *boutade* del vicepresidente Amato, la que mejor resume los resultados ambivalentes de la Convención: “estoy satisfecho, pero yo quería una niña y hemos parido un niño” (La Repubblica, 23/6/03).

Antes de entrar en los aspectos sustantivos de las reformas propuestas conviene detenerse, aunque sea brevemente, en el método seguido (Hoffman, 2002; Crum, 2003; Closa, 2003), ya que éste puede explicar en buena medida los primeros.

5.1. El método

En relación con el método diplomático y opaco de las CIG, la Convención europea presenta cuatro características inéditas (Hoffman, 2002): la representación, el mandato, la presidencia y el debate público. La Convención reunió a una amplio abanico de representantes institucionales de los Estados miembros y de los candidatos, etc., representantes de los parlamentos europeo y nacionales (mayoritarios en la Convención) de los gobiernos y las autoridades subnacionales a través del CdR. Por vez primera, los representantes populares (parlamentarios europeos y parlamentarios nacionales), mayoritarios en la Convención, pudieron participar directamente en el proceso. Los eurodiputados desempeñaron un papel clave al formar un grupo mucho más homogéneo y preparado que los parlamentarios nacionales, sin olvidar la ventaja adicional de “jugar en casa”. La pluralidad de actores permitió la formación de coaliciones variables basadas, no sólo en “intereses y preferencias nacionales”, sino también en afinidades de ideológicas, territoriales, institucionales, culturales, etc. Ello obligaba a los representantes de los gobiernos a anticipar sus posiciones y a estar más abiertos a las propuestas de los demás miembros de la Convención. Como prueba de ello, cabe citar la propuesta franco-británica sobre la presidencia del Consejo Europeo de mediados de 2002, la iniciativa franco-alemana de enero 2003 relativa a la arquitectura institucional de la Unión y otras aportacio-

nes individuales o conjuntas. La entrada en juego, una vez iniciados los trabajos, de los ministros de Exteriores francés y alemán demuestra la prioridad atribuida a la Convención por sus respectivos Gobiernos.

Uno de los aspectos más positivos de la Convención fue su capacidad de ir forjando el consenso alrededor de posiciones ampliamente compartidas que se iban matizando y modelando para dar cabida a las distintas posiciones. Ello exigía una dirección. En un proceso deliberativo de estas características, el papel de la presidencia de Giscard D'Estaing, dotada de la experiencia de un antiguo presidente de la República francesa, resultó clave para orientar los trabajos, evitando una deriva hacia una inacabable suma de debates asamblearios, lo cual habría minado su credibilidad dando alas a los euroescépticos. La dirección del proceso se vio facilitada igualmente por la labor de los demás miembros del Presidium y, en especial, de los dos vicepresidentes, y antiguos primeros ministros, Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene. Otra novedad importante, surgida por iniciativa de los propios convencionales (Crum, 2003), fue la división interna en once grupos de trabajo en los cuales se fue fraguando el consenso alrededor de cuestiones básicas, como la personalidad legal de la Unión o la simplificación de la estructura institucional, mediante la fusión de los tres pilares y, consecuentemente, la sustitución de los tratados por un único texto constitucional dividido en tres partes básicas relativas, la primera, a los objetivos, los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión, las competencias y las instituciones; la segunda, a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión; la tercera a las políticas; y, la última, a los procedimientos de revisión, entrada en vigor, protocolos, etc. Un conjunto de modificaciones que, impulsadas por Amato, darían forma al primer borrador de Constitución presentado por Giscard a finales de octubre 2002 (Crum, 2003).

Por último, cabe destacar la transparencia que impregnó el proceso. Las sesiones eran públicas y los documentos puestos a debate resultaban previamente accesibles a través de la web de la Convención. Ello facilitó un seguimiento permanente, hasta ahora inédito en cualquier reforma de estas características, por parte de los medios de comunicación, el mundo universitario y la ciudadanía interesada en general. La legitimidad procedimental del proyecto de Constitución, no impidió, no obstante, ulteriormente, la introducción de algunas modificaciones substanciales por parte de los representantes de los gobiernos en el seno de la CIG que aprobó el proyecto de tratado constitucional en junio de 2004.

5.2. Una arquitectura institucional (a pesar de todo) más democrática

Desde el punto de vista sustantivo, la Convención europea, autoasumiendo el papel de asamblea constituyente, estaba llamada a realizar lo que podríamos definir como el transito de la lógica funcionalista (preconstitucional) a una lógica constitucional aplicando el principio de la división de poderes – ¿quién hace qué? - y, con ella, el de la atribución de responsabilidades en un sistema acos-

tumbrado a funcionar en base a objetivos (las políticas), en ausencia de una distribución clara de las competencias. Dicho esquema incluía, como corolario, la necesidad de establecer el principio de reserva de ley y el de jerarquía normativa con objeto de diferenciar los actos legislativos de los ejecutivos. En suma, para ser creíble, la Convención debía afrontar una serie de cuestiones básicas, muchas veces interrelacionadas, para la mejora de la democracia europea: el problema del ejecutivo bicéfalo, clarificando al mismo tiempo el reparto de las responsabilidades institucionales; el fortalecimiento de la Comisión ante las futuras ampliaciones; la definición de las competencias; la democratización del proceso de decisión; el paso de una lógica basada en los procedimientos a otras basada en los poderes atribuidos a las instituciones; y, por último, la operacionalización del principio de subsidiariedad mediante la inserción de los parlamentos nacionales y, eventualmente, los subnacionales, en la arquitectura europea.

Como era esperar, no todas las cuestiones fueron resueltas satisfactoriamente habida cuenta de los condicionamientos derivados de los equilibrios históricos, de la variedad de sistemas nacionales (unitarios, federales, regionalizados, etc) y culturas políticas y, en última instancia, de las resistencias de los gobiernos (Wallace, 2003). Por ejemplo, la propuesta relativa a la investidura parlamentaria del presidente de la Comisión por el PE ¿no iría en detrimento del monopolio de iniciativa legislativa atribuido a ésta, favoreciendo así su debilitamiento? ¿En qué medida los Gobiernos estarían dispuestos a renunciar a los poderes ejecutivos atribuidos al Consejo? ¿En caso contrario, era imaginable el establecimiento de un voto de censura del Consejo por parte del Parlamento? ¿Cómo distinguir las decisiones políticas, de carácter legislativo, adoptadas conjuntamente por el PE y el Consejo, de las meramente administrativas, reservadas a éste último y a la Comisión? ¿Qué repercusiones podía tener para ésta el abandono del método comunitario? A continuación, analizaremos el alcance de las reformas introducidas por la Convención con objeto de determinar en qué medida éstas implicaban un incremento efectivo de la legitimidad democrática tomando como referencia cuatro criterios básicos: la representatividad, la transparencia, la simplificación y la eficacia.

La legitimidad democrática de la Unión se halla estrechamente ligada al papel del PE en el proceso de decisión. En un sistema de democracia representativa existen dos formas básicas de garantizar la responsabilidad del gobierno ante el pueblo: la parlamentaria y la presidencialista. La más común en Europa se refiere al control del ejecutivo por el parlamento como depositario de la soberanía popular. Las dos principales alternativas barajadas por la Convención fueron la investidura directa del presidente de la Comisión por el PE o su designación por los Estados miembros por mayoría cualificada con arreglo al resultado de las elecciones, con posterior ratificación por el Parlamento. Esta fue la fórmula finalmente elegida, aceptada posteriormente por la CIG, con el objetivo de preservar el poder de iniciativa de la Comisión y dotarla de la doble legitimidad de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos. Con excepción de la PESC y de los demás casos previstos en el proyecto de Constitución,

el presidente de la Comisión asume la representación exterior de la Unión. Por tanto, la Unión hablará con dos voces - las de los dos presidentes - e incluso tres si añadimos la del ministro europeo de Exteriores.

Ante la disyuntiva de concentrar todas las funciones ejecutivas en la Comisión, como pretendía ésta, en el Consejo, como propugnaban algunos Estados, o mantener el bicefalismo actual, la Convención optó por esta última alternativa, es decir, por el tradicional equilibrio entre intergubernamentalismo y supranacionalismo. Por lo tanto, el proyecto refuerza el presidencialismo, tanto de la Comisión como del Consejo Europeo. La ventaja puede consistir en atribuir una mayor centralidad a ambas instituciones; el inconveniente, en cambio, reside en el riesgo de fomentar la competencia entre ambas, quizá en detrimento de la Comisión, manteniendo al mismo tiempo el problema de la confusión de las responsabilidades ejecutivas y de la falta de control político del Consejo.

Para garantizar una mayor eficacia, la Convención proponía disminuir el número de comisarios, pero sólo a partir del 1 de noviembre 2009, como concesión a los pequeños Estados miembros, temerosos de perder su capacidad de influencia. Tras esta fecha, la Comisión hubiese estado compuesta por el presidente, el ministro europeo de Exteriores y por 13 comisarios con derecho de voto, elegidos "por rotación equitativa" entre los Estados miembros. El presidente habría designado el mismo número de comisarios delegados (sin derecho de voto) a partir de una terna presentada por los Estados. Como ahora, los miembros titulares de la Comisión debían superar el voto de investidura del Parlamento. Sin embargo, la CIG optó por la fórmula de un comisario por cada Estado miembro hasta 2014 y, después, por un número de comisarios equivalente a los dos tercios de los Estados miembros.

En cuanto al PE, la Convención había propuesto aumentar el número de miembros hasta 734, con un reparto tendente a limitar la tradicional superrepresentación de los Estados miembros más pequeños a favor de los más poblados. Durante la CIG, las presiones de los primeros y de España (a cambio de concesiones en el cálculo del voto ponderado) condujeron a un aumento del número total hasta 750. En todo caso, el Parlamento se consagra como legislador de la Unión al mismo nivel que el Consejo de Ministros (Consejo Legislativo) cuando éste decide por mayoría cualificada. La mayoría se extiende a 36 áreas anteriormente reservadas a la unanimidad, incorporando los temas de justicia e interior y quedando sólo fuera la política exterior, la cooperación en materia penal, la fiscalidad y la Seguridad Social, por imposición del Reino Unido. Sin embargo, el Consejo Europeo, por unanimidad, podrá ampliarla cuando lo estime oportuno.

La ponderación del voto en el Consejo era el tema institucional más espinoso. La Convención presentó una propuesta fuertemente apoyada por Francia y Alemania que desmontaba el entuerto de Niza: la suma de los votos debía representar, al menos, el 50% de los Estados y el 60% de la población, sin bien el Consejo podía exigir, en algunos casos, una mayoría supercualificada equivalente a los 2/3 de los Estados miembros. El nuevo sistema constituía un avance democrático fundamental puesto que atribuía un mayor peso decisorio a los Estados miembros más poblados. Sin embargo, para vencer las resistencias de España y Polonia, tras el fracaso de las negociaciones durante la Presidencia italiana del segundo semestre de 2003, la CIG decidió aumentar los porcentajes hasta el 55% y el 65%, respectivamente. Con ello, se alcanzó un acuerdo más aceptable para España con el que Polonia tuvo que conformarse.

La creación de una presidencia estable del Consejo Europeo, a pesar de las fuertes resistencias de la Comisión y de los pequeños Estados miembros, representó una de las novedades más destacadas del proyecto que no fue alterada durante la CIG. Con arreglo a ello, el presidente es elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez. Su principal función consiste en “presidir” y “animar” los trabajos “en cooperación con el presidente de la Comisión”. El Consejo sigue siendo la institución dominante. No obstante, un presidente con dedicación exclusiva, un ministro de exteriores y la práctica generalización de la mayoría cualificada le confieren un carácter mucho más europeo. Su poder efectivo estará determinado por las disposiciones constitucionales, pero también por la personalidad y la capacidad de liderazgo del hombre o la mujer elegidos.

Otra de las novedades surgidas de la Convención es el nuevo ministro de Exteriores, propuesto por Francia y Gran Bretaña, que fusiona las actuales figuras del Alto Representante para la PESC y del comisario de Relaciones Exteriores. Nombrado directamente por el Consejo, el ministro es miembro de la Comisión, en calidad de vicepresidente y, al mismo tiempo, preside el Consejo de Exteriores, cuyas decisiones seguirán siendo adoptadas por unanimidad. En materia de defensa, el proyecto constitucional abre la puerta para que un núcleo reducido de países (8 como mínimo) pueda ir más lejos que los deseos de la mayoría.

La creación del “Consejo Legislativo” fue una de las aportaciones más interesantes de la Convención en términos de eficacia y transparencia. A modo de segunda cámara territorial, éste habría actuado a puerta abierta en calidad de legislador, junto con el PE. Sus integrantes, coincidentes con los del Consejo de Asuntos Generales, se habrían encargado igualmente de preparar la agenda de las cumbres europeas junto con la Comisión. Las demás formaciones sectoriales del Consejo de Ministros, sin capacidad legislativa y presididas por representantes de los Estados miembros con arreglo a los criterios de la rotación anual (como mínimo), el equilibrio geográfico y la diversidad de los Estados miembros, debían actuar como comisiones del Consejo Legislativo. Ante las resistencias de los ministros integrantes los Consejos sectoriales a perder su actual

cuota de poder, la CIG enterró rápidamente la propuesta. Ahora, los distintos Consejos estarán presididos por turnos de un año por un ministro elegido según unas reglas aún no definidas.

Otra innovación destacable, mantenida en el proyecto final, se refiere a la aplicación del principio de subsidiariedad mediante la implicación de los parlamentos nacionales y, cuando corresponda, de los regionales en el proceso de formulación de las propuestas legislativas por parte de la Comisión (Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad). Asimismo, el Consejo y el PE remitirán a los parlamentos nacionales, respectivamente, las posiciones comunes y las resoluciones legislativas. Las propuestas de la Comisión deberán incluir una evaluación de sus posibles repercusiones en términos de subsidiariedad y proporcionalidad, y su posible impacto sobre la legislación interna. Cuando un tercio, al menos, de los parlamentos nacionales lo soliciten, la Comisión deberá reevaluar su propuesta que, no obstante, podrá mantener mediante una resolución motivada. Más allá de la información a los parlamentos de la actuación de los respectivos gobiernos a nivel europeo, el aspecto más innovador consiste en la inserción de los primeros en el proceso legislativo europeo como garantía del respeto del principio de subsidiariedad, en base al cual, en las materias en las que la competencia se halla compartida entre la Unión y los Estados miembros, la Comisión sólo podrá avanzar sus iniciativas demostrando que el nivel europeo es el más adecuado. El mecanismo confía a los parlamentos nacionales la facultad de informar a las regiones con poderes legislativos sobre las propuestas de la Comisión. Por su parte, el Comité de las Regiones estará legitimado para impugnar ante el TJCE las propuestas de la Comisión cuando no haya sido consultado en los supuestos previstos en el proyecto de Constitución.

La regulación de la subsidiariedad desde esta perspectiva federalista o multinivel abre la puerta a otros actores institucionales de los Estados miembros en función de sus respectivas Constituciones. Ello obligará a establecer mecanismos internos para determinar las implicaciones de las propuestas legislativas para los distintos niveles de gobierno. Por lo tanto, en lugar de monopolizar, como hasta ahora, la representación de sus respectivos Estados, los gobiernos deberán tener en cuenta a las demás instituciones (Amato, 2003). Las actividades de coordinación jugarán, previsiblemente, un peso creciente y, con ellas, las relaciones con los parlamentos nacionales y regionales. Los gobiernos deberán informar más y mejor a los demás actores para evitar la aparición de contradicciones en la definición de las posturas nacionales a lo largo del proceso de decisión. En otras palabras, uno de los efectos más positivos para la democracia del mecanismo de “early warning”, ligado a la subsidiariedad, podría ser, no tanto el envío a Bruselas de las opiniones de los parlamentos, sino la obligación de los gobiernos de sintonizar más con los legisladores internos.

Conclusiones

Tal y como se ha ido desarrollando, la estructura de la gobernanza europea no se corresponde con las distintas definiciones de la democracia acuñadas a lo largo del tiempo: ninguna de las instituciones europeas satisface plenamente los principios democráticos de responsabilidad ante los ciudadanos y de transparencia de las decisiones. El proyecto de Constitución elaborado por la Convención europea y revisado posteriormente a la baja por los Estados miembros no resuelve totalmente los problemas de legitimación acumulados a lo largo de los años por la UE. En particular no aporta nada significativo en lo relativo a la ciudadanía europea, las identidades culturales y los nuevos derechos. Sin embargo, en el ámbito institucional, introduce una serie de novedades importantes que refuerzan principalmente los *inputs* del sistema, siguiendo los parámetros de un nuevo constitucionalismo. El PE, como representante del interés general y depositario de la legitimidad popular de la Unión, asume casi plenamente el conjunto de las funciones legislativas, que comparte con el Consejo de la Unión. Las decisiones se adoptarán por una mayoría cualificada que tendrá en cuenta mucho más que hasta ahora la población real de los distintos Estados miembros. En un Consejo de 25 miembros, ninguno de los grandes Estados podrá imponer su ley. Con la nueva regla mayoritaria, para adoptar una decisión será necesario reunir los votos de, al menos, el 65% de la población, lo cual favorece sin duda más a los cuatro Estados miembros más poblados que, no obstante, no podrán decidir solos. En sentido inverso, al menos once de los 19 Estados miembros menos poblados tendrán la posibilidad de bloquear una decisión aunque está apoyada por los seis Estados más grandes.

La introducción de la jerarquía normativa representa igualmente un avance fundamental en el gobierno europeo que no debería pasar desapercibido. El Parlamento y el Consejo se ocuparán de la aprobación de las leyes y las leyes-marco europeas, dejando su ejecución y la adopción de las decisiones administrativas en manos del ejecutivo dual. Aquí reside una de las limitaciones más importantes de la reforma, que deja prácticamente intacto el sistema de la comitología.

Uno de los temas más espinosos es el del Ejecutivo bicéfalo. El presidente estable del Consejo puede dejar en la sombra al presidente de la Comisión a pesar de su legitimación indirecta por la vía parlamentaria. Al mismo tiempo, se corre el riesgo de acuñar un sistema institucional asentado en dos pilares encabezados por cada una de las instituciones. Algunos habrían preferido un único presidente: el de la Comisión. Sin embargo, todavía está por demostrar que la doble presidencia tenga que debilitar necesariamente el gobierno de la Unión. La fórmula ambigua adoptada sigue reflejando la dualidad de legitimidades que conviven en la UE: la de los Estados y la del Parlamento. En cualquier caso, la Comisión, que ve reforzadas sus atribuciones, deberá acostumbrarse a jugar un papel que la asemeja más a un Ejecutivo responsable ante el Parlamento que a

una agencia tecnocrática. El mantenimiento del poder de iniciativa y la reducción del número de comisarios eran dos condiciones necesarias para su eficacia. Las presiones de los pequeños Estados han dado al traste con ésta última.

La apuesta de la Convención a favor de institucionalizar formas de democracia participativa se ha mantenido en el proyecto final. Para ello, las instituciones de la Unión deberán mantener un “diálogo abierto, regular y transparente con las asociaciones representativas y la sociedad civil”. Siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco sobre la Gobernanza democrática, se formaliza la consulta de la Comisión con las distintas partes afectadas al objeto de garantizar que las acciones de la Unión sean “transparentes y coherentes”. La novedad más destacada reside sin duda en la introducción del referéndum de iniciativa popular, mediante el cual un mínimo de un millón de ciudadanos europeos pertenecientes a un “número significativo” de Estados miembros podrán incitar a la Comisión a presentar una propuesta sobre un tema cuya regulación se considere necesaria para el desarrollo de la Constitución.

Por último, la regulación de la subsidiariedad que contempla el proyecto puede representar un cambio radical en las relaciones entre los Gobiernos y los parlamentos nacionales y subnacionales. Dicho cambio hacia el pluralismo institucional en la UE dependerá en gran medida de la evolución del futuro Tratado hacia una verdadera Constitución europea que sea capaz de sintetizar las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.

En resumen, a pesar de que los retoques intergubernamentales hayan desvirtuado algunos aspectos institucionales clave, el proyecto salido de la Convención sigue representando un avance en el lento proceso de construcción de la democracia europea.

Referencias bibliográficas

AMATO, G. (2003), Conferencia en la *Giornata di Studio in Memoria di Alberto Predieri*, Florencia, Aula Magna dell'Università di Firenze, 21 de marzo.

ASTRID (2003), “Per la Costituzione dell'Unione europea”, Associazione per Gli Studi e le Ricerche sulla Reforma delle Istituzioni Democratiche e sull'Innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche, Roma, febrero.

BANCHOFF, T y SMITH, M.P. (1999), “Conceptual Legitimacy in a Contested Polity”, en Banchoff y Smith (eds.), *Legitimacy and the European Union*, Londres: Routledge

BEETHAM, D. y Ch. LORD (1998), *Legitimacy and the European Union*, Londres: Longman.

BELLAMY, R. y CASTIGLIONE, D. (2002), "The Uses of Democracy: Reflections on the European Democratic Deficit"

http://www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/mixed_polity/democdef.pdf

BENZ, A y EBERLEIN, B. (1999), "The europeanisation of regional policies: patterns of multi-level governance", *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 329-348.

BURNS, T.R. y S.V. ANDERSEN (1998), "L'Unione e la politica postparlamentare", *Il Mulino*, 377, pp. 419-438.

CHRYSSOCHOOU, D.N. (2001), "Towards a Civic Conception of the European Polity", *Working Paper 33/01*, University of Exeter, Department of Politics.

CLOSA, C. (2003), "The Convention method: a model for democratizing the European Union?", *Democracy and Accountability in an Enlarged European Union*, SWP, Berlín

swp.berlin.org/pdf/coneur/Closa.pdf

Comisión Europea (2001), "La Gobernanza Europea: un Libro Blanco", COM 2001, 428, Bruselas.

CRUM, B. (2003), "Towards Finality? A preliminary assessment of the achievements of the European Convention", *ARENA Working Papers, WP 03/4*

<http://www.arena.uio.no>

DECKER(2002), "Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 265-272.

DEHOUSSE (1995), "Constitutional Reform in the European Community: are there alternatives to the majority avenue ?", *West European Politics*, 3, pp. 118-136

DELGADO, L. (2003), *Europeización y Política de Inmigración: Un Estudio sobre el Caso Español, 1985-2001*, Tesis Doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, UCM.

EBERLEIN y KERWER (2002), "Theorizing the New Modes of European Governance", *European Integration on Line Papers (EIoP)*, 5 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>).

ERIKSEN, E.O. y J.E. FOSSUM (2000), "Post-national Integration", en ERIKSEN y FOSSUM (eds.), *Democracy in the European Union*, Londres : Routledge.

ERIKSEN, E.O. y J.E. FOSSUM (2002), "Europe in Search of legitimacy. Assessing Strategies of Legitimation", *Arena Working Papers 02/38*, Arena: Oslo.

FOLLESDAL, A. (2000), "Theories of Democracy for Europe: Multi-level Challenges for Multi-level Governance", *Workshop 109*, Oslo: Arena.

GISCARD D'ESTAING, V.:
[dhttp://ue.eu.int/pressdata/FR/conveur/76530.PDF](http://ue.eu.int/pressdata/FR/conveur/76530.PDF)

HAENEL, H. y F. SICARD (2003), *Enraciner l'Europe*, Paris: Seuil.

HÉRITIER, A. (2001), "New modes of Governance in Europe. Policy making without legislating", Bonn: Max Planck Project Group 2001/14.

HIX, S. (1998), "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics*, 1, pp. 1-30

HIX, S. (2002), "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won in Amsterdam", *British Journal of Political Science*, 32, pp. 259-280.

HOFFMAN, L. (2003), "The Convention on the Future of Europe" – Thoughts on the Convention-Model", *Jean Monnet Working Paper 11/02*, NYU: Jean Monnet Program.

HOOGHE, L. y G. MARKS (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield,.

JACHTENFUCHS, M. (2001), "The Governance Approach to European Integration", *Journal of Common Market Studies*, 2, pp. 245-64.

JOERGES, Ch. (2001), "Deliberative Supranationalism – Defence", European Integration online papers (EIoP), 8
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-008a.htm>

KOHLER-KOCH, B. y B. EISING (eds.), 1999, *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres: Routledge.

KOHLER-KOCH, B. (1999), "Europe in Search of a Legitimate Governance", *Arena Working Papers, WP 99/27*, Oslo.

KOHLER-KOCH, B. (2000), "Framing the bottleneck of constructing legitimate institutions", *Journal of European Public Policy*, 4, pp. 513-531.

LAFFAN, B. (1999), "Democracy in the European Union", en L. CRAM, D. DINANY N. NUGENT (eds.), *Developments in the European Union*, Oxford: Oxford Uni Press.

- LAFFAN, B. (2001), « The European Union polity : a union of regulative, normative and cognitive pillars », *Journal of European Public Policy*, 5, pp. 709-727
- LORD, Ch y P. MAGNETTE (2002), « Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union », *Working Paper 39/02*.
- MAGNETTE, P. (2003), *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union Européenne*, Bruselas : Institut d'Etudes Européennes.
- MacCORMICK, N. (1997), "Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth'", *Law and Philosophy*, 4, pp. 331-356.
- MAJONE, G. (1996), *Regulating Europe*, Londres : Routledge.
- MAJONE, G. (1998), "Europe's 'Democratic deficit': The Question of Standards". *European Law Journal*, 1, pp. 5-28.
- MORATA, F. (1999), *La Unión Europea: Actores, Procesos y Políticas*, Barcelona: Ariel, Cap. 2.
- MORATA, F. (2000), "Gobernanza Europea y Políticas Públicas", en F. MORATA (ed.), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.
- MORATA F. (2002), "The Role of the Regions in the Local-Global Axis", en VV.AA., *Governance for Sustainable Development*, Barcelona: CADS-IIG.
- MORATA, F. y A.M. FERNÁNDEZ (2003), "The Spanish Presidencies. From commitment to reluctance towards European Integration", en O. ELGSTRÖM (ed.), *European Union Council Presidencies*, Londres: Routledge.
- MORAVCSIK, A. y NICOLAÏDIS, K. (1998), "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions, JCMS, 1, pp. 59-85.
- MORAVCSIK, A. (1998), *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from messina toMaastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- MORAVCSIK, A. (2002), "In Defence of the 'Democratic Deficit'. Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*", 4, 2002.
- OLSEN, J.P. (2002), "What legitimate role for the Euro-citizens", *Arena Working Papers, WP 02/24*, Oslo: ARENA.
- European Parliament (2002), "The New Europe: Governance in a Union of Up to 30 member Status", *Working Paper, Constitutional Affairs Series, AFCE 1001 EN*, 4-2002.

QUERMONNE, J.L. (2001), *L'Europe en quête de légitimité*, Paris : Presses de Sciences Po.

QUERMONNE J.L. (2002), « La Question du Gouvernement Européen », *Études et Recherches* N. 20, Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe, Paris, noviembre.

RHODES, R.A.W (1997), *Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Milton Keynes/Philadelphia: Open University Press.

ROSAMOND, B. (2001), “Functions, Levels and European Governance”, en H. WALLACE (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Houndmills. Palgrave.

SBRAGIA, A. (2002), “The Dilemma of Governance with Government”, *Jean Monnet Working paper 3/02*, The Jean Monnet Program, NYU School of Law.

SCHARPF, F.W. (1998), “Interdependence and Democratic Legitimation”, MPIfG Working Paper 98/2, Colonia: Max Planck Institute for the Study of the Societies

SCHARPF, F.W. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

SCHARPF, F.W. (2002), “The European Social Model: Coping with Challenges of Diversity”, *Journal of Common Market Studies*, 4, pp. 545-570.

SCHARPF, F.W. (2003), “Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU” *MPIfG Working Paper 03/1*, Febrero.

WALLACE, H. (2000), “The Institutional Setting: Five Variations on a Theme”, en H. WALLACE y W. WALLACE (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

WALLACE, H. (2001), “The Changing Politics of the European Union: An Overview”, *Journal of Common Market Studies*, 4, pp. 581-594.

WALLACE, H. (2003), “Designing Institutions for an Enlarged European Union”, en B. DE WITTE (eds.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, pp. 85 y ss.

WEILER, J. (2002), “A Constitution for Europe? Some Hard Choices”, *Journal of Common Market Studies*, 4, pp. 563-580.



