

Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea*

Javier Arregui

Profesor Titular Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universitat Pompeu Fabra

Sumario: I. Introducción.—II. Concepción de legitimidad democrática y marco teórico.—III. Legitimidad democrática y rendimiento de cuentas en la UE. III.1. Legitimidad procedimental. III.2. Legitimidad y eficacia de los resultados políticos en la UE. III.3. Legitimidad social.—IV. Propuestas para incrementar la legitimidad democrática de la UE.—V. Conclusiones.—VI. Agradecimiento.

Resumen: Este *paper* examina las prácticas de gobernanza de la Unión Europea (UE) y su relación con el diseño institucional que, en última instancia, es el que determina el modelo de funcionamiento democrático de la UE. Para ello se toman como punto de referencia y de análisis los principales actores e instituciones que dirigen el proceso político de la UE y los *outputs* que producen. El *paper* muestra que los equilibrios de poder de la UE permiten la adopción de políticas moderadas y cercanas a las preferencias medianas del ciudadano europeo. Sin embargo, la UE también presenta serias deficiencias en su diseño y funcionamiento institucional tales como la limitada existencia de procesos de competición política, la ausencia de rendimientos de cuentas verticales o los excesivos procesos de delegación política. Todo ello limita la legitimidad democrática de la UE.

Palabras clave: déficit democrático, Unión Europea, competición política, rendimiento de cuentas; diseño institucional.

Abstract: *This paper examines the governance practices of the European Union (EU) and its relationship with the institutional design, which ultimately, is what determines the model of the democratic functioning of the EU. In order to do this, I will take as a reference point and analysis, the main actors and institutions that drive the EU political process and the outputs they produce. The paper shows that the checks and balances of power in the EU allow adopting moderate and centrist policies which are close to the median preferences of European citizens. However, the EU also has serious shortcomings in its design and institutional performance, such as the virtual absence of processes of political competition, the absence of*

* Recibido el 18 de diciembre de 2011, aceptado el 25 de enero de 2012.

processes of vertical accountability and excessive processes of political delegation. All these factors limit the EU's democratic legitimacy.

Keywords: *democratic deficit, European Union, political competition, accountability, institutional design.*

I. Introducción

El debate sobre la calidad democrática en la Unión Europea (UE) refleja una discusión más amplia en política comparada sobre los desafíos a los que se enfrentan las instituciones de los gobiernos representativos en el siglo XXI, en el que el proceso de globalización avanza sin pausa. La irrupción de organizaciones internacionales como Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional o transnacionales como la UE, ha supuesto crear arenas políticas donde se adoptan decisiones que trascienden a los estados nacionales. La UE simboliza, en estos momentos, el laboratorio más avanzado a la hora de verificar la posibilidad de un proceso democrático en el nivel supranacional.

Las preocupaciones sobre la legitimidad democrática de la UE fueron expresadas (por algunos politólogos y grupúsculos anti-europeos) en una fecha tan temprana como a principios de los años 80 del siglo pasado, antes de que entrara en vigor el *Acta Única Europea*. En este primer momento, se expresó la preocupación de que la transferencia de capacidad decisoria que se estaba realizando desde los estados hacia Bruselas no tenía suficientes garantías parlamentarias. El déficit democrático fue, en un primer momento, una preocupación en estos países que habían disfrutado de una tradición democrática estable y que tenían un sistema político altamente eficaz (Reino Unido, Holanda o Dinamarca). Posteriormente, estas preocupaciones se fueron extendiendo a otros estados, incluidos los nuevos estados miembros de Europa del Este, donde existe un importante nivel de rechazo a delegar poderes a instituciones que no sean elegidas directamente por los ciudadanos.

La noción de déficit democrático es en la actualidad una de las más utilizadas para describir el sistema político de la UE. A pesar de ello, existen autores que argumentan que no existe déficit alguno en la legitimidad democrática de la UE. Por ejemplo, Majone¹ y Moravcsik² argumentan

¹ MAJONE, G., «The Credibility Crisis of Community Regulation», en *Journal of Common Market Studies* n.º 38, 2000, pp. 273-302.

² MORAVCSIK, A., «In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing the Legitimacy of the European Union», en *Journal of Common Market Studies*, n.º 4, 2002, pp. 603-34.

que en la UE no hay déficit de legitimidad porque conciben el proceso de integración europea como un mero sistema regulador del mercado. La regulación de dicho mercado produciría, de acuerdo a estos autores, resultados económicos que son Pareto-eficientes para los ciudadanos. En esta concepción, la UE sería un sistema político altamente eficaz ya que a través de agencias reguladoras produce resultados políticos óptimos que las instituciones democráticas mayoritarias. Sin embargo, a estos autores se les olvida que la UE no sólo regula el mercado sino que también tiene capacidad normativa sobre prácticamente todas las áreas políticas (incluidas políticas macroeconómicas, políticas redistributivas y de impuestos indirectos, entre otras muchas). Por ello, es fácilmente argumentable que la UE en estos momentos carece de las condiciones estructurales necesarias para que pueda convertirse en un sistema político genuinamente democrático. La UE es un sistema político de gobernanza compuesto que presenta tanto una separación horizontal de poderes (entre instituciones de gobierno) como vertical (tal y como sucede en los sistemas federales). Esta democracia compuesta produce decisiones políticas autorizadas sin el apoyo de un gobierno y con carencias evidentes en los mecanismos de competición política, transparencia y rendimiento de cuentas que lideran el proceso político. Estas carencias se sustentan en la inexistencia de un demos europeo con el que establecer una regla mayoritaria aceptable en el proceso de toma de decisiones.

Este artículo examina en qué medida existe un problema de legitimidad democrática y de rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. Para contestar esta pregunta se toma como punto de referencia y de análisis los principales actores e instituciones que dirigen el proceso político de la Unión Europea, los *inputs* que introducen y los *outputs* que producen. El objetivo de esta pregunta es evaluar las prácticas de gobernanza de la Unión Europea y su relación con el diseño institucional que, en última instancia, es el que determina el modelo de funcionamiento democrático de la UE.

En la siguiente sección, desarrollo el marco teórico que utilizo para evaluar la legitimidad democrática de la Unión Europea. En la tercera sección analizo hasta qué punto existe un déficit de legitimidad democrática en las distintas fases del proceso político. El análisis se centra en las nociones de legitimidad desarrolladas en la segunda sección. La cuarta sección desarrolla algunas propuestas de cambio que se pueden introducir en el sistema político europeo con el objeto de mejorar su legitimidad democrática. Finalmente, en la última sección formulo las principales conclusiones.

II. Concepción de legitimidad democrática y marco teórico

Cualquier resultado político puede expresarse en términos de legitimidad, pero (irónicamente) este concepto se utiliza con más frecuencia (que con menos) para invocar su ausencia. El concepto de legitimidad política es un concepto multidimensional que comprende diferentes elementos de legalidad, justificación normativa y legitimación. Un poder político es legítimo de acuerdo a Beetham y Lord³ en la medida en que: 1) se adquiere y ejerce de acuerdo a las normas establecidas (legalidad); 2) estas normas se fundamentan en creencias socialmente aceptadas que determinan cuál es la fuente de autoridad y los fines que ha de tener cualquier gobierno (es decir, la legitimidad convierte el poder en autoridad); y 3) las posiciones de autoridad adoptadas han de ser confirmadas a través de un consentimiento expreso de al menos parte de los integrantes de una comunidad política (esto se referiría al concepto de legitimación). Además, la legitimidad que tiene cualquier sistema político no se puede entender como un valor absoluto dicotómico sino como un *continuum* que comprende desde la legitimidad total hasta una legitimidad limitada pasando por valores de legitimidad condicionada.

Existen dos tradiciones en teoría política sobre el concepto de legitimidad. Por un lado, la tradición que se origina con las ideas de Locke y, por otro lado, la tradición que viene de las ideas de Hume. En la tradición que se inserta en Locke, la noción de consentimiento es crucial. De acuerdo a esta tradición, la legitimidad política se consigue en la medida en que los gobernantes se aseguran el consentimiento de los gobernados. Este consentimiento puede expresarse de un modo directo (por ejemplo, a través de elecciones o referéndums) o de un modo indirecto (a través de un consentimiento tácito de la acción de gobierno). Por otro lado, la tradición teórica que se inicia con Hume concibe la legitimidad como un proceso que se deriva de la eficacia y del buen desempeño político y económico. Desde esta perspectiva, los ciudadanos apoyarán los actos de un gobierno siempre y cuando su acción política les asegure una serie de beneficios. Sin embargo, se puede argumentar que este tipo de consentimiento no es una concesión de conformidad sino que es un tipo de beneplácito basado en una percepción de que el gobierno actúa en base al interés público⁴.

La función principal que desempeña la legitimidad dentro de un sistema político es unir a gobernantes y gobernados⁵. La legitimidad política es un

³ BEETHAM, D. y LORD, C., *Legitimacy and the European Union*, ed. Longman, Londres, 1998.

⁴ PLAMENATZ, J., *Man and Society*, ed. Longman, Londres, 1963, p. 302.

⁵ MATHER, J., *Legitimizing the European Union. Aspirations, Inputs and Performance*, ed. Palgrave, Nueva York, 2006.

requisito necesario para el éxito de un gobierno. La percepción de ausencia de legitimidad por parte de los integrantes de una comunidad política puede provocar una situación de crisis e inestabilidad política, ya que la legitimidad es lo que justifica tanto el comportamiento de las élites y de sus decisiones políticas como el grado de aceptación de los gobernados.

De acuerdo a Beetham y Lord (1998)⁶, cuando hablamos de la legitimidad democrática podemos identificar tres tipos diferentes de legitimidad. En primer lugar, la legitimidad procedimental. Este tipo de legitimidad se refiere a los métodos de selección y elección de los principales actores políticos. Cuanto más directos y libres sean estos métodos, mayor legitimidad procedimental disfrutarán. Dentro de este apartado también hay que tener en cuenta la transparencia interna y el nivel de burocratización de los principales actores políticos. En segundo lugar, la legitimidad en la eficacia a la hora conseguir determinados resultados políticos. Este tipo de legitimidad evalúa en qué medida los resultados que produce un sistema político recogen las demandas de los ciudadanos y, en particular, las preferencias del votante mediano. Los resultados de cualquier sistema político están directamente relacionados con la manera en la que tiene lugar el proceso de toma de decisiones, el sistema de contrapesos que existe y/o la existencia de procesos formales e informales de rendición de cuentas. El tercer tipo es la legitimidad social. Este tipo de legitimidad se refiere al sentimiento de pertenencia a una comunidad política por parte de los ciudadanos. Este tipo de legitimidad tiene implicaciones directas para la obediencia moral y el cumplimiento de las normas, así como para el nivel de participación o movilización política de los ciudadanos.

El carácter distintivo de la legitimidad democrática no se ha de cimentar sólo en que exista una determinada combinación de *inputs* y *outputs* políticos o en la existencia de una legitimidad social más o menos aceptable, sino que también se ha de asentar en la implementación de los valores fundamentales de la democracia. Esto es, la libertad y la autonomía de los ciudadanos. La democracia previene que los ciudadanos no estén alienados por las decisiones políticas que se adoptan. En una democracia, los ciudadanos han de estar convencidos de que realmente se gobiernan a sí mismos. Esto sólo puede llevarse a cabo con ciudadanos autónomos y bien informados.

Dentro de cualquier sistema político existen una serie de instituciones formales e informales que condicionan, en gran medida, la naturaleza de los procesos de legitimidad democrática.

En primer lugar, el diseño institucional de un sistema político ha de permitir cierto equilibrio entre la capacidad política de los actores (que re-

⁶ Vid. BEETHAM, D. y LORD, C., *op. cit.*, nota 3, p. 4.

presentan distintos tipos de intereses) y los resultados políticos que se producen. Dicho de otra manera, reforzar la legitimidad dentro de un sistema político compuesto (como es el caso de la UE) requiere establecer una clara separación de poderes y contrapesos institucionales que faciliten la adopción de decisiones políticas equilibradas. Además, este tipo de contrapesos requieren que exista algún tipo de control entre actores e instituciones con el objeto de prevenir, reparar o sancionar acciones ilegales que cualquiera de ellos pudiera cometer. Esto es lo que la literatura llama la existencia de un rendimiento de cuentas horizontal dentro de un sistema político^{7,8}. También existe un rendimiento de cuentas vertical que se refiere al mecanismo a partir del cual los ciudadanos tienen capacidad suficiente de hacer responsable a los actores de gobierno de los resultados de sus acciones. Esto se realiza a través de elecciones democráticas transparentes. De este modo, los actores políticos tienen más incentivos para ser eficaces en su acción política^{9,10}. Por tanto, los procesos de rendición de cuentas hacen referencia al establecimiento de mecanismos formales o informales que obliguen a políticos y burócratas a que informen y justifiquen a la opinión pública sobre cada una de las decisiones que adoptan, así como la posibilidad de que estos actores puedan ser sancionados por su comportamiento. Cuanto más institucionalizados estén los procesos de rendimientos de cuentas mayor legitimidad democrática y mayor eficacia del sistema político.

En segundo lugar, cualquier sistema democrático se establece a partir de mecanismos de competición política que además han de ser visibles para los ciudadanos. En cualquier sistema democrático la agregación de intereses tiene lugar (fundamentalmente) a través de la celebración de elecciones competitivas, siendo los partidos políticos los actores centrales en dicho proceso. Los ciudadanos eligen a los partidos que mejor representan sus intereses. La competición entre distintos actores políticos proporciona incentivos a la hora de desarrollar propuestas políticas entre los candidatos que pretenden gobernar¹¹. También permite a los ciudadanos castigar a los políticos que incumplen sus promesas electorales porque existen cadenas de rendimientos de cuentas claras y entendibles para

⁷ O'DONNELL, G., «Why the Rule of Law Matters», en *Journal of Democracy*, n.º 4, 2004-a, pp. 32-46.

⁸ O'DONNELL, G., «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 11, 2004-b, pp. 11-31.

⁹ Vid. O'DONNELL, G., *op. cit.*, nota 7, p. 6.

¹⁰ Vid. O'DONNELL, G., *op. cit.*, nota 8, p. 6.

¹¹ FEARON, J., «Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance», en PRZEWORSKI, A., STOKES, S. y MANIN, B. (coor.), *Democracy, Accountability and Representation*, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 55-97.

los ciudadanos¹². Por tanto, la existencia de elecciones competitivas es un elemento clave. Tanto en sistemas democráticos mayoritarios como consensuales, la existencia de elecciones competitivas garantiza que los actores políticos elegidos proporcionen algún tipo de respuesta a las preferencias de los ciudadanos.

En tercer lugar, cualquier sistema político requiere una identidad basada en algo más que la práctica política. Un sistema político va funcionar mejor si existe una ciudadanía que fundamenta su acción política en una serie de hábitos, convenciones y valores compartidos. Ello facilita que los ciudadanos puedan tener la capacidad necesaria para ejercer control de un modo efectivo sobre la acción de los principales actores políticos¹³. Además, la formación de la opinión y el debate público son ingredientes centrales en el funcionamiento de un sistema político. El debate y los procesos de deliberación política son los mecanismos que, en última instancia, facilitan la formación de la opinión pública sobre los temas que son objeto de una decisión. Sin procesos de deliberación es factible pensar que los ciudadanos no tendrán la oportunidad de formar sus preferencias en temas políticos complejos. Por tanto, los procesos de deliberación tienen una importancia capital en el funcionamiento de una democracia a la hora de crear esferas públicas autónomas.

Finalmente, conforme se incrementa el tamaño de un sistema político disminuye la posibilidad de que exista una participación efectiva de los ciudadanos¹⁴. Por tanto, en sistemas políticos de un tamaño considerable los procesos de delegación política son inevitables. Además, si al tamaño de un sistema político le añadimos una naturaleza internacional o transnacional, la necesidad de delegar capacidad de decisión todavía se hace más perentoria. Sin embargo, una vez que los ciudadanos delegan capacidad de decisión en terceros actores se enfrentan a una pérdida potencial de autoridad y de control sobre los temas que han delegado. Esta tensión entre la necesidad de delegar capacidad de decisión y los problemas asociados con los procesos de delegación evidencia el dilema al que se enfrentan los procesos de delegación política. En este sentido, podemos establecer un axioma: cuanto mayor sea el nivel de delegación en un sistema político, mayores serán los problemas de legitimidad democrática. Sin embargo, diferentes formas o modelos de delegación pro-

¹² PRZEWORSKI, A., STOKES S. y MANIN B. (coor.), *Democracy, Accountability and Representation*, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

¹³ DAHL, R., «Can International Organizations be Democratic? A Sceptics View», en SHAPIRO, I. y HACKER-CORDON, C. (coor.), *Democracy's Edges*, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 19-37.

¹⁴ DAHL, R., *On Democracy*, ed. Yale University Press, New Haven, 1998.

ducen resultados políticos muy distintos (ver Epstein y O'Halloran¹⁵ o Franchino, 2007¹⁶).

III. Legitimidad democrática y rendimiento de cuentas en la UE

La pregunta sobre los estándares que deben utilizarse para evaluar los credenciales democráticos de la UE depende de cómo se defina a la UE. La UE ha sido definida de múltiples maneras. En un principio, la UE fue un intento de instaurar un sistema de equilibrio de poder que promoviera la paz y el bienestar entre estados independientes. De hecho, en el origen del proceso de integración europea arraiga la idea de establecer una compleja estructura institucional que fuera capaz de promover la cooperación entre rivales potenciales sin imponer jerarquía alguna entre ellos. Posteriormente, la UE se ha ido convirtiendo en el experimento más avanzado que existe en la construcción de un sistema de estados supranacional. La UE es una combinación de elementos y estructuras intergubernamentales (confederales) y supranacionales (federales)¹⁷. Es un sistema institucional mixto que tiene como principal objetivo la cooperación política y el desarrollo económico de los países de la Unión, está todavía en proceso de construcción, ya que en ocasiones se solapan autoridades o competencias y tiene una unidad territorial incierta.

La UE se ha ido convirtiendo de un modo gradual en un sistema político compuesto con una separación o dispersión de poderes tanto horizontal (entre el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea) como vertical (entre Bruselas y los estados miembros). Esta separación de poderes, además, está supervisada por la Corte Europea de Justicia. Esto hace de la UE un sistema político bastante integrado.

El hecho de que la UE sea un sistema político compuesto de naturaleza transnacional no significa que su acción política no deba de ser objeto de control por parte de los ciudadanos. Todavía más si tenemos en cuenta que los estados han delegado importantes niveles de soberanía en las instituciones de la UE¹⁸. Naturalmente, los estados europeos forman parte de dichas

¹⁵ EPSTEIN, D. y O'HALLORAN, S., *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

¹⁶ FRANCHINO, F., *The Powers of the Union. Delegation in the UE*, en Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

¹⁷ HIX, S., *The Political System of the European Union*, en Palgrave, Nueva York, 2005.

¹⁸ La UE adopta decisiones en prácticamente todas las áreas políticas: agricultura, medioambiente, pesca, transporte, sanidad, educación, mercado interno, políticas de competencia, política exterior, políticas de empleo, políticas fiscales, etc.

instituciones, pero sus representantes participan en el proceso de toma de decisiones que diluye y atenúa su influencia y capacidad de decisión¹⁹.

Para evaluar el nivel de legitimidad del sistema político europeo voy a explorar de un modo sistemático el marco teórico desarrollado en la sección previa. Dicho marco proporcionará información valiosa sobre el estado del arte en el que se encuentra la legitimidad democrática en la UE. Para ello utilizo las tres categorías que se derivan del concepto de legitimidad utilizado por Beetham y Lord²⁰ legitimidad procedimental, legitimidad basada en la eficacia del sistema político y legitimidad social.

III.1. *Legitimidad procedimental*

Para que cualquier sistema pueda considerarse democrático ha de cubrir unos requerimientos procedimentales mínimos tales como representantes elegidos por los ciudadanos, elecciones libres o capacidad de controlar la acción política de los principales actores e instituciones. En términos generales, la UE cumple los requisitos más formales para que el sistema político de la UE pueda considerarse democrático. Los ciudadanos están formalmente representados en las instituciones europeas: indirectamente en la Comisión y el Consejo y directamente en el Parlamento Europeo. Sin embargo, el diseño institucional de la UE se queda corto en algunos requisitos fundamentales sobre el nivel de competición política, los procesos duplicados de delegación o la limitada representatividad de algunas instituciones. Estos aspectos no son irrelevantes ya que son los que en última instancia otorgan legitimidad al sistema político. Problemas de legitimidad procedimental y de funcionamiento democrático se pueden encontrar en las tres instituciones principales del proceso político europeo: en el Parlamento Europeo (PE), en la Comisión y en el Consejo.

El PE es una institución que ha ido ganando con el paso del tiempo capacidades en el proceso político de la UE. Actualmente tiene capacidades tan relevantes como: poder co-decidir quién dirige el ejecutivo de la UE (el Presidente de la Comisión); redistribuir recursos de acuerdo a los poderes legislativos que tiene (entre otros el poder de corroborar el presupuesto); o participar activamente en el resultado final de casi todas las decisiones que

¹⁹ En la UE una mayoría de las decisiones se adoptan por mayoría cualificada de las tres instituciones más importantes (Comisión, Consejo y PE). Ello puede producir resultados políticos que van en contra de las preferencias de los gobiernos de algunos países sin necesidad de poder revertir el resultado político en el nivel nacional. Esto supone que el rendimiento de cuentas que pueden ofrecer los gobiernos es más débil de lo que ha sido tradicionalmente.

²⁰ Vid. BEETHAM, D. y LORD, C., *op. cit.*, nota 3, p. 4.

se adoptan en el día a día de Bruselas (en estos momentos co-legisla en casi todas las áreas políticas con el Consejo). El problema del PE no es la manera en la que es elegido sino que las elecciones al PE tienen poco que ver con la UE. Las elecciones al PE no tienen relación ni con la elección del presidente de la Comisión, ni con el presupuesto que ha de adoptar para la UE ni tampoco con los resultados políticos que el PE produce junto con el Consejo. Por el contrario, los propios partidos políticos y la maquinaria mediática tratan a las elecciones al PE como un tipo de elecciones domésticas que pueden suponer un premio o un castigo a la acción del partido que está en el gobierno de cada estado miembro. De hecho, las elecciones al PE son ampliamente aceptadas como elecciones de segundo orden (concepto acuñado por Reif y Schmitt en 1980²¹) en contraposición a las elecciones nacionales que serían de primer orden. El principal efecto es que en las elecciones al PE, el nivel de participación es entre un 15-20% más bajo que en las elecciones nacionales. Además, existe un dato dramático para la legitimidad del propio PE: desde 1979, que es cuando se celebraron las primeras elecciones al PE hasta el año 2009, que es cuando se celebraron las últimas, el nivel de participación ha descendido continuamente, pasando de una media de participación del 62% en 1979 a un preocupante 43% en 2009. También es inquietante el hecho de que los electores que finalmente deciden votar no se tomen las elecciones al PE tan en serio como se toman las elecciones nacionales. Algunos estudios muestran que al ser consideradas elecciones de segundo orden, los electores votan de un modo distinto en las elecciones al PE que en las elecciones nacionales. En una mayoría de casos, los partidos mayoritarios en los parlamentos nacionales pierden votos que son ganados por partidos más pequeños. También se ha demostrado que en muchos casos los electores utilizan las elecciones al PE para expresar la insatisfacción que puedan sentir hacia el gobierno o los líderes de algunos partidos^{22,23,24}.

Por tanto, irónicamente, las elecciones europeas tienen muy poco que ver con la UE. Decker²⁵ atribuye el déficit democrático a las deficien-

²¹ REIF, K. y SCHMITT, H., «Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results», en *European Journal of Political Research*, n.º 1, 1980, pp. 3-45.

²² *Ibid.*, p. 10.

²³ LODGE, J. (coord.), *The 1999 Elections to the European Parliament*, ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2000.

²⁴ LODGE, J. (coord.), *The 2004 Elections to the European Parliament*, ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

²⁵ DECKER, F., «Governance Beyond the Nation-state. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union», en *Journal of European Public Policy*, n.º 9, 2002, pp. 256-72.

cias institucionales del sistema electoral y de partidos actual en el PE. Si las elecciones al PE fueran genuinamente unas elecciones sobre temas europeos, la decisión de los ciudadanos tendría una influencia directa sobre la acción política de los Miembros del Parlamento Europeo (MPE). De acuerdo a Hix *et al.*²⁶, esto no es así debido a que los MPE tienen más incentivos para hacer lo que dictan sus partidos que lo que piensan sus electores. Al fin y al cabo son sus partidos los que van a decidir si continúan o no continúan siendo MPE. Además, el hecho de que los electores dispongan de una información muy deficiente sobre qué han hecho o han dejado de hacer facilita en gran medida este proceso. La consecuencia de ello es que en todos los estados miembros de la UE existe una conexión demasiado débil entre las decisiones de los electores en las elecciones al PE y la acción de estos partidos en las instituciones de la UE, incluido el PE^{27,28}. Por tanto, aunque se puede considerar al PE como un actor democrático desde un punto de vista procedimental, plantea muchos interrogantes a la hora de considerarlo un actor democrático desde una perspectiva substantiva.

Desde una perspectiva procedimental, la Comisión también plantea incertidumbres. La elección de los integrantes de la Comisión se realiza a través de un proceso de delegación de poder del Consejo y el PE. Dado que ambas instituciones tienen legitimidad democrática (la legitimidad que han conseguido a través de las elecciones nacionales y/o europeas) se podría argumentar que, en principio, no existe problema de legitimidad aparente en el proceso de elección de los integrantes de la Comisión. Sin embargo, es obvio que la legitimidad de los integrantes de la Comisión y de su acción política se vería incrementada de un modo notable ante los ciudadanos, si antes de ser elegidos explicaran cuál es su agenda de gobierno y cómo la piensan desarrollar, al mismo tiempo que convierten su acción política en un proceso más transparente.

²⁶ HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., *Democratic Politics in the European Parliament*, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

²⁷ La conexión también es débil en las elecciones domésticas. Las elecciones nacionales son, posiblemente, las elecciones más competitivas y democráticas en los países de la UE. El problema es que en este tipo de elecciones los temas europeos están ausentes. Cuando los partidos nacionales compiten en las elecciones domésticas no dicen ni siquiera vagamente qué tipo de políticas van a defender en Bruselas. Esto a pesar de que una parte importante de su acción política la van a llevar a cabo en Bruselas. De acuerdo a un estudio de Klingemann *et al.* (2006), tan sólo un 2% de los programas electorales de los partidos europeos están relacionados con las políticas que van a desarrollar en la UE. Esto significa que las elecciones nacionales no pueden en ningún caso suplantar una discusión o competición entre partidos a la hora de adoptar decisiones políticas en la UE.

²⁸ KINGEMANN, H., VOLKENS, A., BARA, J., BUDGE, I. y MCDONALD, M.D., *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1999-2003*, ed. Oxford University Press, Oxford, 2006.

Por ejemplo, el periodo que va desde que la Comisión decide legislar sobre un tema y el momento en que introduce su propuesta legislativa es una especie de caja negra en la que nadie sabe muy bien lo que sucede. Apenas existe información sobre qué grupos de actores tienen algún tipo de acceso e influencia en esta fase capital del proceso político. Esta es la fase favorita de los grupos de intereses para ejercer influencia, ya que es cuando pueden influir más claramente sobre el proceso político sin hacer mucho ruido. Con el objeto de obtener una mayor transparencia a la hora de saber qué tipo de grupos de intereses operan en Bruselas, en el año 2005, el comisario Siim Kallas lanzó la Iniciativa para la Transparencia Europea (ITE). Dicha iniciativa fue una respuesta a la creciente preocupación que existía en Bruselas por la relación (con poca visibilidad pública) entre la Comisión y los lobbies. La ITE consistía en la elaboración de un registro voluntario de grupos de intereses que aspirasen a tener algún tipo de acceso y/o contacto con la Comisión. El registro se realizó en junio de 2008 y en este registro los grupos de intereses que se inscribieron se comprometieron a cumplir con unas determinadas pautas de comportamiento y de transparencia en su acción política. Aún asumiendo que el paso dado por la Comisión es importante, siguen sin existir unos estándares mínimos de información sobre qué es lo que sucede en el proceso de elaboración y formulación de una propuesta legislativa y qué actores tienen acceso a la Comisión.

Además, la Comisión puede decidir si introduce legislación sobre temas de desempleo, terrorismo o derechos de los animales sin rendir cuentas a nadie. Puede decantarse mayoritariamente por temas de regulación de mercado o por temas de políticas sociales o de derechos individuales. También tiene el poder de fijar los términos en los que se empieza a discutir y a negociar una propuesta legislativa. Desde una perspectiva normativa estas capacidades le otorgan a la Comisión demasiado poder para que no tenga que rendir cuentas a los ciudadanos europeos. Además, la Comisión también controla el proceso de implementación de las políticas públicas que se deciden en Bruselas, bien de un modo directo, bien a través de las agencias reguladoras que la propia Comisión ha creado. Este tipo de agencias desempeñan funciones de naturaleza gubernamental y al mismo tiempo existen fuera del marco gubernamental²⁹. La aparición de las agencias reguladoras ha sido interpretada como una manifestación de una nueva era de capitalismo, el «capitalismo regulador»³⁰ que es totalmente independiente de los

²⁹ Vid. MAJONE, G., *op. cit.*, nota 1, p. 3.

³⁰ LEVY-FAUR, D., «The Global Diffusion of Regulatory Capitalism», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.º 598, 2005, pp. 12-32.

actores políticos elegidos democráticamente³¹. Son instituciones de un segundo nivel de delegación que están controladas por expertos y que tienen una capacidad de decisión demasiado importante para no tener que rendir cuentas a nadie.

Dentro de la arquitectura del sistema político europeo, el Consejo defiende los «intereses nacionales» (lo que en un sistema federal equivale a los intereses territoriales). Sin embargo, los ciudadanos no saben que «intereses nacionales» defiende su estado dentro Consejo, en realidad nadie lo sabe. Un estado miembro puede defender los intereses del partido que está en el gobierno del estado, los intereses de una región sobre otra, de un grupo social sobre otro, etc, sin que nadie sepa muy bien qué intereses defiende y porqué. No existen estudios en la literatura que expliquen los intereses que defienden los estados, más allá de estudios de caso. Nadie sabe muy bien qué hay detrás de los denominados «intereses nacionales». Esto es así, entre otras razones porque el Consejo, tradicionalmente, ha sido una institución extremadamente opaca en su modo de proceder (la menos transparente de la UE) que le acerca más a una sociedad secreta que a una institución democrática. Schmitter³² advierte que el Consejo actúa, con frecuencia, de un modo poco inteligible para el ciudadano medio y con un nivel de transparencia y de rendimiento de cuentas muy limitado.

Tras los Tratados de Amsterdam y Niza, y los acuerdos del Consejo Europeo de Sevilla en 2002, el Consejo se ha abierto a procesos de más transparencia. Esto fue posible por la notable presión que ejercieron a finales de los años 90 países como Holanda, Dinamarca, Suecia y Finlandia. Gracias a esa presión, en estos momentos es posible el acceso público a algunos documentos del Consejo. Además, cuando las decisiones se adoptan por mayoría cualificada (hoy día en casi todos los casos) también se puede conocer desde la página web de PreLex cuál ha sido el voto de cada estado miembro³³. Sin embargo, en los documentos de trabajo importantes el Consejo sigue siendo una institución impenetrable. Esta institución todavía no hace públicos los documentos más relevantes en el proceso de toma de decisiones: las agendas de las reuniones, las propuestas legislativas de la Presidencia, el posicionamiento que tiene lugar en las reuniones de los grupos del Consejo, así como los textos de todas las enmiendas legislativas propuestas por los gobiernos que integran el Consejo. Hasta que todos estos documen-

³¹ VERHOEST, K. y RONESS, P. (coor.), *Autonomy and Control of State Agencies*, ed. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2010.

³² SCHMITTER, P., *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2000, p. 83.

³³ <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=es>

tos no estén a disposición pública el Consejo no será una cámara legislativa con credenciales democráticas suficientes.

Esto, si cabe, viene agravado por el hecho de que el proceso de toma de decisiones dentro del Consejo se lleva a cabo, mayoritariamente, a través de grupos de trabajo, comités y otros métodos informales de negociación entre los estados miembros³⁴. Como consecuencia de ello, los actores que adoptan cerca del 50% de las decisiones dentro del Consejo (ver Häge³⁵) son actores (de un tercer nivel de delegación) que son funcionarios de los estados miembros. Esto hace que el poder pase, al menos en la práctica, de los políticos a los funcionarios, que ni han sido elegidos democráticamente ni tienen que rendir cuentas ante ningún electorado.

Finalmente, reseñar también que los referéndums se han utilizado por una mayoría de estados con el objeto de otorgar mayor legitimidad al proceso de integración. Desde el año 1972 hasta ahora se han llevado a cabo 40 referéndums en distintos países sobre el proceso de integración. Una mayoría de estos referéndums han preguntado a los ciudadanos si aprobaban o no el acceso de su país a la UE o versaban sobre la ratificación de un nuevo tratado. Existen seis estados que no han celebrado nunca un referéndum sobre temas de la UE: Bélgica, Alemania, Grecia, Portugal, Bulgaria y Rumanía. Mientras, Irlanda y Dinamarca han celebrado hasta la fecha el mayor número de referéndums debido a que en sus respectivas constituciones es preciso realizar un referéndum vinculante siempre que haya transferencia de soberanía hacia la UE.

Los referéndums han sido, hasta ahora, el mecanismo más efectivo a la hora de permitir a los ciudadanos que expresen sus preferencias sobre la UE. Sin embargo, los referéndums que se han celebrado sobre temas europeos han resultado ser mecanismos bastante ineficaces. Esto es porque al igual que en las elecciones al PE, la política nacional ha tenido un peso determinante en los resultados de estos referéndums. Por ejemplo, la popularidad de un gobierno o las dotes de un liderazgo político en el momento del referéndum tiene con frecuencia más influencia que el propio tema del referéndum³⁶. En cualquier caso, celebrar referéndums ayuda a suscitar un debate público sobre temas de la UE y permite participar a los ciudadanos en la decisión de temas importantes de la agenda política europea. El problema es que tan sólo se permite a los ciudadanos expresar sus preferencias en aspectos aislados y nunca en el grueso de las decisiones que se adoptan en el

³⁴ HIX, S. y HOYLAND, H., *The Political System of the European Union*, Palgrave, Nueva York, 2011.

³⁵ HÄGE, F., «Who Decides in the Council of the European Union», en *Journal of Common Market Studies* n.º 46, 2008, pp. 533-558.

³⁶ McCORMICK, J., *European Union Politics*. ed. Palgrave, Londres, 2011.

día a día de Bruselas. Esto hace que los referéndums no sean demasiado efectivos a la hora de conectar las preferencias de los ciudadanos europeos con los resultados políticos que se producen en la UE.

III.2. *Legitimidad y eficacia de los resultados políticos en la UE*

El aspecto substantivo de la democracia tiene relación con el contenido del proceso político, esto es, con los resultados políticos que produce. Estos dependen claramente del diseño institucional y de las relaciones de poder que se establecen entre las instituciones que tienen formalmente capacidad de decisión política. La UE, al igual que el sistema político norteamericano, es un sistema político en el que existe una separación de poderes entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Además, el funcionamiento de la UE está limitado por frenos legales, fiscales y procedimentales explícitos en los Tratados y en sus disposiciones normativas. Todo ello tiene como objeto prevenir que una mayoría política pueda controlar el proceso de toma de decisiones. Una buena parte de las decisiones que se adoptan en Bruselas requieren mayorías cualificadas. En un primer momento, la mayor parte de las decisiones en el Consejo se aprobaban por unanimidad, pero con la reforma de los tratados que empezó en Maastricht y que ha culminado con el último Tratado de Lisboa, prácticamente todas las decisiones políticas en la legislación europea se adoptan por mayoría cualificada mediante el procedimiento legislativo ordinario (también llamado co-decisión). Bajo este procedimiento, cualquier ley puede aprobarse si es apoyada por una mayoría dentro de la Comisión, por una mayoría cualificada dentro del Consejo y por una mayoría absoluta dentro del Parlamento Europeo. Por tanto, en la UE es necesario construir coaliciones amplias en las tres instituciones centrales (Consejo, Comisión y PE) antes de adoptar una decisión. Además, una vez que una decisión ha sido adoptada puede ser objeto de revisión judicial por parte de los tribunales nacionales y de la Corte Europea de Justicia.

El aspecto más evidente de este diseño institucional es que las políticas no se pueden adoptar al menos que sean apoyadas por un número importante de los intereses involucrados en el proceso decisorio. No existe ningún tipo de interés público o privado que pueda controlar totalmente el proceso político de la UE. Tanto en la Comisión, como en el Consejo o en el Parlamento existen representantes de una amplia gama de partidos políticos que abarcan todas las ideologías existentes tanto a la derecha como a la izquierda del espectro ideológico. Por tanto, tal y como señala Moravcsik³⁷,

³⁷ Vid. MORAVCSIK, A., *op. cit.*, nota 2, p. 3.

los contrapesos que existen en la UE, en principio, son suficientes para estar seguros que el proceso de toma de decisiones es eficaz y comprometido con las demandas de los ciudadanos europeos.

El diseño del sistema político de la UE también asegura que los resultados políticos que produce sean moderados. Pueden existir intereses más o menos extremos, pero dada la cantidad de actores y jugadores veto que existen en el sistema político europeo, esas posiciones serán bloqueadas por alguno de los actores. Los resultados políticos de la UE están cerca de las preferencias del votante mediano europeo³⁸. En consecuencia, de acuerdo a los resultados políticos que se producen en Bruselas, no existe déficit democrático en la UE³⁹. Los problemas que estos autores identifican son el exceso de delegación y las carencias de información por parte de los ciudadanos.

En la página siguiente muestro un ejemplo que ilustra el argumento previo. Es el análisis del resultado político que produjo la decisión de un tema conflictivo dentro de una propuesta legislativa. En diciembre de 2006, la Comisión introdujo la propuesta «Actividades a llevar a cabo sobre el comercio de derechos de emisión de CO₂ en la UE» (COM/2006/818)^{40,41}. El objetivo de la propuesta era abordar el impacto medioambiental de las actividades de aviación dentro de los compromisos que había adquirido la UE en el protocolo de Kioto. El principal tema que suscitó conflicto fue en qué medida los estados apoyaban que las aerolíneas europeas pudieran participar en subastas sobre emisión de CO₂, con el objetivo de reducir emisiones.

La figura 1 muestra la posición política defendida por cada actor. La variación en las posiciones de los diversos actores se puede entender en términos de los intereses económicos que estaban en juego junto a las diferentes sensibilidades ambientales que existían. El *status quo* en este tema era que las compañías aéreas podían contaminar tanto como quisieran ya que antes

³⁸ CROMBEZ, C., «The Democratic Deficit in the European Union: much Ado About Nothing», en *European Union Politics*, n.º 9, 2003, pp. 101-20.

³⁹ Vid. MORAVCSIK, A., *op. cit.*, nota 2, p. 3.

⁴⁰ Los datos de esta propuesta legislativa forman parte del nuevo DEU data set que ha sido recogido a través de entrevistas a expertos de la UE (del Consejo, el PE y la Comisión) en el periodo 2004-2010. Este *data set* ha sido elaborado por investigadores de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, Trinity College de Dublín (Irlanda) y la Universidad de Zurich (Suiza). El *data set* contiene información sobre diversas variables relativas al proceso de negociación y de toma de decisiones de 124 propuestas legislativas y 325 temas conflictivos que se negociaron en dichas propuestas. Para tener información completa sobre este *data set* ver Thomson *et al.* (2012, próxima aparición).

⁴¹ THOMSON, R., J. ARREGUI, D. LEUFFEN, R. COSTELLO, R. HERTZ, J. CROSS y T. JENSEN, «A New Dataset on Decision-Making in the European Union», en *Journal of European Public Policy*, 2012 (de próxima aparición).

¿Hasta qué punto se han de subastar créditos de CO₂ con el objeto de reducir emisiones?

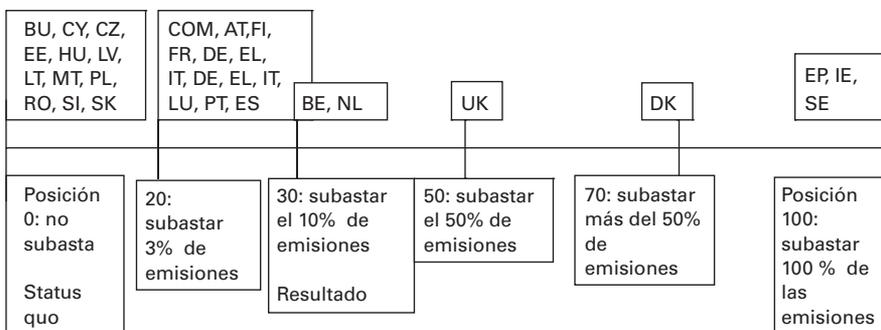


Figura 1

Controversia política sobre la propuesta legislativa
relativa al comercio de emisión de CO₂ en las actividades de aviación⁴²

de la propuesta no existían límites legales a las emisiones de CO₂. Este *status quo* era apoyado por todos los estados de Europa del Este. El principal argumento utilizado era que las compañías aéreas de estos países son compañías nuevas que al introducir un mercado de emisiones incrementaría los costes de la industria y, por tanto, tendría consecuencias negativas para su desarrollo y su posición competitiva en el mercado europeo. Por otro lado, el resto de los estados miembros, la Comisión y el PE vieron en la propuesta legislativa una oportunidad para cambiar el sistema y poder establecer el principio de que quien contamina ha de pagar. Dentro de esta visión general existían distintas posiciones. Algunos países como Alemania, Francia, España, Italia, y otros estaban dispuestos a subastar el 3% de los derechos de CO₂ que tuvieran las distintas compañías (posición 20 en la escala). Otros como Suecia, Irlanda y el PE pretendían que fuera posible subastar el 100% de las emisiones de CO₂ (posición 100 en la escala). Entre estas dos posiciones hubo otras posiciones intermedias, tal era el caso de Holanda y Bélgica, Reino Unido y Dinamarca. Estos países, de acuerdo con los exper-

⁴² Los acrónimos de los distintos actores son los siguientes: BU = Bulgaria; CY = Chipre; CZ = República Checa; LT = Lituania; LV = Letonia; HU = Hungría; EE = Estonia; MT = Malta; PL = Polonia; RO = Rumania; SI = Eslovenia; SK = Eslovaquia; COM = Comisión; AT = Austria; FI = Finlandia; FR = Francia; DE = Alemania; EL = Grecia; IT = Italia; LU = Luxemburgo; PT = Portugal; ES = España; BE = Bélgica; NL = Holanda; UK = Reino Unido; DK = Dinamarca; EP = Parlamento Europeo; IE = Irlanda; SE = Suecia.

tos entrevistados⁴³, intentaron acomodar una sensibilidad medioambiental con la consideración de las consecuencias económicas que tendrían controles más restrictivos. Estos expertos también señalaron que en los casos de Reino Unido, Francia y Holanda, grupos de intereses (British Airways, Air France y KLM) hicieron una presión muy intensa (incluyendo amenazas masivas de despidos) para que sus países no tomaran una posición «demasiado medioambientalista». El resultado final de la decisión fue la posibilidad de subastar el 10% de las emisiones de CO₂. En general, todos los estados estaban dispuestos a alcanzar un compromiso ya que ningún país quería ejercer una presión excesiva hacia la industria de las aerolíneas. Pero lo interesante en este ejemplo, es ver, que a pesar de que existen posiciones extremas en el proceso decisorio, tanto la participación de un número importante de actores como las reglas con las que se adoptan las decisiones (casi siempre) hacen que el resultado final resulte en la parte central y moderada de la escala. En este caso, el procedimiento legislativo era co-decisión, y por tanto, la decisión final era tanto del Consejo como del PE. La decisión del Consejo fue 20 en la escala (3% de subasta de emisiones), pero al tener el PE una posición más medioambientalista obligó a mover la posición del Consejo hasta la posición 30 de la escala (subasta del 10% de las emisiones de CO₂). Este caso no es una excepción sino que es la norma. Una inmensa mayoría de las decisiones adoptadas en la UE están en la zona media de la escala de conflicto. Achen (2006)⁴⁴ ha mostrado que el mejor modelo que predice los resultados políticos del proceso político europeo es el modelo de compromiso que tiene en cuenta las posiciones de todos los actores políticos y que siempre produce resultados políticos moderados (ver Achen, 2006).

III.3. *Legitimidad social*

Los poderes de la UE han crecido de un modo ininterrumpido en las últimas décadas sin que se haya desarrollado de un modo paralelo una estructura y una arquitectura política que requiriera la creación de un demos. Hasta ahora el proceso de integración europeo se ha desarrollado más de arriba-abajo que de abajo-arriba. Es lo que se ha venido a llamar *Método*

⁴³ Sobre este dossier legislativo llevamos a cabo seis entrevistas en Bruselas con actores que participaron directamente en el proceso de negociación y decisión de esta directiva (ver Thomson *et al.*, 2012).

⁴⁴ ACHEN, C., «Evaluating Political Decision-Making Models», en THOMSON, R., STOKMAN, F., ACHEN, C. y KÖNIG, T. (coor.), *The European Union Decides*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, pp. 264-98.

Monnet de integración⁴⁵. En palabras de Jacques Delors⁴⁶ «Europa comenzó como un proyecto elitista en el que se creía que lo único que era necesario era convencer a los que adoptaban las decisiones». Es por esto que Hix y Hoyland⁴⁷ afirman que la UE, en su forma actual, es más una forma de despotismo ilustrado que una democracia.

El Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza en la UE⁴⁸ ha intentado atenuar estos problemas y ha propuesto introducir principios más democráticos en su funcionamiento. La idea clave de acuerdo a la Comisión es «conectar Europa con sus ciudadanos» y «renovar el método comunitario» siguiendo un enfoque que vaya más de abajo-arriba y no a la inversa, así como complementar de un modo más efectivo las políticas públicas con instrumentos no legislativos. Además, aboga por incrementar el diálogo con grupos de la sociedad civil e incluso con ciudadanos individuales. Sin embargo, revertir el proceso no es tarea fácil ni algo que se pueda llevar a cabo en un breve espacio de tiempo.

En el proceso de delegación de poder de los estados europeos a la UE, han estado ausentes dos componentes clave que estuvieron presentes en las primeras fases de expansión democrática: una cultura política compartida y una identidad común. Si no existe un nivel mínimo de cohesión y de identidad compartida dentro de una comunidad política, cualquier decisión que suponga un coste importante para ciertos grupos no será posible implementarla o se hará en un contexto social poco cohesionado, con los problemas políticos que ello pueda generar. Este es el principal argumento por el que Dahl⁴⁹ es escéptico acerca de que puedan existir organizaciones transnacionales democráticas como puede ser el caso de la UE.

Históricamente, las identidades políticas se han formado a través de comunidades que han compartido experiencias comunes y que comparten una serie de valores y un espacio público común que produce un mínimo de cohesión socio-cultural. También es necesario que existan procesos de comunicación política más o menos intensos⁵⁰. La preocupación central detrás de esta idea la recoge Jolly⁵¹ cuando afirma que sin un demos la legitimidad de la unidad política será contestada, independientemente de lo

⁴⁵ FEATHERSOTONE, K., «Jean Monnet and the “Democratic Deficit” in the European Union», en *Journal of Common Market Studies*, n.º 2, 1994, pp. 149-170.

⁴⁶ DELORS, J., *Independent*, 26 de julio de 1993.

⁴⁷ Vid. HIX, S. y HOYLAND, H., *op. cit.*, nota 34, p. 13.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

⁴⁹ Vid. DAHL, R., *op. cit.*, nota 13, p. 7.

⁵⁰ CEDERMAN, L., «Nationalism and Bounded Integration: What it would take to Construct a European Demos», en *European Journal of International Relations*, n.º 7, 2001, pp. 139-174.

⁵¹ JOLLY, M., «A Demos for the European Union?», en *Politics* n.º 25, 2005, pp.12-18.

impecables que puedan ser los procedimientos o los resultados políticos que produzca.

La UE es, en estos momentos, una comunidad con una memoria colectiva muy limitada y con una esfera pública común prácticamente inexistente^{52,53} donde el tema lingüístico se plantea como uno de los principales escollos a superar. Si se quiere trabajar en la construcción de un demos europeo se requiere que exista un discurso europeo, un sentimiento de pertenencia a una comunidad política que ayude a crear un demos europeo, así como la creación de una esfera pública compartida⁵⁴. Estos elementos están relacionados entre sí. Para que pueda aparecer un demos europeo es necesario que exista una identidad común y dicha identidad sólo puede surgir si existe una esfera pública compartida. Por tanto, hasta que no exista una esfera pública compartida no parece que sea posible la creación de un demos europeo. Del mismo modo, es difícil que pueda surgir una esfera pública europea si no existe competición política entre diversos actores en una dinámica similar a la de gobierno-oposición y los subsiguientes procesos de rendimiento de cuentas verticales. Por tanto, la aparición de una esfera pública está directamente relacionada con el hecho de que la UE supere el déficit democrático de naturaleza más procedimental y sea capaz de establecer una estructura de incentivos en el que los ciudadanos europeos serían los principales y los actores políticos europeos sus agentes. Hasta que eso no suceda la inexistencia de una esfera pública europea será una consecuencia del déficit democrático de la UE.

En la medida en que la dimensión política europea permanezca oculta a los ciudadanos podremos hablar de déficit democrático. Si uno mira a la esfera pública genuinamente europea no hay mucho donde mirar⁵⁵. Hasta la fecha, han existido algunos intentos de establecer medios de comunicación de ámbito europeo, pero la mayoría de ellos desaparecieron rápidamente

⁵² Diversas investigaciones muestran que en los medios de comunicación europeos todavía no existe discurso europeo alguno. Por ejemplo, en un análisis longitudinal del discurso de los medios de comunicación realizado en cinco estados miembros, Stiff *et. al.* (2007) encontraron que no existía ningún tipo de discurso europeo en los medios estudiados. Estos autores concluyen que la UE descansa fundamentalmente en mecanismos de legitimación nacionales además de carecer de los recursos necesarios a la hora de justificar sus propias decisiones en un discurso público. Estas conclusiones han sido corroboradas en estudios posteriores (ver Koopmans y Statham, 2010).

⁵³ KOOPMANS, R. y STATHAM, P. (coord.), *The Making of a European Public Sphere*, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

⁵⁴ SIFFT, S., BRUGGEMAN, M., KÖNIGSLÖW, M., KLEINEN, K., BERNHARD, P. y WIMMEL, A., «Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the EU from a Public Discourse Perspective», en *Journal of Common Market Studies*, n.º 45, 2007, pp. 127-55.

⁵⁵ KEVIN, D., *Europe in the Media: A Comparison of Reporting, Representation and Rhetoric in National Media Systems in Europe* ed. Erlbaum, Londres, 2003.

(como es el caso del periódico *El Europeo*) o llevaron un vida marginal o subsisten con una fuerte subvención de las instituciones europeas (este es el caso de *Euronews* o del periódico semanal *European Voice*, que tienen una audiencia muy minoritaria aunque sea popular entre burócratas, expertos y profesionales de la UE). Posiblemente, el escenario más realista para los próximos años no es que surja una única esfera pública Europea supranacional, sino que se produzca más bien la Europeanización de varias esferas públicas nacionales. Este punto de vista, tiene en cuenta la limitación de un elemento clave a la hora de hacer surgir una esfera pública, como es el tema de la lengua, al mismo tiempo que augura que el contenido de las noticias estarán menos centrados en el contexto doméstico de los estados y más centrados en el contexto europeo⁵⁶.

A continuación muestro un ejemplo sobre el impacto que podría tener una esfera pública (si existiera) sobre los resultados del proceso político de la UE. Para ello presento evidencia empírica sobre lo que sucedió en la ne-

¿Se ha de abolir la libertad de opción que tienen los Estados de tener 48 horas laborales a la semana?

Nivel bajo de regularización y armonización

Nivel alto de regularización y armonización

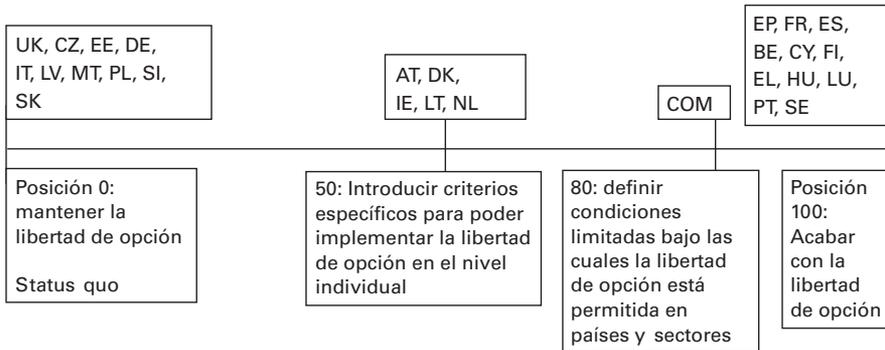


Figura 2

Impacto del nivel de información que tienen los ciudadanos europeos a la hora de controlar una decisión del Consejo y el PE⁵⁷

⁵⁶ STATHAM, P., «What kind of Europeanized Public Politics?», en KOOPMANS, R. y STATHAM, P. (coor.), *The Making of a European Public Sphere*, 2010, Cambridge, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 277-306.

⁵⁷ Ver acrónimos de los distintos actores la figura 1.

gociación y decisión de una dimensión de conflicto de la Directiva relativa a la ordenación del tiempo de trabajo (COD/2004/209)⁵⁸.

La Comisión introdujo una propuesta legislativa en 2004 (COD/2004/209) que tenía como objetivo establecer las condiciones en las que se permitiera trabajar más de 48 horas semanales si existía un acuerdo entre empresarios y trabajadores. La Propuesta de la Comisión permitía a cada estado miembro modificar su legislación para elevar la jornada laboral semanal de 48 a 60 horas en casos generales y a 65 para ciertos colectivos como los médicos.

Uno de los temas más importantes sobre los que giró el proceso de negociación era si se debía de abolir o no el *opting out* (o libertad de opción) de las 48 horas semanales. Las posiciones que adoptaron los actores políticos europeos al inicio del proceso de negociación se muestran en la figura 2. Dicha figura muestra como Reino Unido, con el apoyo de algunos países del Este de Europa, defendía que el *opting out* o «libertad de opción» fuera la norma y que empresarios y empleados negociaran libremente la duración de la jornada laboral con un límite de 65 horas semanales. Por el contrario, el PE y varios Estados miembros, Francia, España, Italia, Portugal y Grecia, entre otros, sostenían la necesidad de eliminar dicha «libertad de opción». En un primer momento, la propuesta legislativa estuvo paralizada por países como Francia, España o Italia (con la ayuda también de Grecia y Chipre), países que podían ejercer una minoría de bloqueo. Con la llegada de Berlusconi al poder, Italia abandonó esta minoría de bloqueo y se sumó a la petición británica. Posteriormente, el *premier* Gordon Brown pactó con el presidente francés Sarkozy que Reino Unido apoyaría la reforma de las agencias de trabajo temporal (que se estaba negociando de un modo paralelo) si Francia apoyaba la libertad de los estados para establecer el aumento de la jornada laboral. Esto hizo que Francia también se retirara de la minoría de bloqueo y que, por tanto, se pudiera adoptar una decisión en el Consejo de Ministros. Todo esto sucedió en un intervalo de tres años, que es lo que duró la negociación dentro del Consejo. La norma aprobada por el Consejo preveía eliminar el límite máximo de la jornada laboral semanal que estaba fijada en 48 horas y daba libertad para que empresarios y trabajadores pudieran acordar el número de horas a trabajar estableciendo como máximo 60 horas en caso de los trabajadores en general y 65 horas (en el caso de los médicos).

Sin embargo, como la decisión había de adoptarse bajo el procedimiento de codecisión, el PE tenía algo que decir. El PE rechazó la direc-

⁵⁸ Sobre este dossier legislativo realizamos un total de ocho entrevistas en Bruselas a expertos que habían participado en el proceso de negociación tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo (ver Thomson *et al.*, 2012).

tiva en su conjunto. De las votaciones que hubo en el PE, la enmienda más importante fue sobre la exigencia de eliminar el *opt-out* además de rechazar ampliar que los países tuvieran la posibilidad de aumentar la jornada laboral a 60 o 65 horas. Los votos del PE sobre esta enmienda fueron de 421 votos a favor, 273 en contra y 11 abstenciones. En general, los grupos de izquierda (socialistas, verdes, y grupos más a la izquierda) votaron en contra y los liberales y el grupo del Partido Popular votaron divididos. Los integrantes del Partido Popular Europeo que eran españoles, portugueses y griegos votaron en contra. En el caso de los integrantes del Partido Popular español y portugués, por ejemplo, habían votado en primera lectura que estaban a favor de poder incrementar la jornada laboral hasta las 60 o 65 horas. Sin embargo, cuando el tema trascendió a los medios de comunicación nacionales y los electores tuvieron la oportunidad de «controlar» lo que estaban haciendo «sus representantes», muchos no tuvieron más remedio que cambiar el sentido de su voto. Esto es un proceso relativamente común en la UE. En una entrevista realizada a un experto del PE en Bruselas, este argumentaba de la siguiente manera: «cuando un tema que se está negociando en el PE entra de modo inesperado en la agenda de los medios de comunicación, el escenario de la decisión puede llegar a cambiar 180 grados». Por tanto, está claro que cuanto más control exista sobre la acción política de los MPE mayores incentivos tienen estos para adoptar las preferencias políticas de los ciudadanos a los que representan.

IV. Propuestas para incrementar la legitimidad democrática de la UE

La UE ha de ir adoptando pequeños pasos que faciliten, por un lado, el establecimiento de claros nexos de unión de la ciudadanía con las distintos actores e instituciones europeas, y por otro, un rendimiento de cuentas democrático más eficaz de lo que ha sido hasta ahora. Ambos aspectos son relevantes ya que una democratización institucional sin un sistema visible de rendimiento de cuentas se puede convertir, en el mejor de los casos, en una mera fachada electoral y, en el peor, en un experimento político peligroso en un ámbito político de naturaleza supranacional como es la UE.

Algunos autores afirman la necesidad de que el proceso de integración europea se ralentice hasta que surja una especie de identidad europea⁵⁹. Otros como Schmitter⁶⁰, argumentan que no puede haber nada más peligroso para el futuro democrático de la UE que hacer recaer la democracia

⁵⁹ Vid. CEDERMAN, L., *op. cit.*, nota 50, p. 18.

⁶⁰ SCHMITTER, P., «Making Sense of the EU Democracy in Europe and Europe's Democratization», en *Journal of Democracy*, n.º 14, 2003, pp. 71-85.

sobre una ciudadanía que no está preparada para ejercerla, al mismo tiempo que sigue creyendo que sus intereses están mejor defendidos por una democracia nacional y no una supranacional. En este sentido, Zielonka⁶¹ señala que los esfuerzos de crear un espacio público europeo y un demos genuinamente europeo no surgirán en el mejor de los casos hasta dentro de varias décadas. No parece creíble que el proceso de integración europea pueda esperar tanto tiempo para poder implementar decisiones con mayores niveles de legitimidad democrática, dado el nivel de convergencia de políticas públicas que ya existe en la UE. Además, si se quiere llegar a establecer algún tipo de demos europeo, es necesario empezar a introducir cambios políticos tan pronto como sea posible.

Follesdal y Hix⁶² sugieren la idea de que cierta ingeniería constitucional puede impulsar una mayor deliberación entre políticas alternativas que defienden los distintos actores políticos, esto a su vez establecería las bases para la creación de un demos. La principal vía para comenzar dicho proceso es la creación de mecanismos de selección más democráticos de los principales actores que dirigen el proceso de integración. Si se incrementan moderadamente los incentivos de las élites para competir de un modo más abierto, los ciudadanos empezarán a entender los principales temas del debate político europeo y demandarán implicarse de un modo más directo.

Por tanto, mayores niveles de competición entre los actores políticos de la UE son más que deseables en la medida en que ayudarían a establecer el círculo virtuoso de la representatividad democrática en la UE⁶³. Cuanto mayor sea la competición entre actores, más mecanismos de transparencia, rendimiento de cuentas y procesos de deliberación. Todo ello ayudaría a introducir los cambios que precisa la UE en la relación entre los ciudadanos y las principales instituciones europeas. Por ejemplo, cuanto mayor sea el nivel de competición política en la UE mayor esfuerzo de claridad y transparencia han de llevar a cabo los actores políticos europeos a la hora de explicar sus propuestas. Una mayor competición también suscitaría una mayor difusión mediática de todo lo que sucede en Bruselas y, por tanto, una mayor información y control por parte de los ciudadanos europeos. Un mayor nivel de competición entre los actores políticos (a través de la celebración de elecciones) tendría también un efecto formativo en la ciudadanía en

⁶¹ ZIELONKA, J., «Challenges of EU Enlargement», en *Journal of Democracy*, n.º 15, 2004, pp. 22-35, pp. 31.

⁶² FOLLESDAL, A. y HIX, S., «Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcskik», en *Journal of Common Market Studies*, n.º 3, 2006, pp. 533-62.

⁶³ HIX, S., *What's wrong with the EU and how to fix it*, ed. Polity, Cambridge, 2008.

la medida en que promueven la evolución gradual de las identidades políticas⁶⁴. Por ejemplo, de acuerdo a Rokkan⁶⁵, durante la creación de los estados nacionales se produjo la sustitución de las identidades locales por las identidades nacionales. Esto sólo tuvo lugar cuando se puso en funcionamiento el mecanismo de las elecciones nacionales a gran escala y la subsiguiente competición entre partidos que ofrecían políticas alternativas para toda la comunidad política.

De este modo, si analizamos el actual proceso de integración de la UE más que asumir que un demos europeo es un requisito para que dicho proceso funcione como una democracia legítima, posiblemente, un demos europeo sólo puede surgir a través de una mayor competición política entre los distintos actores. Esto supondría conformar la democracia de la UE con el establecimiento de nuevos mecanismos competitivos electorales de representación. A mi entender este es el paso que ha de dar la UE en los próximos años.

Algunas medidas realistas que se pueden introducir en las tres principales instituciones del sistema político de la UE para alcanzar estos objetivos son las siguientes:

En relación a la Comisión, debería de haber una competición más abierta a la hora de elegir al Presidente de la Comisión. La Comisión es un actor que acumula demasiado poder político para no tener relación directa con la ciudadanía. Con el objeto de paliar este problema, sería interesante que hubiera distintos candidatos a presidir la Comisión y que pudieran ser elegidos directamente por los propios ciudadanos europeos. Esta opción implicaría que distintos candidatos presentaran programas alternativos de actuación y hubiera debates públicos entre ellos, independientemente del apoyo que pudieran recibir de los distintos líderes europeos. Esto ayudaría a mejorar el funcionamiento de la Comisión al mismo tiempo que incrementaría su legitimidad de cara a la ciudadanía europea. Por ejemplo, los ciudadanos podrían decidir si prefieren una agenda política más de centro izquierda (prestando más atención a temas relacionados con derechos individuales o políticas sociales) o si, por el contrario, prefieren una agenda política más de centro derecha (donde se proponga una legislación más relacionada con políticas económicas des-regulativas o de seguridad). Además, los compromisos políticos del presidente de la Comisión deberían liderar la asignación de carteras en la propia Comisión. De este modo el proceso de asignación del presidente de la Comisión y de los comisarios sería

⁶⁴ *Ibid.*, p. 22.

⁶⁵ ROKKAN, S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan, selected by Peter Flora, Stein Kuhnle y Derek Urwin*, ed. Oxford University Press, Oxford, 1999.

más transparente y facilitaría establecer mayores vínculos entre los integrantes de la Comisión y la ciudadanía europea.

En relación al Consejo algunos estudios⁶⁶ revelan que el nivel de competición se ha intensificado, recientemente, con la ampliación a 27 estados miembros. Cuanto mayor número de estados, más difícil es llegar a un consenso. Esto, a su vez, crea incentivos entre los estados para formar coaliciones con el objetivo de estar en la coalición ganadora de la propuesta legislativa. En este contexto, es relativamente habitual (cuando una decisión no toca a los intereses económicos domésticos) que los gobiernos de centro derecha se alineen por un lado mientras que los gobiernos de centro-izquierda se alineen por otro⁶⁷. Dicho de otro modo, dentro del Consejo se están empezando a poner las bases de un tipo de confrontación tal y como se da en las instituciones legislativas de otros sistemas políticos. Esto puede ayudar a institucionalizar al Consejo como un actor político con un mandato más claro del que ha tenido hasta la fecha. Sin embargo, esto no se podrá percibir por parte de la ciudadanía europea hasta que el propio Consejo sea menos opaco y decida hacer un ejercicio de transparencia en su proceso deliberativo y de adopción de decisiones.

Finalmente, el peso de los intereses nacionales en el PE hasta los años 80 era más importante a la hora de adoptar una decisión que el de las propias ideologías que encarnaban los distintos grupos políticos⁶⁸. Sin embargo, a partir de la década de los 90, el PE está encaminando su acción política en términos de más competición ideológica izquierda-derecha, que es la dimensión de conflicto dominante en la mayoría de los sistemas democráticos⁶⁹. Esta evolución es una consecuencia del incremento en la capacidad de decisión que ha tenido el PE en los últimos años. Conforme el poder del PE ha ido creciendo se han ido incrementando también los incentivos de los miembros del PE con preferencias afines para organizarse con el objeto de intentar influir de un modo efectivo los resultados del proceso político. El proceso continúa y tras el Tratado de Lisboa, donde el PE co-legisla con el Consejo prácticamente en todas las áreas políticas, es más que probable que ayude a «normalizar» de un modo definitivo el funcionamiento interno del PE en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el funcionamiento del PE tiene margen de mejora como institución democrática. Se

⁶⁶ ARREGUI, J., «Who Succeed in the Negotiation Process of the EU Council of Ministers and Why?», Paper presentado en Dublín en el I Congreso de la EPSA (*European Political Science Association*), celebrado entre 16-18 de junio de 2011.

⁶⁷ Vid. HIX, S. y HOYLAND, H., *op. cit.*, nota 34, p. 13.

⁶⁸ HIX, S. y LORD, C., *Political Parties in the European Union*, ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1997.

⁶⁹ Vid. HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., *op. cit.*, nota 26, p. 10.

deberían de introducir pequeños cambios en la estructura de incentivos que tienen los MPE, fomentar un rendimiento de cuentas más directo al mismo tiempo que se introducen algunos mecanismos de competición parlamentaria. En este sentido, el papel que pudiera desempeñar una oposición parlamentaria reconocible sería clave en la medida en que proporcionaría a los ciudadanos europeos alternativas políticas competitivas entre los MPE. Esto ayudaría a establecer una clara estructura de incentivos en la acción política de los MEPS para que defendieran los intereses de los ciudadanos a los que representan. Actualmente esta estructura de incentivos no existe.

V. Conclusiones

Este artículo ha mostrado que las estructuras representativas y los equilibrios de poder de la UE, permiten la adopción de políticas moderadas y cercanas a las preferencias (políticas) del ciudadano europeo mediano. Sin embargo, la UE también presenta serias deficiencias en su diseño y funcionamiento institucional. Esto hace que sea necesario profundizar en algunos mecanismos democráticos que están relativamente ausentes en el sistema político europeo tales como incrementar los procesos de competición política (democracia significa competición entre actores políticos y debate político entre distintas alternativas políticas); fomentar procesos de rendimiento de cuentas verticales y de mayor transparencia; o mejorar el diseño institucional para evitar excesivos procesos de delegación política. Por ello podemos hablar de una política democrática limitada en la UE en la que se han de potenciar mecanismos que ayuden a conectar de un modo más eficaz a los ciudadanos y a los actores que dirigen e implementan el proceso político europeo.

Mejorar estos mecanismos no es siempre una tarea fácil. Se puede intentar mejorar en temas como, por ejemplo, el rendimiento de cuentas pero, posiblemente, ello tendría un impacto en el nivel de efectividad política de la UE. En sistemas políticos donde se adoptan decisiones mediante un sistema relativamente consensual, un mayor rendimiento de cuentas suele producir una reducción en la efectividad de las decisiones que se adoptan, mientras que más efectividad supone menos rendimiento de cuentas⁷⁰. Este es un dilema que la UE habrá de afrontar tarde o temprano.

A pesar de las dificultades que puedan surgir a la hora de introducir cambios en el modelo de gobernanza de la UE, es preciso ser conscientes

⁷⁰ HURRELMANN, A. y DEBARDELEBEN, J., «Democratic Dilemmas in EU Multilevel Governance: Untangling the Gordian Knot», en *European Political Science Review* n.º 1, 2009, pp. 229-47.

de que la legitimidad de cualquier sistema político es una condición necesaria pero no suficiente para disfrutar de una gobernanza que tenga éxito político en el largo plazo. Profundizar en las prácticas democráticas es la mejor estrategia para avanzar en la dirección de los intereses comunes de los miembros que forman la UE.

El paso más significativo que puede dar la UE en el corto plazo es profundizar en la democratización de las instituciones supranacionales. Para ello, la UE debería de acabar de definir una estructura federal. Esto sería una condición necesaria a la hora de tener instituciones democráticas europeas, ya que un sistema federal establece con nitidez el poder y las funciones que desempeña cada actor, además de instaurar mecanismos de representatividad y de control visibles para los ciudadanos.

VI. Agradecimiento

La recogida de los datos empíricos que se utilizan en esta investigación ha sido financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia (Proyecto SEJ2007-61796CPOL). La obtención de estos datos e información no hubiera sido posible sin el deseo de cooperación de múltiples expertos del área que quisieron colaborar con este proyecto de investigación.