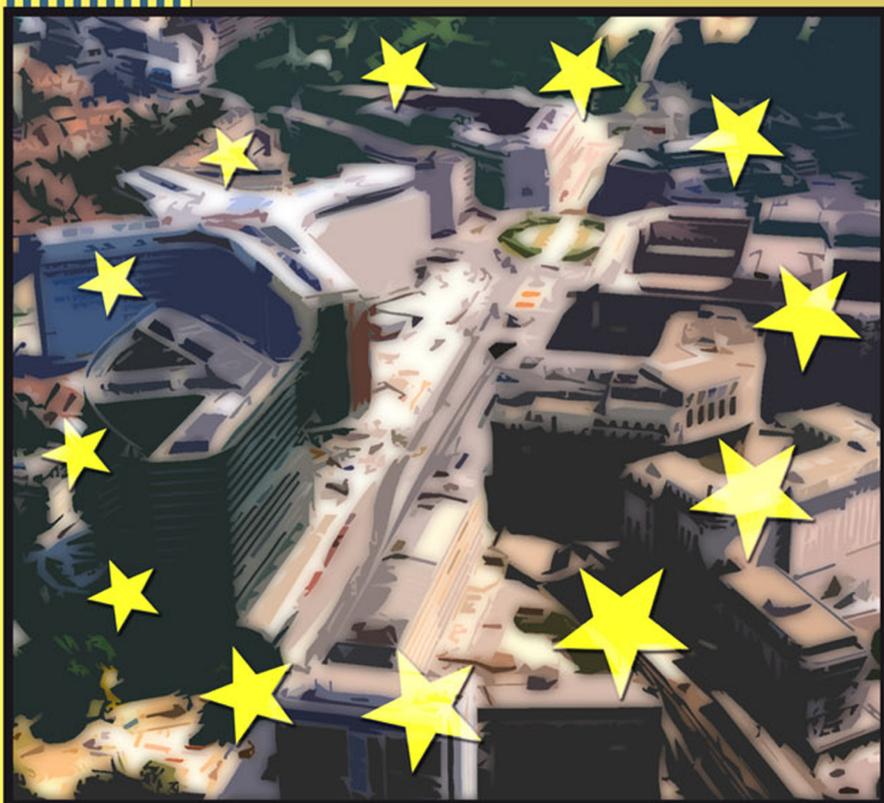


DIEGO VARELA PEDREIRA

# GOBIERNO DE LA UNIÓN EUROPEA



**netbiblo**

**GOBIERNO  
DE LA UNIÓN EUROPEA**



# Gobierno de la Unión Europea

---

Diego Varela Pedreira

## **GOBIERNO DE LA UNIÓN EUROPEA**

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

**netbiblo**

[www.netbiblo.com](http://www.netbiblo.com)

DERECHOS RESERVADOS 2007, respecto a la primera edición en español, por

© Netbiblo, S. L.

NETBIBLO, S. L.

C/. Rafael Alberti, 6 bajo izq.

Sta. Cristina 15172 Oleiros (La Coruña) – Spain

Tlf: +34 981 91 55 00 • Fax: +34 981 91 55 11

[editorial@netbiblo.com](mailto:editorial@netbiblo.com)

ISBN: 978-84-9745-225-0

Depósito Legal: C-4228-2007

Directora Editorial: Cristina Seco López

Editora: Lorena Bello

Producción Editorial: Gesbiblo, S. L.

Impreso en España – Printed in Spain

## Contenido

Prefacio .....	IX
----------------	----

### CAPÍTULO 1

#### ¿A qué especie animal pertenece la Unión Europea?

---

1.1. Introducción.....	3
1.2. Un fuerte impacto en nuestras vidas .....	6
1.2.1. De la Comunidad Europea del Carbón y del Acero a la Unión Europea .....	9
1.3. Un alto grado de desarrollo institucional .....	11
1.4. La Unión como sistema político y el desafío para la política comparada .....	17
1.5. Plan del libro .....	19

### CAPÍTULO 2

#### La conexión ciudadana: Elecciones y grupos de interés

---

2.1. Introducción.....	23
2.2. Elecciones al Parlamento Europeo: ¿Comicios nacionales de segundo orden?.....	24
2.3. Las elecciones europeas como ajuste fino de un gobierno multinivel.....	29
2.3.1. Las elecciones nacionales también son elecciones europeas.....	32
2.4. Grupos de interés .....	34
2.4.1. El <i>lobbying</i> como transmisión costosa de información.....	35
2.4.2. ¿Es bueno el <i>lobbying</i> ?.....	38
2.5. Elecciones y <i>lobbying</i> : Dos vías de conexión necesarias .....	41

## CAPÍTULO 3

### Política legislativa

---

3.1.	Introducción.....	47
3.2.	Procedimientos legislativos.....	48
3.2.1.	El procedimiento de consulta.....	49
3.2.2.	El procedimiento de dictamen conforme.....	52
3.2.3.	El procedimiento de codecisión.....	55
3.2.4.	¿Adónde apuntarán los <i>lobbies</i> ?.....	57
3.2.5.	¿Qué poder es más importante, el de voz o el de veto?.....	58
3.3.	Evidencia empírica.....	59
3.4.	Política presupuestaria.....	63
3.5.	Un procedimiento legislativo complejo y un Parlamento débil.....	65

## CAPÍTULO 4

### Política ejecutiva

---

4.1.	Introducción.....	69
4.2.	Los determinantes de la discrecionalidad de la Comisión.....	70
4.3.	Formas de control de la Comisión.....	75
4.3.1.	Moción de censura.....	75
4.3.2.	Nueva legislación y la “trampa de la decisión conjunta”.....	76
4.3.3.	La comitología.....	77
4.4.	Un ejecutivo poco responsable.....	81
4.4.1.	El ejecutivo dual y su reforma.....	83

## CAPÍTULO 5

### Política judicial

---

5.1.	Introducción.....	89
5.2.	Activismo judicial: ¿Está desbocado el Tribunal?.....	91
5.3.	Teorías políticas sobre el Tribunal.....	93
5.3.1.	Explicaciones neofuncionalistas.....	93
5.3.2.	Explicaciones neorracionalistas.....	94
5.3.3.	Nuevo institucionalismo.....	95

5.4.	El Tribunal, Ulises y las sirenas.....	97
5.5.	Activista sí, pero al servicio de Su Majestad.....	99
5.5.1.	Las carencias democráticas del Tribunal .....	103

## CAPÍTULO 6

### Políticas monetaria y fiscal

---

6.1.	Introducción.....	107
6.2.	Banco Central Europeo: ¿Mandato nacional o europeo? .....	108
6.2.1.	Evidencia empírica sobre la política monetaria.....	111
6.2.2.	Un banco central antidemocrático e ineficaz .....	112
6.3.	El pacto de estabilidad y el procedimiento de déficit excesivo .....	116
6.3.1.	El que esté libre de pecado, que tire la primera piedra.....	118
6.4.	Los Tratados, la inflación y las hipotecas .....	120

## CAPÍTULO 7

### Organización institucional

---

7.1.	Introducción.....	125
7.2.	Organización del Parlamento.....	126
7.2.1.	División del trabajo: Las comisiones parlamentarias.....	127
7.2.2.	Coordinación: El pleno y otras estructuras jerárquicas.....	132
7.3.	Organización del Consejo .....	134
7.3.1.	División del trabajo: Las formaciones del Consejo de Ministros .....	135
7.3.2.	Coordinación en el Consejo: Otras estructuras .....	136
7.3.3.	El Consejo como cámara alta de la Unión .....	138
7.4.	Organización de la Comisión.....	140
7.4.1.	División del trabajo: Los comisarios y las carteras.....	140
7.4.2.	Coordinación: El colegio de comisarios y otras estructuras .....	141
7.5.	Organización del Tribunal de Justicia .....	142
7.5.1.	División del trabajo: Formaciones del tribunal y tribunales especializados.....	142
7.5.2.	Coordinación: Estructuras jerárquicas y recursos de casación .....	143
7.6.	El equilibrio entre especialización y coordinación.....	144

## CAPÍTULO 8

### Formación de coaliciones

---

8.1.	Introducción.....	151
8.2.	Coaliciones en el Consejo.....	154
8.2.1.	Una regla injusta.....	159
8.2.2.	Evidencia empírica .....	161
8.3.	Coaliciones en el Parlamento.....	165
8.3.1.	Índices de poder en el Parlamento Europeo .....	166
8.3.2.	Evidencia empírica en el Parlamento .....	168
8.4.	¿Qué es mejor, tener poder o tener suerte?.....	172

## CAPÍTULO 9

### Democracia y reforma de la Unión

---

9.1.	Introducción.....	177
9.2.	¿Existe un déficit democrático en la Unión Europea? .....	178
9.2.1.	La tesis de la ausencia de <i>demos</i> .....	178
9.2.2.	La crítica de la democracia en Europa: La versión estándar.....	180
9.2.3.	La tesis del “si no está roto, ¡no lo arregles!” .....	184
9.3.	Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo .....	185
9.3.1.	¿Gobierna la UE para el pueblo? .....	186
9.3.2.	¿Está la UE gobernada por el pueblo?.....	189
9.4.	La ampliación y la regla de mayoría óptima .....	192
9.5.	La importancia de una “constitución” .....	195
	Bibliografía .....	199

## Prefacio

---

La historia de este libro comienza en Londres, en primavera de 2002, cuando consulto con mi director de tesis, Simon Hix, sobre la posibilidad de solicitar un módulo Jean Monnet para implantar en A Coruña un curso basado en mi experiencia como ayudante de la asignatura Gobierno, Política y Políticas Públicas de la Unión Europea en la London School of Economics. Hix no sólo me da esperanzas, sino que también me sugiere que, para poder cubrir el programa en un curso de corta duración, me centre en los aspectos institucionales y los procedimientos de toma de decisiones. Así lo hago. Mi propuesta será entonces apoyada por el Rector de la Universidad de A Coruña, D. José Luis Meilán y aprobada en última instancia por el Consejo Universitario Europeo y la Comisión Europea. Surge así el *Módulo Jean Monnet de Gobierno de la Unión Europea*, del que van ya cinco ediciones.

Pero la idea de escribir un libro sobre el funcionamiento de la Unión es posterior, y tiene mucho que ver con la oleada de cambios que pusieron a la Unión Europea en un primer plano de la actualidad política, entre las que cabe destacar dos grandes acontecimientos. En primer lugar, la gran ampliación de la Unión que tuvo lugar en 2004 y 2007, con la incorporación de doce nuevos estados. Esta ampliación no sólo afectó profundamente al funcionamiento de la Unión, sino que para 100 millones de nuevos ciudadanos europeos volvió a poner de actualidad la cuestión de qué es la Unión Europea y cómo funciona. En segundo lugar, la elaboración de un proyecto de Constitución para Europa y el subsiguiente proceso de ratificación en los distintos estados miembros avivaron el debate sobre la democracia de la Unión. Entre tanto, tuvieron lugar las sextas elecciones directas al Parlamento Europeo, en junio de 2004, en las que se batió el record de abstención, cayendo la participación hasta un 45 por ciento. Estos dos acontecimientos despertaron un cierto interés en la opinión pública, y me brindaron la oportunidad de participar en una serie de programas de divulgación y debate sobre la Unión Europea en la televisión local, así como en ciclos de conferencias dirigidas al público en general.

La experiencia en la impartición del módulo, junto con la experiencia de los debates televisivos y las conferencias, me hicieron ver la necesidad de un libro que explique cómo funciona la Unión, y que combine el rigor científico con un estilo que sea accesible y atractivo para el ciudadano interesado en estos temas. Así surge este libro, que expone las principales cuestiones sobre el funcionamiento de la Unión intentando compaginar tres elementos: en primer lugar, una descripción detallada de la realidad de la Unión; en segundo lugar, la presentación de los principales modelos y teorías que nos ayuden a entender esa realidad; y, por último, aunque no por ello menos importante, una crítica sobre lo que no funciona bien y debe ser reformado.

Y es que el lector no debe engañarse. Éste es un libro eminentemente crítico sobre cómo funciona la Unión Europea, aunque no por ello antieuropeísta. Ésta es precisamente una de las ideas que se quieren transmitir y que me impulsaron a escribir el libro en primer lugar. Con frecuencia, las críticas a lo que funciona mal de la Unión Europea son desechadas sin mayor debate, simplemente tachando al que las presenta de antieuropeísta. Estamos ante una suerte de argumento del tipo “Europa somos nosotros, quien nos critique, está contra Europa” por parte de los gobiernos nacionales y el poder establecido de Bruselas. Las críticas contra elementos disfuncionales del sistema son desechadas como si se tratasen de ataques contra el proyecto europeísta en general. Pues bien, este libro no acepta ese tipo de argumentos.

El libro va dirigido tanto a estudiantes de nivel intermedio como a todos aquellos profesionales que ya estén familiarizados con la Unión Europea, bien porque hayan realizado un curso introductorio previo o porque sigan la actualidad de los debates por los medios de comunicación. Para el que nunca haya oído hablar de la Unión Europea y sus políticas con anterioridad, se recomienda la lectura de algún texto introductorio sobre el tema, ya sea una de las guías que publican las propias instituciones europeas en sus sitios web, ya sea alguno de los excelentes libros de texto introductorios que se han publicado sobre esta materia. El libro está escrito como un todo en el que los distintos capítulos desarrollan una idea común y están relacionados entre sí, aunque ciertos lectores podrán estar más interesados en unas partes que en otras, o incluso en capítulos aislados.

Este libro no sería posible, por supuesto, sin la participación de los estudiantes del módulo en la Universidad de A Coruña, que sirvieron de “conejiillos de indias” para la experimentación de las distintas versiones de la obra. Su procedencia, tanto de infinidad de países de dentro y fuera de la Unión Europea como de campos académicos diversos, junto con su participación activa en los seminarios, facilitó mucho la labor. También colaboraron los estudiantes de las universidades *Alexandru Ion Cuza* de Iasi y *Stefan cel Mare* de Suceava, en Rumanía, a los que tuve la oportunidad de presentar partes del libro gracias a sendos convenios de movilidad docente Erasmus. También los participantes de la conferencia bienal de la *European Union Studies Association* en Madison, Wisconsin y de las conferencias anuales de la *University Association for Contemporary European Studies* en Budapest, Bristol y Newcastle, así como los de un seminario en la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, proporcionaron interesantes comentarios a diversas partes de este libro.

Quiero agradecer también el apoyo financiero de la Fundación Caixa Galicia, la Fundación Pedro Barrié de la Maza, el British Council y la Fundación Ramón Areces. Gracias a su generosidad he podido realizar gran parte de las investigaciones de las que se nutre este libro. También quiero agradecer al Parlamento Europeo, sus diputados, asistentes y funcionarios, por la ayuda que me prestaron durante mi estancia en Luxemburgo como becario Robert Schuman. Algunos de los datos que se utilizan en el libro son fruto de las investigaciones realizadas en esa época.

A lo largo de la elaboración del libro he incurrido en una serie de deudas con diversos colegas que, consciente o inconscientemente, han influido en la elaboración del mismo. Entre otros, cabe destacar a Simon Hix, William Wallace y Patrick Dunleavy de la London School of Economics, Fabio Franchino de Universidad de Milán, Giacomo Benedetto de Royal Holloway, Universidad de Londres, Roger Scully de la Universidad de Gales, Liliana Hiris de la Universidad Robert Gordon de Aberdeen, Michael Bauer de la Universidad de Konstanz, José Manuel Sánchez Santos, Jesús Dopico y Atilano Pena de la Universidad de A Coruña, George Poede, Mioara Nedelcu y Bogdan Stefanachi de la Universidad Alexandru Ioan Cuza de Iasi y Razvan Viorescu de la Universidad Stefan cel Mare de Suceava. Por último, quisiera agradecer la excelente labor de edición llevada a cabo por Lorena Bello de la editorial Netbiblo. Por supuesto, y como se suele decir en estos casos, cualquier fallo es responsabilidad exclusiva del autor.

A Coruña, octubre de 2007.



# ¿A qué especie animal pertenece la Unión Europea?

---

## Plan del capítulo

- 1.1** Introducción
- 1.2** Un fuerte impacto en nuestras vidas
- 1.3** Un alto grado de desarrollo institucional
- 1.4** La Unión como sistema político y el desafío para la política comparada
- 1.5** Plan del libro



## 1.1. Introducción

---

Estados Unidos, verano de 1957. La ciudad de Little Rock, Arkansas, es una de las primeras ciudades sureñas que se dispone a desegregar sus escuelas públicas. La reforma se produce como consecuencia de la histórica sentencia del Tribunal Supremo de los EEUU en el asunto *Brown v. Board of Education*, de 17 de mayo de 1954, que declara inconstitucionales todas las leyes que establezcan escuelas segregadas, y dispone la desegregación de todas las escuelas del país (Warren, 1954). Pero la transición a la integración en el sistema educativo no será tan suave. El 2 de septiembre, la noche anterior al comienzo del curso, el Gobernador de Arkansas, Orval Faibus, moviliza a la Guardia Nacional del estado para que rodee *Little Rock Central High School*. El gobernador ordena a los militares que eviten la entrada de cualquier estudiante negro, con el fin de proteger a los ciudadanos y las propiedades de la posible violencia de los protestantes que se dirigen en caravanas hacia Little Rock.

Un juez federal dicta entonces un requerimiento contra el uso por parte del gobernador de las tropas de la Guardia Nacional para evitar la integración y éstas son retiradas el 20 de septiembre. Cuando las clases se reanudan el lunes 23, *Central High* está rodeada de policías de Little Rock. Unas mil personas se congregan frente a la escuela. La policía escolta a los nueve estudiantes negros hasta una puerta lateral por la cual acceden tranquilamente al edificio cuando están a punto de empezar las clases. Pero cuando la muchedumbre sabe que los negros están dentro, empieza a desafiar a la policía y abalanzarse hacia la escuela con gritos y amenazas. Temerosa de que la policía sea incapaz de controlar a la multitud, la administración de la escuela desaloja a los estudiantes negros por una puerta lateral antes del mediodía.

Ante este panorama, el congresista Brooks Hays y el alcalde de Little Rock, Woodrow Mann, piden ayuda al gobierno federal, primero en forma de *U.S. marshalls*. Finalmente, el 24 de septiembre, Mann envía un telegrama al Presidente Eisenhower solicitando el envío de tropas federales para hacer efectiva la integración y proteger a los nueve estudiantes. El presidente envía las tropas ese mismo día, y también federaliza los 10.000 efectivos de la Guardia Nacional de Arkansas, quitándole al Gobernador Faibus el mando sobre la misma. De este modo, el 25 de septiembre de 1957, los nueve estudiantes negros entran en la escuela bajo la protección de 1.000 miembros de la 101ª División Aerotransportada del Ejército de los Estados Unidos. Al tiempo, una unidad ad hoc, el Destacamento Especial 153 de Infantería, se organiza apresuradamente en *Camp Robinson* a partir de miembros de la guardia nacional sacados de unidades de todo el estado. El mando sobre el grueso de la Guardia de Arkansas es rápidamente devuelto al gobernador, pero se deja bajo mando federal el Destacamento Especial 153, que se hace cargo de toda la operación cuando los paracaidistas se van en Acción de Gracias, y permanece de servicio hasta el final del año escolar.

Frontera hispano-francesa, abril de 1993. Agricultores franceses integrados en la llamada Coordinadora Rural inician una campaña contra las importaciones de fresas españolas con el fin de proteger la venta de su producción en su mercado interior

(Maté, 1993). Los piquetes atacan camiones españoles destruyendo las hortalizas y frutas que transportan, ante la pasividad de los gendarmes galos. No se trata de una novedad, puesto que los ataques se vienen produciendo desde que España se integró en la Comunidad Europea en 1986 (El País, 1987). Pero esta vez los ataques son más graves si cabe, ya que coinciden con la entrada en vigor del proyecto para la creación de un mercado interior europeo. La venta de fruta española a Francia se reduce entre un 20 por ciento y un 40 por ciento en las últimas semanas como consecuencia de las agresiones y amenazas de los agricultores franceses tanto a los productores españoles como contra los distribuidores de ese país, según los datos manejados por los exportadores españoles (El País, 1987). El gobierno francés se compromete indemnizar a las empresas españolas propietarias de los camiones atacados por los agricultores galos y a llevar a los tribunales a los agresores (El País, 1993a; El País, 1993b). Pero la realidad es que el gobierno francés teme las consecuencias electorales de una intervención policial contra sus propios agricultores.

En la madrugada del 5 de mayo de 1994, cuatro camiones españoles y cinco franceses cargados de fresas españolas son atacados en Montpellier (sur de Francia) y su mercancía destruida, según informa la Federación de Exportadores de Frutas y Hortalizas (FEPEX). Los cinco camiones matriculados en Francia se disponían a distribuir la fruta española cargada en el mercado mayorista de Perpignan en diferentes puntos del país vecino. Esta Federación denuncia que, al igual que en ocasiones anteriores, los agricultores franceses han actuado “con total impunidad”, ya que las fuerzas de orden francesas no han intervenido para evitar el incidente. A su juicio, la Administración francesa ampara con un “consentimiento tácito” este tipo de actuaciones (El Mundo, 1994). Ese mismo día, la Comisión Europea condena con toda energía los ataques por boca del comisario de Agricultura, el luxemburgués René Steichen. “Estas acciones de algunos agricultores franceses son totalmente inadmisibles”, dice. “Debo recordar que los estados miembros tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para impedir acciones que atenten al buen funcionamiento del Mercado Interior y a la libre circulación de mercancías”, añade Steichen (Bassets, 1994). Pero los ataques prosiguen.

El 4 de junio, el ministro español de agricultura, Luis Atienza, critica al Gobierno de Francia por su permisividad ante los “actos vandálicos” contra productos agrícolas españoles. Añade que su departamento ha pedido a la secretaría general de la Comisión Europea que abra un procedimiento de infracción contra Francia, porque considera que ésta ha actuado de forma “excesivamente débil” al permitir los ataques de los agricultores franceses a camiones cargados de productos (El País, 1994). El 29 de junio, el colegio de comisarios de la Unión Europea aprueba una comunicación por la que se abre procedimiento contra el gobierno francés por los actos violentos de sus agricultores contra las importaciones de productos hortofrutícolas, especialmente españoles y belgas (Maté, 1994). La Comisión acusa a las autoridades galas de incumplir las obligaciones del Tratado en materia de libre circulación de mercancías en su territorio. Por su parte, el gobierno francés responde que siempre ha condenado firmemente los actos de vandalismo y que ha adoptado todas las medidas a su disposición. Pero en

1995 los episodios se siguen repitiendo. Este mismo año, el ministro de agricultura francés llega a declarar que, si bien desaprueba y condena los actos de violencia de los agricultores, no prevé en absoluto la intervención de las fuerzas del orden para remediarlos. Los actos de violencia contra camiones españoles en el sur de Francia se siguen sucediendo, sin que las fuerzas del orden intervengan.

El 4 de agosto de 1995, la Comisión Europea interpone un recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo. Mientras se tramita el recurso, los incidentes vandálicos contra camiones españoles se siguen sucediendo. El 25 de abril de 1996, un centenar de agricultores franceses vuelca la mercancía que transportan cinco camiones procedentes de España cerca de un peaje de la autopista en Boulou (Pirineos Orientales), próximo a la frontera (El Mundo, 1996). La noche del 19 de mayo de 1997 los agricultores franceses vuelven a atacar a los camiones españoles cargados con frutas y verduras en las autopistas del sur de Francia. Al menos tres de ellos son volcados en los peajes de Montpellier y Saint Jean de Velasque y otro más es incendiado en Nimes. Uno de los camioneros españoles afectados, Justo Losilla, denuncia que los ataques se producían ante la pasividad de los gendarmes franceses. “Nos paraba la policía a un lado del peaje y luego se echaban para el otro lado y dejaban allí a los piquetes volcando las cajas”, contó este transportista (El Mundo, 1997a). El editorial de El Mundo resume bien la situación: “Es lo mismo de cada año: agricultores franceses que asaltan camiones españoles que transportan frutas y hortalizas; vandalismo tolerado por los gendarmes... Y la ministra que protesta ante París y Bruselas, y las organizaciones agrarias que montan en cólera y llaman a responder a las agresiones. Diez años así” (El Mundo, 1997b).

Finalmente, el 9 de diciembre de 1997, el Tribunal rechaza las alegaciones francesas y dictamina que Francia incumplió el Tratado de la Unión Europea al “no adoptar todas las medidas necesarias” para impedir los ataques producidos en su territorio contra mercancías españolas (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1997). El gobierno francés indemniza económicamente a los afectados.

El caso americano y el europeo presentan ciertas similitudes, ya que ambos tratan sobre la defensa de derechos y libertades fundamentales. De hecho, los incidentes de Little Rock fueron la primera prueba fundamental de la determinación de los Estados Unidos a la hora de hacer efectivos los derechos civiles de los negros ante el desafío masivo por parte de varios estados sureños. Por su parte, los incidentes de la frontera francesa supusieron una prueba de la determinación de la Unión Europea a la hora de hacer efectivo el derecho a la libre circulación de mercancías consagrado por los tratados. Sin embargo, la respuesta ante el incumplimiento es distinta en ambos casos. En el caso americano, el presidente hace uso del monopolio de la violencia legítima que puede reclamar para sí el estado federal, federalizando las tropas del estado de Arkansas y enviando las suyas propias. El derecho constitucional a la igualdad se hace efectivo, y los estudiantes negros pueden asistir a sus clases. En el caso europeo, no pudiendo la UE reclamar para sí este monopolio de la violencia, todo se salda con indemnizaciones económicas. Éstas no sólo no suelen cubrir las pérdidas que van más allá de los daños a los vehículos y a la carga, como la pérdida de mercados o el perjuicio sufrido por los consumidores, sino que ejercen un efecto disuasorio limitado. La consecuencia es que

los camiones no circulan libremente y, diez años más tarde, incidentes similares se siguen produciendo cada cierto tiempo (Navares, 2000).

La Unión Europea no es un estado, y esto se aprecia claramente en el ejemplo anterior. No lo es porque no tiene la característica fundamental que define a este tipo de organización, según Max Weber: el monopolio de la violencia legítima. Incluso conforme al proyecto de una Constitución para Europa de 2004, que no llegó a ser ratificado, en caso de grave incumplimiento de los tratados por parte de un estado miembro, la Unión no podía imponerse con el uso de la fuerza. Lo máximo que contemplaba el tratado era la expulsión del estado miembro en cuestión, lo cual hace que en este respecto la Unión Europea se parezca más a un club que a un estado. Imaginémonos tan sólo qué diferente sería la experiencia de los nueve estudiantes negros de Little Rock si, ante el incumplimiento por parte del gobernador de Arkansas, la respuesta de los Estados Unidos fuese la expulsión de Arkansas de la Unión. Del mismo modo, indemnizar económicamente a los estudiantes negros difícilmente resolvería su situación, puesto que el derecho a integración racial es de una naturaleza distinta al derecho a la libre circulación de mercancías, más fácil de compensar económicamente. El margen de actuación de Unión Europea se ve limitado en este punto con respecto a un estado federal como son los Estados Unidos. Pero el hecho de que la UE no sea un estado no debe hacernos descuidar la enorme influencia que ésta ejerce en nuestras vidas cotidianas.

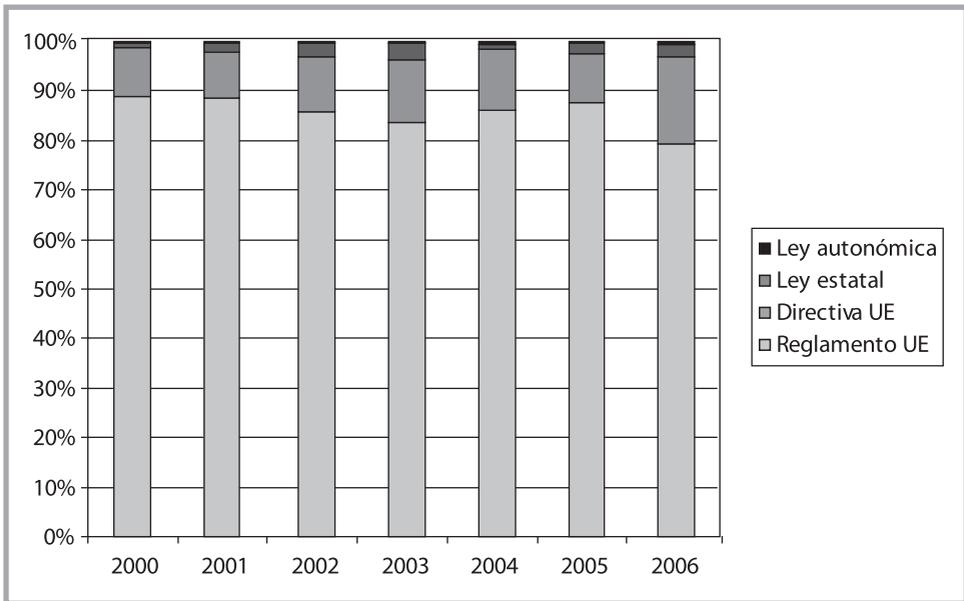
## 1.2. Un fuerte impacto en nuestras vidas

---

La Unión dispone de importantes poderes en la asignación de recursos económicos, aunque su impacto no sea siempre fácil de cuantificar. En efecto, la medida más usada del peso del sector público en la economía suele ser la proporción del PIB que representa el gasto público. En la mayor parte de las economías occidentales, este peso es considerable y ronda el 40 por ciento. Es decir, que de cada ocho horas que trabajamos, más de tres lo hacemos para mantener la estructura de nuestro sector público. En contraste, el presupuesto comunitario viene limitado por un techo de los recursos propios fijado en el 1,27 por ciento del PIB de la Unión, por lo que podríamos llegar a concluir (equivocadamente) que el impacto económico de la UE es reducido. Se trataría de un error puesto que no es mediante el presupuesto, sino mediante la reglamentación, cómo la influencia comunitaria se hace sentir más. En efecto, por raro que parezca, hasta un 80 por ciento de la regulación que nos afecta en materia económica y social procede de la Unión Europea. Si los automóviles deben llevar catalizadores, si los electrodomésticos tienen dos años de garantía, si los jugadores de fútbol comunitarios no ocupan plaza de extranjeros, es todo porque viene impuesto por normativa comunitaria. El primero de los ejemplos, el de los catalizadores, nos puede servir para ilustrar un punto importante: aunque la Unión Europea disponga de un presupuesto reducido, su normativa puede imponer unos costes considerables a empresas y consumidores (Hubschmid y Moser, 1997).

En 1988, la Comisión Europea se dispuso a introducir legislación con el objeto de limitar las emisiones contaminantes de los automóviles pequeños. Las industrias automovilísticas en Francia, Italia y el Reino Unido estaban en contra de requisitos estrictos, ya que en juego estaba la necesidad de incorporar catalizadores a estos coches. Productores de vehículos utilitarios, como *Peugeot*, argumentaron que el requisito podría incrementar prohibitivamente los costes de los automóviles para los consumidores menos pudientes. El caso es que, al final, prevalecieron las normas más estrictas y la industria se vio obligada a dotar a estos automóviles con catalizador, lo cual, según los fabricantes, encarecería su precio en unas 100.000 pesetas como media (Monteira, 1989). François Perrin-Pelletier, secretario del comité de enlace de los fabricantes de automóviles, estimó que el sector necesitaría más de cuatro años para convertirse a las normas norteamericanas, y que la utilización entonces de un catalizador encarecería el precio de los vehículos entre un 10 y un 16 por ciento, según su cilindrada (Cembrero, 1989). Si a esto añadimos las estimaciones de que los vehículos de pequeña cilindrada representarían el 60 por ciento del parque automovilístico en los años 90, podemos ser conscientes del impacto económico de la normativa (Cembrero, 1988). Se trata de un claro ejemplo de cómo la reglamentación puede producir efectos equivalentes a la imposición (Posner, 1971) y de cómo las cuentas nacionales no son capaces de reflejar la cuantía del “lado silencioso del gasto público” (Leonard, 1986).

**Figura 1.1. Legislación europea, estatal y autonómica en España, 2000-2006.**



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos en EUR-LEX, Congreso de los Diputados y Noticias Jurídicas.*

La Unión Europea aprueba normas con validez general en toda la Unión. Estas normas reciben nombres diversos que no son siempre esclarecedores: el reglamento, obligatorio en todos sus elementos, es directamente aplicable en cada estado miembro. La directiva, obliga al estado miembro en cuanto al resultado que deba obtenerse, exige una transposición al ordenamiento jurídico nacional y deja cierta libertad en cuanto a la forma y los medios de su aplicación. Para utilizar una nomenclatura más común, el proceso de reforma de los tratados vigente prevé la simplificación y clarificación de la tipología de los actos legislativos, clasificándolos en leyes (los actuales reglamentos) y leyes marco (las actuales directivas) europeas. Finalmente, la Unión también aprueba decisiones, obligatorias en todos sus elementos, pero que vinculan sólo a los destinatarios a quienes designan expresamente, como pueden ser, por ejemplo, la autorización de la fusión de dos empresas o la decisión relativa a determinadas medidas de protección en relación con la importación de plumas de determinados terceros países.

La Figura 1.1 muestra el peso relativo de la legislación comunitaria (reglamentos más directivas) en relación con la legislación doméstica en España, tanto estatal como autonómica. En todo el periodo comprendido entre 2000 y 2006 los reglamentos comunitarios (más de 2000 al año) han representado entre un 80 y un 90 por ciento de la legislación total. Si a ellos les sumamos las directivas, una especie de leyes marco que precisan ser transpuestas al ordenamiento jurídico nacional, el peso de la legislación europea asciende a más de un 95 por ciento del total a lo largo de todo el periodo. Por lo tanto, podemos hablar de un predominio abrumador de la legislación europea sobre la legislación doméstica de España, en términos cuantitativos. Debe matizarse que se trata de términos cuantitativos porque obviamente no produce el mismo impacto sobre las vidas de los ciudadanos una directiva comunitaria sobre el chocolate que una ley nacional de educación. Pero esto no quita que la Unión Europea se pueda considerar una importante máquina reguladora.

La actividad de la UE en 2006, por ejemplo, incluye legislación para reducir los precios de las llamadas de teléfono móvil cuando se está en el extranjero (*roaming*), de modo que los más elevados se vean reducidos hasta un 70 por ciento. Incluye también legislación para evitar el uso de afirmaciones engañosas sobre ventajas nutricionales y de propiedades saludables que figuren en los embalajes de alimentos. La UE también acordó en 2006 nuevas normas para que la fabricación y el uso de sustancias químicas sean más seguros para los trabajadores y los consumidores y, perjudiquen menos al medio ambiente. Asimismo en 2006, la UE introdujo medidas de gran alcance para reducir los precios del azúcar y terminar con el exceso de producción, ya el sistema de apoyo del sector azucarero de la UE, que no había cambiado en cuarenta años, llevó a precios internos que triplicaban el nivel de los exteriores, mientras que las exportaciones subvencionadas de excedentes hacían presión a la baja en los precios del mercado mundial. En ese mismo año Rumanía y Bulgaria fueron admitidas para ingresar en la Unión Europea y Eslovenia para adoptar la moneda única —el euro. La UE también actuó en regiones en crisis, enviando tropas al Congo y al Sur del Líbano, luchó contra la inmigración ilegal y realizó la primera prueba en el espacio del sistema de navegación por satélite europeo Galileo (Comisión Europea, 2007). Pero la influencia de la UE no ha sido siempre la misma, por lo que conviene hacer un pequeño receso histórico.

### 1.2.1. De la Comunidad Europea del Carbón y del Acero a la Unión Europea

Durante siglos Europa fue escenario de guerras frecuentes y sangrientas. Entre 1870 y 1945 Francia y Alemania se enfrentaron tres veces, con enormes pérdidas de vidas. Varios líderes europeos llegaron a la conclusión de que la única forma de asegurar una paz duradera entre sus países era unirlos económica y políticamente. Así, en 1950, en un discurso inspirado por Jean Monnet, el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, propuso integrar las industrias del carbón y el acero de Europa Occidental. El resultado de ello surgió en 1951 bajo la forma de Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con seis miembros: Bélgica, Alemania Occidental, Luxemburgo, Francia, Italia y los Países Bajos. El poder de toma de decisiones sobre estos sectores se puso en manos de un órgano independiente y supranacional llamado “Alta Autoridad”, cuyo primer presidente fue Jean Monnet. La CECA tuvo tal éxito que en el plazo de unos años estos mismos seis países decidieron avanzar e integrar otros sectores de sus economías. En 1957 firmaron los Tratados de Roma por los que se crearon la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea (CEE). Los estados miembros querían así eliminar las barreras comerciales entre ellos y crear un “mercado común”.

También la Unión ha evolucionado en lo que se refiere a sus políticas. La integración económica y política entre los estados miembros de la Unión Europea significa que estos países tienen que tomar decisiones conjuntas sobre muchos asuntos, por lo que han desarrollado políticas comunes en una gama muy amplia de campos, desde la agricultura a la cultura, desde el consumo a la competencia, desde el medio ambiente y la energía al transporte y el comercio. En los primeros tiempos la atención se centraba en una política comercial común para el carbón y el acero y en una política agrícola común. Con los años se añadieron otras políticas, en función de las necesidades. Algunos objetivos políticos clave han variado habida cuenta de las circunstancias cambiantes. Por ejemplo, el objetivo de la política agrícola ya no es producir tantos alimentos como sea posible desde el punto de vista económico sino apoyar métodos de cultivo que produzcan comida sana y de alta calidad y protejan el medio ambiente. La necesidad de protección del medio ambiente se tiene en cuenta ahora en todas las políticas de la UE. Las relaciones de la Unión con el resto del mundo también son importantes y la UE negocia importantes acuerdos comerciales y de ayuda con otros países y desarrolla una Política Exterior y de Seguridad Común.

Sin embargo, el mayor logro de la UE sigue siendo mercado único. Tuvo que pasar algún tiempo antes de que los estados miembros eliminaran todos los obstáculos al comercio entre ellos y para que el “mercado común” se convirtiera en un mercado único y auténtico en el que las mercancías, los servicios, las personas y los capitales pudieran moverse libremente. El mercado único se completó formalmente a finales de 1992 aunque todavía queda trabajo pendiente en algunos ámbitos, como la creación

de un mercado auténticamente único de servicios financieros. Durante los años 90 se hizo más fácil para la gente desplazarse por Europa pues los controles de pasaportes y aduaneros se suprimieron en la mayor parte de las fronteras internas de la UE. Una consecuencia es una mayor movilidad para los ciudadanos de la UE; desde 1987, por ejemplo, más de 1 millón de jóvenes europeos han realizado estudios en el extranjero con el apoyo de la UE. En 1992, la UE decidió embarcarse en una unión económica y monetaria (UEM) que supondría la introducción de una moneda europea única gestionada por un Banco Central Europeo. La moneda única (el euro) se hizo una realidad el 1 de enero de 2002, cuando los billetes y monedas reemplazaron a las monedas nacionales en 12 de los 15 países de la Unión (Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia).

Desde su constitución, las comunidades europeas han experimentado cinco ampliaciones. La primera, en 1973, dio la bienvenida a tres nuevos socios: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. La segunda, en 1981, supuso la entrada de Grecia. La tercera, en 1986, integró a las dos recientes democracias ibéricas: España y Portugal. La cuarta, en 1995, recibió a tres países tradicionalmente neutrales: Suecia, Finlandia y Austria. Finalmente, con la quinta ampliación, la Unión abrió sus puertas a diez nuevos miembros, ocho de los cuales eran países ex comunistas de Europa Central y Oriental ( Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania) y dos islas del mediterráneo (Chipre y Malta). Finalmente, Bulgaria y Rumanía entraron en 2007 mientras que Croacia y Turquía comenzaron las negociaciones de adhesión en 2005. Otros países que se consideran candidatos potenciales son la República Ex Yugoslava de Macedonia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro e incluso Kosovo.

Como resultado del proceso de expansión competencial y reforma institucional a través de las sucesivas reformas de los tratados, la Unión se asienta en la actualidad sobre tres pilares. El primer pilar, denominado pilar comunitario, engloba las políticas instituidas por los tratados de la CEECA, la CEE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El segundo pilar corresponde a la política exterior y de seguridad común. El tercer pilar corresponde a la cooperación en asuntos de justicia e interior. Estos dos últimos pilares fueron instituidos con el tratado sobre la Unión Europea, de Maastricht, que entró en vigor en 1993 y que suscitó cierto debate sobre la estructura que debía adoptar la Unión, si una estructura de templo con pilares, o bien una de árbol con ramas. No se trataba de un debate irrelevante, puesto que si se optaba por una estructura de árbol, las instituciones y los procedimientos comunitarios, incluida la jurisdicción del Tribunal de Justicia, se extenderían a los nuevos ámbitos de política exterior e interior. Por el contrario, con la opción que prevaleció finalmente, se añadieron dos pilares al pilar comunitario, que se denominaron intergubernamentales. En éstos, las decisiones se tomarían por unanimidad entre los estados miembros, mientras que instituciones supranacionales como el Parlamento o el Tribunal no jugarían papel alguno.

### 1.3. Un alto grado de desarrollo institucional

---

También las instituciones han evolucionado a lo largo del tiempo. En 1967 se fusionaron las instituciones de las tres Comunidades Europeas. A partir de entonces sólo existió una única Comisión y un único Consejo de Ministros, así como el Parlamento Europeo. Al principio, los miembros del Parlamento Europeo eran elegidos por los parlamentos nacionales pero en 1979 se celebraron las primeras elecciones directas que permitieron a los ciudadanos de los estados miembros votar por sus candidatos favoritos. Desde entonces se han celebrado elecciones directas cada cinco años. El Acta Única europea de 1987 sentó las bases de un mercado único e introdujo ciertos cambios institucionales, extendiendo la mayoría cualificada y dándole un mayor peso al Parlamento a través de los nuevos procedimientos de cooperación y de dictamen conforme. El Tratado de Maastricht (1992) introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los estados miembros, por ejemplo en defensa y en justicia e interior. Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema “comunitario” existente, el Tratado de Maastricht creó la Unión Europea (UE). El Tratado de Maastricht también incrementó el peso del Parlamento en el proceso decisorio comunitario, creando un nuevo procedimiento de codecisión. El Tratado de Ámsterdam de 1997 simplificó el procedimiento de codecisión y extendió su uso a nuevas materias.

Para garantizar que la UE ampliada pudiese continuar funcionando eficazmente, se consideró preciso simplificar el sistema de toma de decisiones. Por ello, el Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero del 2003, fijó nuevas normas sobre el tamaño de las instituciones de la UE y su forma de trabajo. Sin embargo, incluso antes de que las disposiciones institucionales del tratado entrasen en vigor, se inició un proceso de reforma encaminado a la elaboración de un nuevo tratado. Los trabajos preparatorios fueron encomendados a una Convención sobre el Futuro de Europa compuesta por representantes de los estados miembros y de las instituciones comunitarias, y presidida por el ex presidente francés Valery Giscard d’Estaing. El proyecto elaborado por la Convención abocaría en un tratado constitucional firmado en Roma en 2004, cuya ratificación quedaría abortada al ser rechazado en sendos referendos por los ciudadanos franceses y holandeses. Sin embargo, gran parte de las reformas sustanciales del texto original se mantendrían en la agenda para un ulterior Tratado de la Reforma. La Tabla 1.1 resume los principales hitos históricos de la Unión.

A día de hoy, cuatro instituciones concentran la mayor parte de los poderes de la Unión Europea: Consejo, Parlamento, Comisión y Tribunal de Justicia. El Consejo representa a los estados miembros y está integrado por representantes con capacidad para obligar a su estado, es decir, con rango ministerial. Originariamente se llamaba “Consejo de Ministros”, aunque suele denominarse simplemente Consejo. Es la principal institución de adopción de decisiones de la UE con funciones eminentemente legislativas (compartidas con el Parlamento) y ejecutivas (junto con la Comisión). El Consejo dispone del poder legislativo, que comparte con el Parlamento Europeo. Ejerce, igualmente con el Parlamento Europeo, el poder presupuestario. El Consejo también concluye los acuerdos internacionales negociados por la Comisión.

**Tabla 1.1. Cronología de la Unión Europea: tratados y ampliaciones.**

<i>Firma</i>	<i>Entrada en vigor</i>	<i>Tratado</i>	<i>Ampliación</i>
1951	1952	Tratado de París de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero	
1957	1958	Tratados de Roma de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica	
1965	1967	Fusión de ejecutivos	
1972	1973		Reino Unido, Dinamarca e Irlanda
1979	1981		Grecia
1985	1986		España y Portugal
1986	1987	Acta Única Europea	
1992	1993	Tratado de Maastricht de la Unión Europea	
1994	1995		Suecia, Finlandia y Austria
1997	1999	Tratado de Amsterdam	
2001	2003	Tratado de Niza	
2003	2004		Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta
2004	—	Tratado de Roma de una Constitución para Europa	
2005	2007		Rumanía y Bulgaria

Fuente: *Elaboración propia.*

De conformidad con los Tratados, las decisiones adoptadas por el Consejo se acuerdan por mayoría simple, por mayoría cualificada o por unanimidad. En cuestiones importantes tales como la adhesión de un nuevo estado, la modificación de los Tratados o la puesta en marcha de una nueva política común, el Consejo debe decidir por unanimidad. En la mayor parte de los demás casos, el Consejo debe decidir por mayoría cualificada, es decir, una decisión del Consejo sólo es válida si recibe un número preciso de votos favorables. El número de votos de que dispone cada país se pondera en virtud de la dimensión relativa de su población. Desde el 1 de noviembre de 2004, dicha mayoría

cualificada representa el 72,3 por ciento de los votos. Además, cualquier decisión debe ser aprobada por la mayoría de los estados miembros (en algunos casos los dos tercios) y cualquier estado miembro puede solicitar que se compruebe que los votos favorables representan como mínimo el 62 por ciento de la población total de la Unión.

A las reuniones del Consejo acude un Ministro de cada estado miembro. El Ministro que acude depende de la materia que figure en el orden del día: asuntos exteriores, agricultura, industria, transporte, medio ambiente, etc. Existen hasta nueve formaciones diferentes del Consejo. El Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores ejerce una función de coordinación y programación de los trabajos. Pero la estructura del Consejo consta de varios niveles aparte del consejo de ministros. Entre éstas cabe resaltar la Presidencia, el Comité de Representantes Permanentes, la Secretaría General y el Consejo Europeo.

Cada país de la Unión ejerce la Presidencia del Consejo, por rotación, durante un periodo de seis meses. Las reuniones del Consejo se preparan por el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) de los estados miembros, asistido por grupos de funcionarios de los ministerios nacionales. El Consejo cuenta asimismo con una Secretaría General, con sede en Bruselas, que se encarga del trabajo administrativo. El Consejo Europeo nació de la práctica, iniciada en 1974, de reunir regularmente a los jefes de estado o de gobierno de la Comunidad Europea. Dicha práctica quedó institucionalizada por el Acta Única Europea en 1987. Desde entonces, el Consejo Europeo se reúne al menos dos veces al año, bajo la presidencia del jefe de estado o de gobierno que ejerce la Presidencia del Consejo de la Unión, y cuenta, como miembro de pleno derecho, al Presidente de la Comisión. En todos los Consejos Europeos se escucha al Presidente del Parlamento Europeo.

La creciente importancia de los asuntos comunitarios en la vida política de los estados justificaba el que se diera a los presidentes y primeros ministros la oportunidad de reunirse y de estudiar juntos los asuntos europeos más importantes. El Tratado de Maastricht consagró el papel del Consejo Europeo, que es al mismo tiempo el centro impulsor de las principales iniciativas políticas de la Unión y el órgano de arbitraje de las cuestiones conflictivas sobre las que no haya podido alcanzarse un acuerdo en el Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros). El Consejo Europeo adquirió rápidamente una dimensión pública, gracias a la notoriedad de sus miembros y a la extraordinaria importancia de algunos de los temas de los que ha tenido que ocuparse. El Consejo Europeo aborda asimismo los problemas de actualidad internacional a través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mecanismo de aproximación y de expresión concertada de la diplomacia de los Quince.

El Parlamento representa a los ciudadanos de la Unión y, desde 1979, sus miembros son elegidos en elecciones directas cada cinco años, bajo sistemas electorales que varían de un estado miembro a otro. Sus funciones son eminentemente legislativas y presupuestarias (ambas compartidas con el Consejo) y de control político de la Comisión. El Parlamento Europeo, tras la incorporación de Rumanía y Bulgaria en 2007, alcanzó la elevada cifra de 785 diputados. El número de diputados por estado miembro guarda cierta proporcionalidad con la población de cada estado, aunque los estados pequeños

tienden a estar ligeramente sobrerrepresentados. En cuanto a la sede, el Parlamento desarrolla sus funciones en tres ciudades diferentes, lo cual supone un trastorno para muchos eurodiputados y un considerable despilfarro de recursos. Por un lado, el Parlamento celebra normalmente sus sesiones plenarias en Estrasburgo. Por otro lado, las sesiones suplementarias, como las reuniones de sus 20 comisiones, que preparan los trabajos de las sesiones plenarias, así como los grupos políticos, se celebran la mayoría de las ocasiones en Bruselas. Finalmente, la sede de su Secretaría General se encuentra en Luxemburgo.

La vida parlamentaria está presidida por el papel preponderante de los grupos políticos. Desde la creación de la asamblea de la CECA en 1951, los diputados se han distribuido en el hemiciclo agrupados por ideología, en lugar de por delegaciones nacionales. Los principales grupos políticos en el Parlamento Europeo son el Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos (PPE-DE) y el Grupo Parlamentario del Partido Socialista Europeo (PSE). A una cierta distancia, se encuentra el Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ADLE), seguido por una serie de grupos más pequeños y de ideología generalmente más radical (nacionalistas, ecologistas, comunistas...). Los diputados no adscritos a ningún grupo político rara vez superan la docena.

El Parlamento ejerce conjuntamente con el Consejo el poder legislativo, mediante tres procedimientos fundamentales: consulta, dictamen conforme y codecisión. En el procedimiento de consulta el Parlamento tiene derecho a emitir un dictamen no vinculante sobre las nuevas iniciativas legislativas. El procedimiento de dictamen conforme somete a ratificación, por el Parlamento, la celebración de acuerdos internacionales (negociados por la Comisión), así como cualquier nueva ampliación de la Unión. Este dictamen conforme se ha ampliado a otros ámbitos importantes, incluido el de la ley electoral uniforme. El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, instituye el procedimiento de codecisión, que refuerza el papel del Parlamento junto al Consejo en importantes ámbitos: desde el mercado interior hasta el medio ambiente. En ejercicio de este poder, el Parlamento Europeo puede rechazar, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común adoptada por el Consejo y poner fin al procedimiento. Sin embargo, el Tratado prevé un Comité de Conciliación.

El Parlamento comparte también con el Consejo el poder de aprobar el presupuesto de la Comunidad. Tiene también la posibilidad de rechazarlo, tal como ha ocurrido ya en varias ocasiones. En tal caso, se inicia de nuevo todo el procedimiento presupuestario. El presupuesto, preparado por la Comisión, va y viene entre el Consejo y el Parlamento, que introducen modificaciones y enmiendas en un procedimiento que se denomina lanzadera (*navette*, en francés). El Parlamento ha utilizado plenamente sus poderes presupuestarios para influir en las políticas comunitarias. No obstante, una parte importante de los gastos agrícolas siguen escapando a su control.

Por último, el Parlamento es el órgano de control democrático de la Unión: dispone del poder de derribar a la Comisión aprobando una moción de censura por mayoría de dos tercios. También controla la buena marcha de las políticas comunitarias, basándose sobre todo en los informes del Tribunal de Cuentas. Asimismo, controla la gestión cotidiana de las políticas, en particular planteando preguntas orales y escritas

a la Comisión y al Consejo. El presidente en ejercicio del Consejo Europeo informa al Parlamento de los resultados conseguidos por dicho órgano.

La Comisión Europea, con sede en Bruselas, representa el interés general de la Unión, siendo otro de los órganos clave del sistema institucional comunitario. Se compone de 27 miembros, uno por país, y es nombrada conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. La Comisión goza de una gran independencia en el ejercicio de sus atribuciones. De acuerdo con los tratados, este órgano encarna los intereses comunitarios y no debe someterse a ninguna orden de ningún estado miembro. Sus funciones son eminentemente ejecutivas (funciones éstas que comparte con los estados miembros).

Como órgano de dirección política, la Comisión dispone del monopolio de la iniciativa legislativa y puede intervenir en cualquier momento para facilitar un acuerdo en el Consejo, o entre éste y el Parlamento. La Comisión, guardiana de los Tratados, vela por la aplicación de los reglamentos y de las directivas aprobadas por el Consejo y puede recurrir judicialmente ante el Tribunal de Justicia para hacer aplicar el Derecho comunitario. Como órgano de gestión, la Comisión ejecuta las decisiones adoptadas por el Consejo, por ejemplo en el sector de la política agrícola común. Dispone de amplios poderes para la gestión de aquellas políticas comunes cuyos presupuestos se le encomiendan, tales como la de investigación y tecnología, la de ayuda al desarrollo, la de cohesión regional, etc. La Comisión está asistida por una Administración, compuesta de treinta y seis Direcciones Generales y diversos servicios, cuya sede se reparte principalmente entre Bruselas y Luxemburgo. A diferencia de las Secretarías de las organizaciones internacionales clásicas, la Comisión dispone de autonomía financiera, la cual la dota de una mayor independencia.

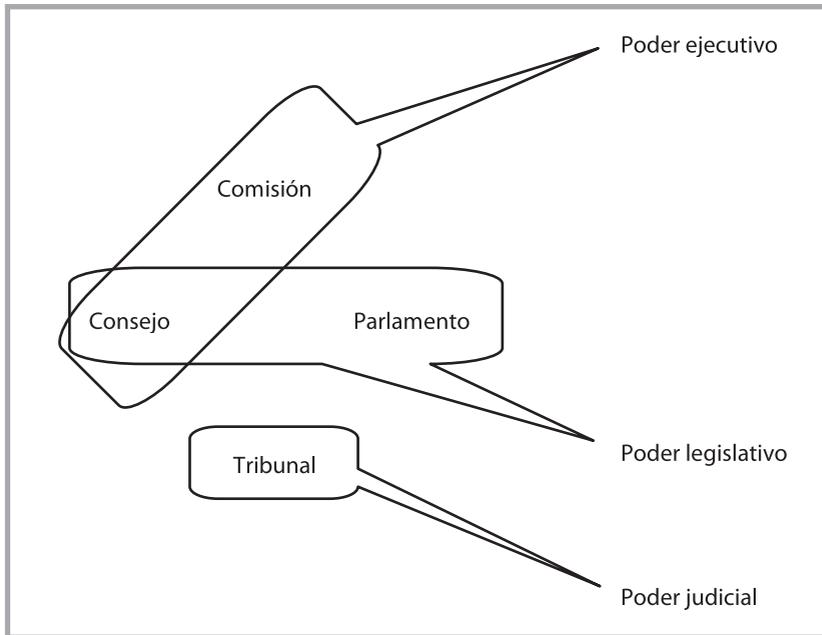
Finalmente, el Tribunal de Justicia tiene como misión garantizar el respeto del derecho comunitario, así como la correcta interpretación y aplicación de los tratados. El Tribunal, con sede en Luxemburgo, está compuesto por un juez por estado miembro. Los jueces están asistidos por 8 abogados generales, que no son jueces ni fiscales, sino que están encargados de presentar, con toda imparcialidad e independencia, un dictamen jurídico (las “conclusiones”) en los asuntos que se les asignen. Los jueces y los abogados generales son designados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros por un periodo de seis años renovable. Según los tratados, los jueces y abogados generales deben elegirse entre juristas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que, o bien reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus países respectivos, de las más altas funciones jurisdiccionales, o bien sean jurisconsultos de reconocida competencia. Esta última posibilidad diferencia al tribunal de justicia de otros altos tribunales nacionales, para el acceso a los cuales es necesario ser miembro de la carrera judicial.

Para cumplir sus funciones, el Tribunal puede comprobar el incumplimiento por parte de un estado miembro de alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, controlar la legalidad de los actos de las instituciones a través del recurso de nulidad o constatar los casos de omisión del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión. El Tribunal de Justicia es también el único órgano competente para pronunciarse, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación de los Tratados y la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones. Así,

cuando se plantea una cuestión de este tipo ante los órganos jurisdiccionales de los estados miembros, dichos órganos pueden, y en algunos casos deben, solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre esa cuestión. Este sistema garantiza la interpretación uniforme y la aplicación homogénea del derecho comunitario en toda la UE. Los Tratados permiten explícitamente al Tribunal de Justicia declararse competente para comprobar que los actos comunitarios respetan los derechos fundamentales. Así, el Tribunal amplía sus competencias en el ámbito de la libertad y de la seguridad de las personas.

Por su parte, el Tribunal de Primera Instancia, creado en 1989 y compuesto también por un juez por estado miembro, es competente para conocer de determinados casos, y en particular recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas y asuntos de defensa de la competencia.

**Figura 1.2. Poderes ejecutivo, legislativo y judicial en la Unión Europea.**



Fuente: *Elaboración propia.*

A modo de recapitulación, podemos decir que la Unión Europea dispone de poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Tal y como se aprecia en la Figura 1.2, el poder legislativo de la Unión corresponde conjuntamente al Parlamento y al Consejo, con un cierto predominio de esta última institución. De este modo, el legislativo de la Unión se parece cada vez más al sistema bicameral de una federación, en el que una de las cámaras representa a los ciudadanos y la otra a los estados miembros. El poder ejecutivo de la Unión está repartido entre la Comisión Europea, por una parte, y el Consejo y los estados miembros, por otra. Por este motivo se suele decir que la Unión Europea tiene

un “ejecutivo dual”, similar al de un país como Francia, en el que las competencias ejecutivas están repartidas entre el presidente y el primer ministro. El caso es que entre la Comisión y los estados miembros, con diverso reparto de responsabilidades según la materia en cuestión, proporcionan dirección política a la Unión y aplican sus políticas. Por último, el poder judicial está en manos del Tribunal de Justicia, que como hemos dicho, garantiza el respeto del derecho comunitario y la correcta interpretación y aplicación de los Tratados.

#### **1.4. La Unión como sistema político y el desafío para la política comparada**

---

Tal y como hemos visto al inicio de este capítulo, la UE no es un estado en sentido weberiano, pues no ostenta el monopolio de la violencia legítima. Pero, tal y como ponen de relieve otros rasgos que hemos visto a continuación, tampoco es una organización internacional clásica. Por ejemplo, sus reglamentos son directamente aplicables en los estados miembros, sin necesidad de transposición, y su Parlamento es directamente elegido por los ciudadanos. Esta dificultad de adscribir a la Unión Europea a una de estas categorías, estado u organización internacional, planteó a principios de los 1990 una importante controversia metodológica (Hix, 1994). Competían, de un lado, la teoría de las relaciones internacionales (Moravcsik, 1991; 1999; Wallace, 1990, 1994; Wallace y Royal Institute of International Affairs, 1990), especializada en la política *entre estados* y, de otro, la de la política comparada (Hix, 1999), especializada en la política *dentro del estado*, por ver cuál estaba más adaptada para explicar la realidad del fenómeno europeo.

Pero, tal y como apunta el propio Hix (1998), esta controversia no se saldó a favor de ninguna de estas dos alternativas. En su lugar, ha surgido una nueva agenda que propone combinar la política comparada y las relaciones internacionales para entender la “nueva gobernanza” de la UE. A pesar de su eclecticismo, esta agenda argumenta que la UE no es un estado, sino un sistema único de gobernanza no jerárquica, reguladora y deliberativa. Esta agenda también conceptualiza la UE como *sui generis*, explica su desarrollo principalmente por medio de la (nueva) teoría institucional, y sugiere que la legitimidad está garantizada por medio de resultados transparentes, eficientes en sentido de Pareto y consensuales. Sin embargo, esta agenda es criticable a niveles empírico, metodológico, teórico y normativo.

En efecto, hay evidencia empírica suficiente para considerar la Unión Europea como un sistema político emergente (Hix, 1999b). En primer lugar, las instituciones de la UE son altamente significativas en términos del impacto que ejercen sobre la asignación de recursos económicos y valores sociopolíticos a través de todo el sistema. Tal y como hemos visto en este capítulo, a pesar de que no siempre sea fácil de notar, la Unión Europea ejerce un impacto significativo en las vidas de los europeos. En segundo lugar, poseyendo las instituciones de la UE estos poderes de gobierno, se ha establecido una red compleja de grupos públicos y privados que buscan satisfacer sus demandas

a través del sistema político de la Unión. Estas demandas se canalizan a través de dos vías fundamentales de conexión de los ciudadanos con la Unión: las elecciones y los grupos de interés, que analizaremos en el próximo capítulo. En tercer lugar, la UE posee alto grado de complejidad institucional. Tal y como hemos avanzado en este capítulo, los tratados han dotado a la Unión de un sistema institucional con crecientes poderes legislativo, ejecutivo y judicial, dando lugar a un sistema muy desarrollado de reglas y procedimientos que establecen el modo en que estos poderes han de ser ejercidos. Estos procedimientos regulan la interacción entre las principales instituciones de gobierno de la Unión, es decir, la Comisión Europea, el Consejo, el Parlamento, el Tribunal de Justicia, así como su propio funcionamiento interno. Al estudio de estos aspectos institucionales se dedica precisamente la mayor parte de este libro.

Finalmente, Hix (1999b) resalta cómo el proceso político de la UE es un rasgo permanente de la vida política de Europa. En efecto, en contraste con la imagen que dan las cumbres periódicas, los asuntos clave de la política europea se construyen día a día con la interacción entre las instituciones europeas y con la interacción entre éstas y los gobiernos nacionales, en acuerdos bilaterales o multilaterales entre gobiernos y entre intereses privados y autoridades europeas y nacionales. No hay más que visitar las sedes de las instituciones europeas o de los principales grupos de interés con sede en Bruselas para observar la actividad desenfadada que allí se vive día a día.

Desde un punto de vista metodológico, considerar a la Unión Europea como un animal político completamente único, implica que será difícil compararlo con otras criaturas, y que serán necesarias nuevas teorías para entender cómo se comporta. Pero si la UE es tan sólo una extraña variante de una especie ya bien entendida, entonces puede ser comparada con otros miembros de la especie, y las teorías que explican cómo se comporta esa especie también serán aplicables a la UE. La ventaja del método comparativo es que, al aplicar las teorías a un número mayor de casos, las hipótesis se hacen más seguras. Otra ventaja es que al aplicar a la UE una teoría desarrollada para el estudio de un fenómeno general, no sólo se contribuye a la explicación del caso específico de la UE, sino también del fenómeno general (Hix, 1998). Por último, desde un punto de vista normativo, al evaluar una situación frente a otra, adquirimos una mejor perspectiva sobre nuestra situación actual así como las opciones y las limitaciones a las que nos enfrentamos (Heidenheimer, Adams, y Hecló, 1990). Es decir, que el método comparativo no es sólo importante para la contrastación empírica de hipótesis o para el desarrollo de teorías, sino también para hacer frente a problemas normativos (Hix, 1998).

Frente al enfoque de la nueva gobernanza, por lo tanto, nos encontramos con su agenda rival menos desarrollada, la política comparada. Ésta trata la política y el gobierno de la UE como algo no inherentemente único, compara la UE con otros sistemas políticos, explica los resultados por medio de la acción racional estratégica, y sugiere que la legitimidad puede ser garantizada a través de la competencia democrática clásica entre candidatos y programas (Hix, 1998). Este método se ha utilizado con éxito en gran parte de la investigación actual sobre la UE. Por ejemplo, la Unión Europea es tratada con frecuencia como una especie de sistema federal y comparada con los Estados Unidos o Alemania (Scharpf, 1988). La UE también ha sido conceptualizada como un sistema

consociacional (Taylor, 1996). Y gran parte de la investigación sobre el procedimiento legislativo comunitario utiliza modelos espaciales de votaciones basados en la elección racional (Crombez, 1996; Garrett y Tsebelis, 1996; Steunenbergh, Schmidtchen y Koboldt, 1999; Tsebelis y Moser, 1996; Hix, Noury y Roland, 2006, 2007).

Por las potenciales ventajas mencionadas a nivel empírico, teórico y normativo, este libro se decanta por el enfoque de la política comparada. Es por eso que a lo largo del libro se evita el uso del concepto de gobernanza, siendo utilizado en su lugar el más clásico concepto de gobierno. La idea que se pretende transmitir es que en la Unión Europea, como en otros sistemas políticos, las instituciones que regulan los procedimientos de gobierno tienen un efecto sobre las políticas resultantes. Del mismo modo que existen sistemas políticos más democráticos que otros, y las instituciones nacionales son criticables, también las instituciones de la Unión deben pasar “la prueba del algodón” democrática. Por ese motivo, a lo largo de los distintos capítulos del libro se analizarán las principales instituciones de la Unión no sólo con vistas a entender su funcionamiento, sino también para someterlas a examen, comparándolas cuando sea posible con las alternativas presentes en otros sistemas políticos.

## 1.5. Plan del libro

---

El resto del libro se organiza de la siguiente forma: en el Capítulo 2 se estudian dos medios de conexión de la UE con los ciudadanos, las elecciones y los grupos de interés, que servirán de base para entender las vías de legitimación de diversas instituciones de la UE. ¿Por qué la participación es tan baja en las elecciones europeas? ¿Por qué los partidos pequeños y de oposición suelen obtener mejores resultados que en las elecciones nacionales? ¿Son los diputados europeos realmente representativos o una mera expresión del descontento de los electores con el sistema político? ¿Cómo consiguen los *lobbies* influir en la legislación que adopta la UE? ¿Debería ser reglamentado el *lobbying*?

A continuación, los capítulos del 3 al 6 tratan sobre los procedimientos legislativo, ejecutivo y judicial, así como los procedimientos específicos de la política económica y monetaria. ¿Por qué tiene tanto poder la Comisión Europea? ¿Cuál es el poder del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo? ¿Cómo puede medirse este poder? ¿Por qué el Parlamento y el Consejo delegan poderes ejecutivos en la Comisión? ¿Cómo puede el legislativo evitar que la Comisión se desvíe de su mandato? ¿Incurre el Tribunal de Justicia en activismo judicial? ¿Es el Banco Central europeo realmente independiente? ¿Por qué, a pesar de que varios países han incumplido el Pacto de Estabilidad, nunca se han impuesto multas? ¿Por qué la inflación es tan alta y las hipotecas tan caras?

Por su parte, los capítulos 7 y 8 analizan el funcionamiento interno de instituciones como el Parlamento, el Consejo, la Comisión o el Tribunal de Justicia, desde el punto de vista de la organización institucional y la formación de coaliciones. ¿Por qué se crean comisiones parlamentarias? ¿Es la especialización dentro del Consejo excesiva? ¿Cómo se puede calcular el poder de un estado en el Consejo? ¿Cuáles son las principales dimensiones de conflicto en el seno de la Unión Europea? ¿Por qué España y

Polonia eran los estados más reticentes a aprobar el borrador de tratado elaborado por la Convención sobre el Futuro de Europa? ¿Por qué ha cambiado de postura el nuevo gobierno español?

Finalmente, el Capítulo 9 recoge las conclusiones del libro, poniendo especial énfasis en aspectos como el déficit democrático, la ampliación y las opciones de reforma de la Unión. ¿Existe un déficit democrático en la Unión Europea? ¿Cómo afectará la ampliación al procedimiento de toma de decisiones? ¿Qué reformas podrían llevarse a cabo para hacer la Unión más democrática? ¿Necesita la Unión Europea una constitución? A todas estas cuestiones y muchas otras intentaré dar respuesta a lo largo de los diferentes capítulos de este libro.

## La conexión ciudadana: Elecciones y grupos de interés

---

### Plan del capítulo

- 2.1** Introducción
- 2.2** Elecciones al Parlamento Europeo: ¿Comicios nacionales de segundo orden?
- 2.3** Las elecciones europeas como ajuste fino de un gobierno multinivel
- 2.4** Grupos de interés
- 2.5** Elecciones y *lobbying*: Dos vías de conexión necesarias



## 2.1. Introducción

---

Bruselas, 14 de junio de 2004. Unos 350 millones de europeos de 25 países estaban llamados a votar en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebraron entre el 10 y el 13 de junio. La participación media en esta votación histórica —la primera desde que la UE admitiera 10 nuevos miembros en mayo de ese mismo año— marca un mínimo histórico del 45.5 por ciento. En los países de la UE más antiguos, la participación es del 49 por ciento, sólo ligeramente inferior al 49.8 por ciento de 1999. Pero la media es arrastrada hacia abajo principalmente por los recién llegados del antiguo bloque soviético, donde la participación es tan sólo de un 26.4 por ciento. David Harley, portavoz del Parlamento Europeo, la califica de “participación decepcionante y patéticamente baja”. El presidente del Parlamento Europeo describe la baja participación en las elecciones y los buenos resultados de los partidos euroescépticos como una “llamada de atención” a los líderes europeos. Pat Cox dice que la elección ha sido un examen parcial para muchos gobiernos, siendo los de Gran Bretaña e Italia castigados por votos de protesta sobre la guerra de Irak. Cox advierte: “Europa ha estado demasiado ausente en demasiadas campañas.”

En Luxemburgo, donde los ministros de exteriores de la UE están renovando esfuerzos para cerrar un trato sobre un controvertido tratado constitucional, el ambiente es de decepción pero determinación para seguir adelante. “Un mensaje claro es que los votantes a lo largo de Europa... quieren que la Unión Europea trabaje más en favor de sus intereses”, el secretario de exteriores británico, Jack Straw, declara de camino a una reunión. “Ése es el propósito del borrador de tratado constitucional que atiende nuestras preocupaciones y las de otros países”. El ministro de exteriores holandés, Ben Bot, dice que su país, que asume la presidencia rotatoria de la UE de manos de Irlanda el próximo mes, se centrará en encontrar modos para que los europeos se sientan más conectados al bloque de 25 naciones, que con frecuencia se ve como una burocracia distante, despilfarradora. “Es de suma importancia”, dice Bot. “Si no se tiene apoyo popular alguno no se pueden llevar a cabo las decisiones adecuadamente”. Las elecciones prueban que es “más necesario si cabe *vender* Europa mejor”, dice Bot, culpando a los partidos políticos de hacer campaña sobre políticas nacionales en lugar de políticas europeas como la constitución. Reijo Kemppinen, un portavoz de la comisión europea, hace un llamamiento a que los gobiernos pongan “recursos y entusiasmo” en la educación de los votantes. “Si alguien no sabe en absoluto lo que se supone que debe hacer el Parlamento Europeo, ¿dónde está el interés en votar?” exclama Kemppinen (The Guardian, 2004).

La apatía de los ciudadanos en las elecciones europeas de 2004 contrasta con la actividad de los grupos de interés en Bruselas. Así, por ejemplo, a finales de los años 90, defensores de los derechos de los animales se reunían en Europa para acusar a las mayores compañías farmacéuticas del mundo de querer desarrollar superbebés mediante ingeniería genética. Antes de una votación crucial en el Parlamento Europeo sobre legislación que permitiría a las compañías farmacéuticas patentar genes desarrollados en su investigación, los grupos empapelaron Bruselas con carteles de recién nacidos

bajo el eslogan “No a las patentes sobre la vida.” El rabino jefe de Gran Bretaña y el obispo de Oxford se unieron a la campaña, reclamando a la industria que no jugase a ser Dios, al tiempo que Greenpeace advertía que la legislación animaría a las empresas a transferir “un gen de luciérnaga a un ratón para que sus orejas brillen”.

Ante semejante avalancha, la industria contrató a un *lobbyista* británico, Paul Adamson, que se entrevistó con grupos de pacientes y ayudó a convencer a 30 enfermos terminales en silla de ruedas —personas que podrían beneficiarse de la investigación biotecnológica— de que saludasen a miembros del Parlamento en los días de votaciones cruciales sobre la legislación. Los pacientes llevaban camisetas de color amarillo brillante con el eslogan “Patentes para la Vida” y cantaban, “¡Sin Patentes, No Hay Curación!”. Funcionó. Tres años después de haber sido rechazada, la Directiva sobre Patentes sobre la Vida fue aprobada, 432 a 78, en una votación final en mayo de 1998. “Ganamos porque combatimos el fuego con fuego,” dijo Adamson en una entrevista en su despacho en Centre, una consultoría que cofundó en 2004 (Bilefsky, 2005).

Tanto las elecciones como la actividad de los grupos de interés son formas de participación que conectan a la Unión Europea con los ciudadanos. En este capítulo analizaremos ambas formas de movilización, centrándonos en su potencial para contribuir a la democracia de la Unión.

## 2.2. Elecciones al Parlamento Europeo: ¿Comicios nacionales de segundo orden?

---

Las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo por sufragio universal se celebraron en 1979. Hasta entonces los diputados europeos eran elegidos por los parlamentos nacionales. Las expectativas eran que la elección directa por parte de los ciudadanos dotaría al parlamento de una mayor representatividad y, por lo tanto, legitimidad para ejercer su mandato. En este sentido se pronunció el primer presidente de la Comisión Europea, Walter Hallstein:

Una campaña así forzaría a los electores a mirar y examinar las cuestiones y las varias opciones sobre las que el Parlamento Europeo tendría que decidir en los meses y años posteriores. Daría a los candidatos que saliesen victoriosos de dicha campaña un verdadero mandato europeo de parte de sus electores; y estimularía el surgimiento de partidos políticos verdaderamente europeos (Hallstein y Roetter, 1972).

Desde que se establecieron en 1979, se han celebrado elecciones europeas cada cinco años, en 1984, 1989, 1994, 1999 y 2004, pero para muchos influyentes autores, estas expectativas están muy lejos de haberse materializado (Hix, 2005; van der Eijk y Franklin, 1995). Además de la escasa participación mencionada en la introducción de este capítulo, las elecciones europeas de 2004 también supusieron pérdidas de votos para los partidos establecidos y el surgimiento de nuevos partidos, de protesta y de oposición. El éxito del *UK Independence Party* (UKIP) en Gran Bretaña tuvo su reflejo en otras partes del

continente. Diputados europeos contra la UE ganaron terreno en Suecia, Dinamarca, Holanda, así como en los nuevos estados miembros Polonia y la República Checa. A pesar de la subida de los euroescépticos y la pobre participación, el equilibrio político básico en el Parlamento Europeo permaneció inalterado, manteniendo los diputados de centro-derecha la mayoría.

En muchos países, los votantes utilizaron las elecciones como un boletín de notas para sus gobiernos nacionales. Entre los que tuvieron malos resultados estuvieron Alemania y Francia, donde los votantes protestaron contra el desempleo creciente, las economías aletargadas y las reformas dolorosas para recortar los déficit presupuestarios. En Alemania, la nación más grande de la UE, el canciller Gerhard Schroeder se comprometió a proseguir con sus reformas económicas impopulares a pesar de la paliza que recibió su partido en las elecciones europeas. El gobernante partido socialdemócrata registró su peor derrota electoral desde la segunda guerra mundial. Su cuota de voto cayó al 21 por ciento, del 30 por ciento en las pasadas elecciones europeas, en 1999. Los cristianodemócratas de la oposición acabaron por delante con un 36,5 por ciento. En Italia, los votantes propinaron una hiriente reprimenda a Silvio Berlusconi por su apoyo a la intervención de EEUU en Irak. Aunque su coalición de gobierno de partidos conservadores ganó la mayoría de los votos, su partido Forza Italia vio su voto caer a 21 por ciento, comparado con 25 por ciento en 1999 (The Guardian, 2004).

El argumento principal repetido en multitud de libros de texto es que las elecciones al Parlamento Europeo no se disputan como verdaderas elecciones europeas, sino como “contienda nacional de segundo orden” (Hix, 2005). Esta frase contiene dos ideas: las elecciones al Parlamento Europeo son secundarias con respecto a las elecciones nacionales, y son elecciones nacionales en lugar de “europeas”. Los primeros en hablar de “comicios nacionales de segundo orden” fueron Reif y Schmitt (Reif y Schmitt, 1980), que dijeron que las elecciones europeas trataban sobre asuntos políticos nacionales, partidos políticos nacionales y la consecución del gobierno nacional. El principal objetivo de los partidos nacionales es alcanzar y mantener el gobierno nacional, a lo cual estos autores denominan comicios “de primer orden”. Los partidos no pueden resistir la tentación de utilizar otras elecciones a otros niveles (europeo, regional, local) como concursos de popularidad sobre cómo lo está haciendo el gobierno de turno. De ahí que a estas elecciones las denominen contiendas “de segundo orden”. Así, las elecciones al Parlamento Europeo son similares a las elecciones *mid-term* en los EEUU, las *Landtagswahlen* alemanas, las *by-elections* a la House of Commons británica, y las elecciones locales que se disputan a lo largo de todo el mundo democrático (Anderson y Ward, 1996; Tufte, 1975).

En línea con el argumento de las elecciones de segundo orden, Reif y Schmitt (Reif y Schmitt, 1980) desarrollaron diversas proposiciones sobre las elecciones al Parlamento Europeo. En primer lugar, dado que los comicios de segundo orden son menos importantes que los de primer orden, los partidos dedicarán menos recursos a sus campañas, los votantes tendrán un incentivo menor en acudir a votar, y se observará una participación menor en las elecciones al Parlamento Europeo que en las elecciones nacionales. En segundo lugar, aunque las elecciones al Parlamento Europeo no ejercen un impacto directo sobre la formación del gobierno nacional, pueden ser utilizadas

por los votantes para influir en la próxima elección nacional o sobre las políticas del gobierno de turno. Así, la gente que participa en las elecciones europeas puede votar diferente a cómo lo haría de celebrarse una elección nacional al mismo tiempo.

Las elecciones al Parlamento Europeo dan a los ciudadanos una oportunidad de votar sincera en lugar de estratégicamente (disminuye lo que se conoce como “voto útil”). Los electores votarán por partidos más próximos a sus preferencias ideales, en lugar de por partidos grandes que están más alejados pero tienen mayores opciones de formar gobierno (Oppenhuis, van der Eijk y Franklin, 1995). Los partidos grandes, ya estén en el gobierno o en la oposición, pierden votos a favor de partidos más pequeños. Las elecciones europeas también permiten a la gente expresar su insatisfacción con el partido o partidos en el gobierno (lo que se conoce como “voto de castigo”) para señalar preferencias políticas o demostrar insatisfacción con las políticas de los actuales partido o partidos en el gobierno. Por lo tanto, los partidos de gobierno pierden votos en favor de los partidos de oposición, ya sean pequeños o grandes.

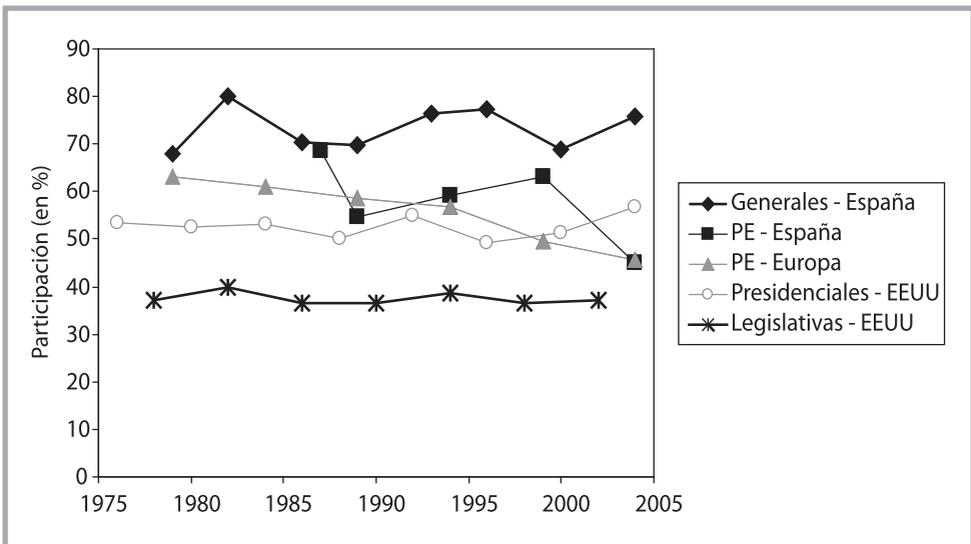
El elemento final de la teoría de los comicios nacionales de segundo orden es que la magnitud de estos posibles efectos “participación” y efecto “cambio de voto” depende del momento en el que se celebre la elección europea en relación con el ciclo electoral nacional (Reif, 1984). Si una elección europea se celebra poco después de una elección nacional, el partido o los partidos en el gobierno estarán dentro de un periodo de gracia. En este punto del ciclo, la participación puede ser menor que en la elección nacional previa, pero el apoyo a los partidos de gobierno puede crecer conforme los votantes cambian su apoyo hacia los ganadores de las elecciones previas. Esto es precisamente lo que ocurrió en España en 2004, donde si bien la participación cayó hasta un 45 por ciento, 30 puntos por debajo de las elecciones generales de tres meses antes, el partido socialista gobernante consiguió mantener el tipo. Por el contrario, si una elección europea se celebra en los momentos previos a una elección nacional, los partidos estarán motivados a invertir mucho tiempo y dinero en la campaña, y los ciudadanos estarán motivados a votar, para intentar influir en la elección nacional que se avecina. Por último, si una elección europea se celebra a la mitad de un ciclo electoral nacional, el partido o partidos en el gobierno probablemente se encontrarán en su momento de más baja popularidad (Alt, 1979; Miller y Mackie, 1973; Mueller, 1970; Tufte, 1975).

En resumen, la teoría clásica de las elecciones de segundo orden predice cuatro resultados agregados en las elecciones al Parlamento Europeo: (1) la participación será menor que en las elecciones nacionales inmediatamente anteriores; (2) los partidos en el gobierno en el momento de las elecciones al Parlamento Europeo recibirán una proporción menor del voto que en la elección nacional previa; (3) cuanto más grande sea el partido político, en términos de su proporción de voto en la anterior elección nacional, más votos perderá en la elección europea posterior; (4) el momento de la elección europea dentro del ciclo electoral nacional determinará la magnitud de los efectos anteriores.

La evidencia empírica parece corroborar estas hipótesis. Por un lado, la participación en las elecciones europeas es sensiblemente inferior a la participación en

elecciones nacionales. Es más, la tendencia es a una cada vez menor participación, tal y como muestra la Figura 2.1, llegándose en 2004 al record mínimo del 45 por ciento, tal y como hemos visto al inicio del capítulo. La participación media ha caído desde las primeras elecciones directas en 1979, y la diferencia con la participación en elecciones nacionales tiende a acrecentarse. En el caso de España, por ejemplo, la participación en las europeas de 2004 fue de un 45 por ciento, 30 puntos por debajo de la participación en las elecciones generales celebradas apenas tres meses antes, aunque la diferencia media con las elecciones generales durante todo el periodo de referencia fue de 15 puntos porcentuales. El mismo patrón se encuentra en otros países de la UE, aunque la diferencia fue especialmente remarcada en los estados miembros que accedieron a la Unión Europea en mayo de 2004, y que pudieron elegir por primera vez a sus eurodiputados en junio de ese mismo año. En estos países la participación se quedó en un mero 25 por ciento.

**Figura 2.1. Participación en las elecciones al PE comparada con elecciones nacionales.**



Fuente: Parlamento Europeo, Ministerio del Interior, Federal Election Commission.

También existe evidencia abrumadora de que en las cinco elecciones europeas hasta 1999, los partidos grandes tuvieron peores resultados que los pequeños, en relación con su desempeño en la elección nacional inmediatamente anterior a cada elección europea (Kousser, 2004; Marsh, 1998; Ferrara y Weishaupt, 2004; Reif, 1984; van der Eijk, Franklin y Oppenhuis, 1995). Además, existe evidencia procedente de sondeos del “cambio de voto hipotético” entre las elecciones al Parlamento Europeo y unas hipotéticas elecciones nacionales que se celebrasen en su lugar. Según los sondeos realizados, para las elecciones de 1989 y 1994 este hipotético cambio de voto alcanzó en

torno a un 20 por ciento (van der Eijk y Franklin, 1995). Hay ciertas discrepancias, sin embargo, sobre si los partidos de gobierno pierden y los de oposición ganan (Marsh, 1998; Oppenhuis, van der Eijk y Franklin, 1995; Ferrara y Weishaupt, 2004).

Tras seis procesos electorales para elegir a los miembros del Parlamento Europeo, Hix y Marsh (2007) intentan averiguar si los electores usan estos comicios para castigar a sus gobiernos nacionales o para expresar sus puntos de vista sobre los asuntos europeos. Responden a esa cuestión analizando todas las elecciones europeas (1979-2004) en los 25 países de la UE en los que se celebraron. Su resultado es que casi el 40 por ciento de la volatilidad en las cuotas de votos de los partidos en las elecciones europeas comparadas con las elecciones nacionales se explica por la transferencia de votos de partidos grandes y de gobierno a partidos pequeños y de oposición. La principal conclusión es que “el tamaño de los partidos importa”, tal y como predice el modelo de las elecciones de segundo orden (Marsh, 1998).

La evidencia sobre el efecto del momento electoral de las elecciones al Parlamento Europeo dentro del ciclo electoral nacional también se confirma, aunque con ciertas discrepancias. Kousser encuentra que los que votan por un partido diferente suelen abandonar al gobierno, siendo el número de desertores creciente conforme crece la distancia entre los comicios domésticos y los del Parlamento Europeo (Kousser, 2004). Sin embargo, Marsh matiza que si bien las pérdidas del gobierno son máximas en la mitad del ciclo, después de eso tienden a estabilizarse más que a disminuir conforme el ciclo continúa (Marsh, 1998). Finalmente, con evidencia de las seis elecciones celebradas entre 1999 y 2004, Hix y Marsh confirman las pérdidas de los grandes partidos de gobierno una vez que expira su periodo de gracia inicial (Hix y Marsh, 2007).

Según los defensores de la teoría de las “elecciones nacionales de segundo orden”, la naturaleza de secundaria de las elecciones al Parlamento Europeo limita su capacidad para reducir el déficit democrático de la UE. Así, a pesar de los crecientes poderes del Parlamento en el terreno legislativo (mediante los procedimientos de cooperación, dictamen conforme y codecisión) y en el control de la Comisión Europea (mediante su creciente papel en el nombramiento de la misma), las elecciones al Parlamento Europeo siguen siendo disputadas por partidos nacionales sobre cuestiones nacionales. Mientras los partidos nacionales sigan usando estas elecciones en su lucha por el gobierno nacional, a pesar de que el parlamento electo tenga poder de influir en la selección del ejecutivo comunitario, las elecciones no podrán ser utilizadas para castigar a los que lo hacen mal y premiar a los que lo hacen bien en Europa (Hix, 1999b). Tras seis rondas de elecciones al Parlamento Europeo, la “conexión electoral” entre los ciudadanos y los eurodiputados sigue siendo muy débil. Los ciudadanos no utilizan las elecciones al Parlamento Europeo para expresar sus preferencias sobre las cuestiones de política en la agenda del Parlamento Europeo o para recompensar o castigar a los eurodiputados o los partidos por su desempeño en la UE. En otras palabras, el Parlamento Europeo no ha logrado establecer un mandato para el gobierno a nivel europeo, y hay pocos signos de que incrementos adicionales de sus poderes vayan a ser suficientes para enderezar la situación (Hix y Marsh, 2007).

### 2.3. Las elecciones europeas como ajuste fino de un gobierno multinivel

---

La evidencia en favor del argumento de que “Europa importa” en las elecciones al PE es menos voluminosa y poco estructurada. Los análisis de los resultados de las elecciones europeas en ciertos estados miembros con frecuencia resaltan el papel desempeñado por Europa, tal como hacen Worre (1996) y Nielsen (2001) para el caso de Dinamarca, Ysmal y Cayrol (1996) y Howarth (2001) para Francia y Mather (2001) para el Reino Unido. Usando datos a nivel individual del sondeo del eurobarómetro de 1994, Carrubba y Timpone (2005) descubren que los electores más preocupados por cuestiones medioambientales y que consideran que el Parlamento Europeo es una institución importante tienen una mayor probabilidad de cambiar su voto en favor de un partido verde en las elecciones europeas. Por su parte, utilizando datos de las elecciones de 1999, Marsh (2003; 2007) demuestra que los electores que creen que el ritmo de la integración es demasiado rápido tienen una mayor probabilidad de abandonar a los partidos de gobierno (aunque no lo hagan necesariamente en favor de partidos más antieuropeos).

Finalmente, utilizando datos sobre las posiciones ideológicas de los partidos, Ferrara y Weishaupt (2004) no hallan evidencia de que el sentido o la intensidad de las preferencias de los partidos sobre asuntos europeos afecten a sus resultados en las elecciones al Parlamento Europeo, pero sí de que los partidos que experimentan divisiones internas profundas sobre estos temas sufren considerables deserciones en estas elecciones. Por su parte, Hix y Marsh (2007) descubren que los partidos antieuropeos obtienen, incluso tras tener en cuenta el efecto de su tamaño y su pertenencia o no al gobierno, mejores resultados que la media en las elecciones europeas comparadas con las nacionales. Los partidos ecologistas también obtienen resultados relativamente buenos, y los socialistas relativamente malos, aunque estas diferencias son pequeñas. Estos resultados sí parecen estar motivados por las preocupaciones de los electores sobre asuntos europeos. Sin embargo, en términos sustantivos, estos “efectos europeos” son de menor importancia. Por ejemplo, los partidos antieuropeos son relativamente raros y, para las otras familias de partidos, sus preferencias sobre asuntos europeos rara vez marcan la diferencia. La conclusión para estos autores es que, si bien las contiendas europeas no deberían ser vistas exclusivamente como contiendas nacionales de segundo orden, Europa sigue siendo, en el mejor de los casos, un elemento menor en estas elecciones, siendo la posición que un partido adopte sobre asuntos europeos prácticamente irrelevante para sus resultados.

Pero el argumento de las elecciones de segundo orden es criticable, no tanto en base a la evidencia empírica presentada como en base a la interpretación que de ella se hace y las conclusiones normativas que de ésta derivan. En primer lugar, cabe recordar que, a pesar de ser la participación en las elecciones al Parlamento Europeo menor que en las nacionales, aquella sigue siendo superior a la de las elecciones legislativas americanas (véase la Figura 2.1). En segundo lugar, los que están familiarizados con la estadística saben que podría existir una cámara perfectamente representativa con una

participación incluso menor todavía, con tal de que los votantes fuesen representativos del electorado en general. No hay más que tener en cuenta la alta precisión de los sondeos a pie de urna, basados en un número de encuestados de apenas unos miles, de entre millones de electores. De lo que se trata es de que quienes voten en las elecciones europeas sean representativos de la ciudadanía en general, y no exista ningún tipo de sesgo socioeconómico, por ejemplo. Pero, como la inocencia es más difícil de probar que la culpabilidad, corresponde a los críticos demostrar que existe algún tipo de sesgo que hace que una muestra de 160 millones de electores no sea representativa del conjunto del electorado.

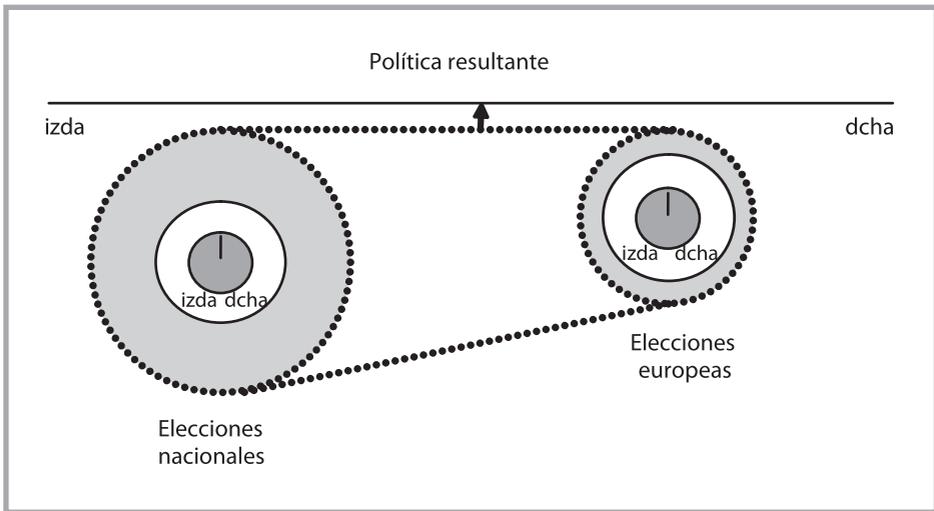
Por otra parte, el hecho de que los ciudadanos voten distinto en las elecciones al Parlamento Europeo que en las nacionales en absoluto deslegitima al Parlamento. Tal y como reconocen Hix y Marsh (2007), si lo hacen por razones que tienen que ver con las competencias del Parlamento Europeo, dicho acto puede entenderse como una expresión positiva de sus puntos de vista sobre la integración europea más que una protesta contra la UE. Pero incluso en los casos más comunes, en los que el cambio de voto no tiene que ver con lo que se conoce como “asuntos europeos”, sino con el tamaño de los partidos o su pertenencia o no al gobierno nacional, un comportamiento diferente al de las elecciones nacionales no tiene por qué suponer un problema democrático, ni mucho menos. En primer lugar, por lo que se refiere al predominio del voto sincero frente al voto “útil” o estratégico, es difícil ver cómo esto puede suponer una merma legitimadora para el Parlamento. Más bien al contrario, el predominio del voto sincero puede convertir al Parlamento Europeo en un verdadero microcosmos de la ciudadanía europea, lo cual se puede considerar un ideal desde el punto de vista de la representatividad.

La segunda causa de variación, el voto de castigo al gobierno nacional de turno, tampoco debería suponer un grave problema democrático para el Parlamento. La clave está en ver al Parlamento como una institución que se integra en un sistema político comunitario, junto con otras instituciones (predominantemente el Consejo) y en el que, además, el Parlamento desempeña el papel de hermano menor. En el campo de la legislación, por ejemplo, las medidas se adoptan en codecisión con el Consejo, y eso en el mejor de los casos, ya que en otros el Parlamento es meramente consultado. Además, en el Parlamento las decisiones se adoptan por mayoría, de manera que los grupos pequeños no tienen un poder desproporcionado, como puede ocurrir con los estados pequeños en el Consejo, donde se requieren mayorías muy amplias e incluso la unanimidad en muchos casos. Por lo tanto, la presencia de partidos extremos en el Parlamento tiene menor efecto de lo que tendría en otra institución como el Consejo.

Una forma sencilla de entender lo que ocurre con las elecciones al Parlamento Europeo es pensar que los ciudadanos las utilizan como ajuste fino (*fine tuning*) para corregir las desviaciones de los gobiernos nacionales en el periodo entre elecciones. El ajuste es fino debido al escaso poder del Parlamento en comparación con los gobiernos nacionales, si tenemos en cuenta no sólo la legislación sino también la aplicación de dicha legislación por parte de los estados miembros. Como ajuste fino, los ciudadanos pueden permitirse darle a la rueda sin miedo a pasarse, y es lo que hacen en

las elecciones europeas. Por eso, en los resultados de las mismas vemos más partidos extremos (tanto de extrema derecha como de extrema izquierda) que en las elecciones nacionales. Pero esto, lejos de quitar representatividad al Parlamento Europeo, lo que hace es dotar de representatividad al sistema político europeo en general, del que el Parlamento Europeo representa una pequeña parte.

**Figura 2.2. Elecciones al PE como ajuste fino o fine tuning.**



Fuente: *Elaboración propia.*

También es lógico que en las elecciones europeas no predominen los asuntos específicamente “europeos”. Y es que, tal y como veremos en el Capítulo 8, la política dentro del Parlamento no se diferencia mucho de la que pueda existir dentro de un parlamento nacional, siendo la dimensión de conflicto principal la tradicional división entre izquierda y derecha (Hix, Noury, y Roland, 2006). Esto es debido principalmente a que las competencias del Parlamento son eminentemente de enmienda en asuntos de reglamentación socioeconómica. Es lógico, por lo tanto, que las grandes decisiones sobre la dirección y el ritmo de la integración europea, tales como la reforma de los tratados, la adopción de la moneda única, la creación de un ejército europeo, estén relativamente ausentes de las campañas de las elecciones al Parlamento Europeo. Por último, no se puede pretender que las elecciones europeas reciban tanta atención pública como las elecciones nacionales, ni se puede pretender que sólo el Parlamento Europeo proporcione legitimidad democrática al conjunto de la Unión Europea. Como se verá en capítulos posteriores, existen otras instituciones en la Unión Europea distintas del Parlamento, cada una con sus propias vías de legitimación. Entre ellas la que destaca es el Consejo, por tratarse de la institución más poderosa dentro del sistema político de la Unión.

### 2.3.1. Las elecciones nacionales también son elecciones europeas

Durante la campaña de las elecciones generales británicas en 2001, el líder del partido conservador, William Hague, pronunció un discurso en Loughborough titulado “Twelve Days to Keep the Pound” (Doce días para salvar la libra) que mostraba claramente su determinación de hacer del euro uno de los asuntos clave de la campaña:

Esta elección no es sólo sobre quién formará el próximo gobierno. Es también sobre si seguiremos teniendo un gobierno que sea soberano en este país. Es sobre si seguimos decidiendo nuestros propios asuntos en futuras elecciones generales. Ayer, Tony Blair dejó claras sus intenciones. Si es reelegido, acelerará el proceso de integración europea. Ha dicho que planea desechar la Libra dentro de dos años (Hague, 2001).

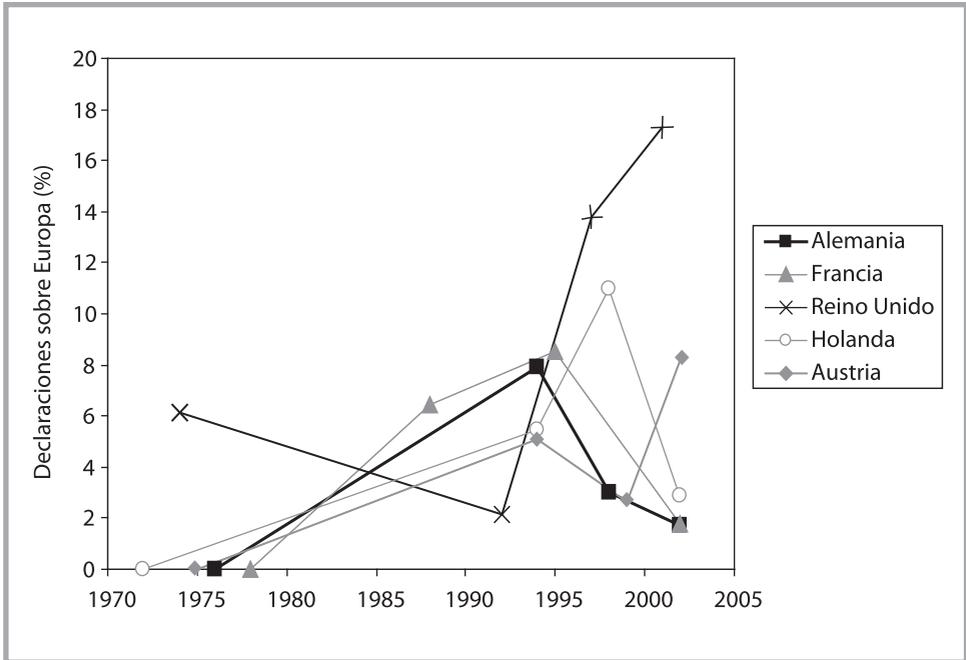
El caso de las elecciones en el Reino Unido no es un caso aislado sino que ilustra un fenómeno general.

Y es que los ciudadanos europeos no sólo pueden elegir a sus representantes y políticas en la Unión a través de las elecciones al Parlamento Europeo, sino que asuntos como la adhesión a la Unión, la adopción del euro como moneda o la firma de un nuevo tratado, también están presentes en las campañas de las elecciones nacionales. Por un lado, las elecciones nacionales determinan la formación del gobierno en los estados miembros que, entre otras cosas, los representa en el Consejo de la Unión Europea. Por otro lado, debemos recordar que el Consejo sigue siendo la institución más poderosa dentro del sistema político de la Unión y que el Consejo Europeo, integrado por los jefes de gobierno, es la institución responsable de impulsar el proceso de integración y proporcionar dirección política a medio y largo plazo. Es comprensible, por lo tanto, que los “grandes temas” de la integración europea que con frecuencia no están presentes en las elecciones al Parlamento Europeo, sí puedan ocupar en ocasiones un lugar prominente en los comicios nacionales.

Kriesi (2007) se pregunta hasta qué punto la integración europea ha estado presente en las campañas electorales nacionales de seis países europeos —Austria, Francia, Alemania, Holanda, Suiza y el Reino Unido— desde 1970. El estudio, basado en un análisis de contenido de periódicos, muestra que la integración europea aumentó su relevancia entre los años 1970 y los 1990. De media, los asuntos relacionados con la integración europea representaban tan sólo un 2,5 por ciento de todas las declaraciones programáticas en las campañas de los 1970, pero casi un 7 por ciento en las campañas de los 1990. Aunque los temas clave siguen siendo el bienestar, el liberalismo cultural y el liberalismo económico, Europa es uno de los asuntos que más ha incrementado su relevancia, junto con la inmigración y la seguridad. Por supuesto, siguen existiendo diferencias entre países con respecto a la relevancia de la integración europea en las elecciones nacionales. Así, aunque la integración europea ha incrementado su relevancia en los seis países, tal y como se esperaba, el aumento ha sido más importante en los dos países más euroescépticos, el Reino Unido y Suiza, donde Europa se convirtió en

uno de los asuntos claves en las campañas electorales de los 1990, con un 11,2 y un 12,2 por ciento de todas las declaraciones programáticas, respectivamente.

**Figura 2.3. Relevancia de asuntos europeos en campañas electorales nacionales.**



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos en Kriesi et al. (2006).*

La Figura 2.3 muestra la evolución de la relevancia de la integración europea en las campañas electorales nacionales de cinco estados miembros, entre 1972 y 2002. En ella se aprecia cómo la integración europea supuso más de un 17 por ciento de las declaraciones publicadas durante la campaña de las elecciones generales británicas de 2001, pero también que Europa estuvo presente a partir de los años 90, aunque con una relevancia menor, a lo largo de todos los países de la muestra. Y las estimaciones que se muestran son modestas, puesto que ese porcentaje se reduce a las declaraciones programáticas sobre la dimensión que podría denominarse “más o menos Europa”. Pero no tiene en cuenta que en las otras dimensiones como el liberalismo económico, la inmigración o medio ambiente a día de hoy se deciden en gran parte a nivel comunitario, tal y como hemos visto en el capítulo primero. Y es que, tal y como veremos en el Capítulo 8, si bien las batallas políticas en Bruselas solían ser sobre lo lejos y los rápidos que debería avanzar la integración europea, en la actualidad son más sobre hasta qué punto y a qué ritmo deberían ser reformadas las políticas económicas y sociales en la Unión Europea (cf. Hix, próximamente).

En conclusión, el Parlamento y el Consejo representan, respectivamente, a los ciudadanos y a los estados de la Unión. Ambas instituciones contribuyen a dotar de representatividad a la Unión Europea aunque, como también hemos visto, ambas se eligen en momentos distintos y por procedimientos distintos. Factores como el ciclo político o la influencia de sistemas electorales distintos hacen que ambas instituciones con frecuencia diverjan en cuanto a su ideología. Estas divergencias van a tener una repercusión decisiva en el funcionamiento del sistema bicameral que hemos adelantado en el capítulo precedente y que analizaremos más en profundidad en el próximo capítulo. La divergencia potencial entre el Parlamento y el Consejo le da un verdadero sentido al sistema bicameral comunitario.

## 2.4. Grupos de interés

---

Iniciábamos este capítulo contrastando la relativa apatía de los ciudadanos en las elecciones europeas con la actividad de los grupos de interés en Bruselas sobre un asunto polémico como demostraron ser las patentes sobre las invenciones biotecnológicas. Grupos ecologistas, empresas farmacéuticas y hasta grupos religiosos llevaron a cabo agresivas campañas para intentar influir en el comportamiento de los legisladores comunitarios. Los extremos a los que llegaron las partes, y todavía lo hacen en asuntos como las patentes del *software* y los niveles de seguridad química, ilustran cuánto ha cambiado la elaboración de políticas en la Unión Europea desde que Adamson llegó a Bruselas a mediados de los 1980, armado con su pico de oro y el deseo de situar a Bruselas en el mapa del *lobbying*. En aquel entonces, Bruselas era un charco político, Adamson era uno de un puñado de *lobbyistas* en la ciudad y los gobiernos de la UE, que eran sólo nueve en 1980, tomaban las decisiones mayormente por su cuenta (Bilefsky, 2005).

Ahora, en la Unión ampliada de 27 países, un ejército de 15.000 *lobbyistas* representa a unas 1.400 empresas y grupos de interés, con un gasto total estimado de 90 millones de euros (Kallas, 2006). De éstos, tan sólo un 10 por ciento representa a organizaciones no gubernamentales, incluidos sindicatos, organizaciones de salud pública y grupos ecologistas. Un 20 por ciento representa los intereses de regiones, ciudades e instituciones internacionales. El 70 por ciento restante trabaja directa o indirectamente para intereses corporativos. Y es que casi cualquier industria imaginable tiene su propio grupo de interés sectorial en Bruselas, desde la diminuta *European Bottled Watercooler Association* hasta la federación de la industria química CEFIC con más de 140 empleados en un gran edificio en la Avenue E. Van Nieuwenhuysse, fuera del barrio comunitario. Muchas empresas se especializan en “asuntos públicos” y “relaciones públicas”, dando empleo a un total de más de mil personas en Bruselas. Las cinco mayores empresas de relaciones públicas y asuntos públicos en Bruselas son, por orden alfabético, APCO, Burson-Marsteller, Fleishman-Hillard, Hill & Knowlton y Weber Shandwick. Estas empresas son contratadas por grupos de interés y grandes empresas para hacer *lobby* a los funcionarios y cargos de la UE o para proporcionar inteligencia y asesoramiento estratégico a sus clientes (*Corporate Europe Observatory*, 2005).

Los *lobbyistas* deben navegar por una matriz de instituciones cada vez más poderosas, incluida la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, que tiene más de 700 miembros y poder de veto sobre reglamentos, incluidas las advertencias sanitarias en las cajetillas de tabaco y las indemnizaciones a los pasajeros de aerolíneas. “Tanto los europeos como los americanos han despertado ante la importancia de Bruselas como una poderosa máquina reguladora,” dijo Adamson, cuyos clientes han incluido a Exxon Mobil y la MTV y se le conoce como “el padrino” entre sus colegas. Es decir, tal y como hemos avanzado en la introducción, los ciudadanos tienen expectativas sobre lo que la Unión Europea debe hacer y dirigen sus demandas, de forma individual u organizada, a sus instituciones de gobierno (Bilefsky, 2005).

Pero conforme ha crecido el poder de Bruselas, la confianza del público en el modo en que se hacen las cosas se ha desvanecido, como ilustra la derrota en 2005 en Francia y Holanda de los referendos sobre la propuesta constitución europea (Bilefsky 2005). Es lo que se conoce en el estudio de la opinión pública europea como el fin del “consenso permisivo” (Hix, 2005). Esto ha provocado una revisión de la falta de transparencia en la toma de decisiones de la UE y una búsqueda para elevar los niveles éticos, incluidos los de los *lobbyistas*. Es decir, que el *lobbying* no sólo tiene una importancia creciente desde el punto de vista cuantitativo, sino también desde el punto de vista cualitativo, ya que el estudio de este controvertido fenómeno puede ser clave para determinar aspectos tan relevantes como la salud democrática de la Unión Europea.

En este capítulo se podría analizar cómo se organizan internamente los grupos de interés, y cómo consiguen superar la lógica de la (in)acción colectiva, pero que muchos lo consiguen es algo obvio. No tendría sentido, si no fuesen efectivos, que se concentrasen tantas oficinas de estos grupos entorno a la capital comunitaria, y que desarrollasen un nivel de actividad tan intenso, con lo que esto conlleva en gasto de tiempo y recursos. En cambio, lo que no es tan obvio es cómo esos grupos de interés consiguen influir en las decisiones de la UE, ni los efectos que esto conlleva para la democracia en la Unión Europea. Por lo tanto, a continuación nos centraremos en su actividad externa, es decir, su relación directa o indirecta con las instituciones de la Unión Europea para tratar de influir en sus decisiones. Dichos intentos de influir en las decisiones públicas reciben el nombre de *lobbying*.

### 2.4.1. El *lobbying* como transmisión costosa de información

El *lobbying* es un esfuerzo concertado por tratar de influir en las decisiones de los políticos. La expresión procede del inglés *lobby*, que significa vestíbulo, porque era en esta parte del Parlamento británico donde se reunían los representantes de los grupos de interés con los diputados cuyas decisiones trataban de influir. Pero, en realidad, existen dos formas de *lobbying*: *lobbying* interno y *lobbying* externo (Baumgartner y Leech, 1998). El *lobbying* interno es el que más relación tiene con la etimología de la palabra *lobby* y consiste en contactos directos entre los grupos de interés o sus representantes y las instituciones cuyas decisiones pretenden influir. Dichos contactos pueden tomar la forma de reuniones en sus despachos, llamadas de teléfono, cartas,

correos electrónicos, etc. El *lobbying* externo consiste en movilizar a otros para que se pongan en contacto con los políticos cuyas decisiones se quieren influir. Esto se puede conseguir por medio de cartas a los miembros de un sindicato, anuncios en prensa, manifestaciones públicas, anuncios en televisión, etc. El caso con el que comenzamos este capítulo, en el que Adamson contactó con enfermos terminales para que estos transmitiesen su mensaje a los eurodiputados, es un ejemplo de *lobbying* externo. A pesar de sus diferencias, ambos tipos de *lobbying*, interno y externo, comparten lo esencial.

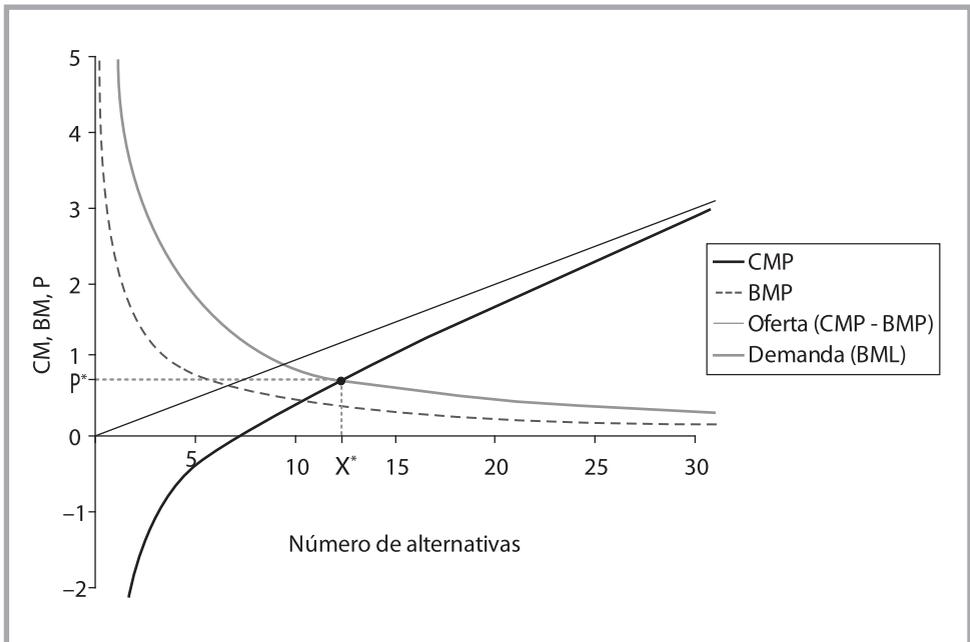
Mediante el *lobbying* los grupos de interés transmiten información a los políticos, con el objeto de alterar sus decisiones. La información que transmiten los *lobbies* a los políticos hace referencia a la relación existente entre diversas políticas y sus consecuencias. La información puede ser de tipo técnico, por ejemplo, cómo variarán los precios de los coches al introducir nuevos requisitos de seguridad. Pero también puede ser de tipo más político, por ejemplo, cómo reaccionarán los votantes ante la reducción de los precios mínimos de la leche. En el caso del *lobbying* interno, la transmisión es más directa, mediante contactos directos con los políticos, pero esto no es siempre posible o efectivo, por lo que en ocasiones los *lobbies* recurren al *lobbying* externo. Ejemplos significativos son los anuncios en prensa para informar a la opinión pública de las consecuencias de una determinada medida, las tractoradas (manifestaciones de agricultores con sus tractores ocupando las calles de una capital) frente a edificios públicos, las campañas para el envío de cartas o correos electrónicos a un determinado político, etc. Pero, ¿cómo es posible variar la decisión de un político por medio de la información?

A una persona que quiere comprar un coche le interesa conocer las características de los modelos que están disponibles en el mercado. Le interesa saber el precio, la potencia, el consumo, etc. de cuántos más modelos, mejor. Cuanto mayor sea el número de alternativas de dónde elegir, más informada será su decisión y mejor será la compra final. Del mismo modo, a cada vendedor de coches le interesa que el comprador potencial conozca las características de su modelo y lo pueda tener en cuenta en su elección. Pero, si a al comprador le interesa conocer todos los modelos y a todos los vendedores les interesa que el comprador conozca su respectivo modelo, ¿cómo es que cuando compramos un coche no conocemos todas las alternativas del mercado? La razón es muy simple, y es que nuestro cerebro y nuestro tiempo son limitados, y es costoso para nosotros absorber más y más información. Es más, los costes de informarse por parte del comprador son crecientes. La primera vez que nos hablan de un modelo de coche nos puede resultar agradable, pero cuando ya hemos oído hablar de decenas de modelos y sus características, que nos hablen de ese tema nos puede llegar a resultar algo insoportable.

Lo mismo les ocurre a los políticos en su relación con los grupos de interés. Por un lado, desde el punto de vista del político comprador de políticas, cuantas más alternativas conozca, menor será la probabilidad de que una alternativa más vaya a cambiar el resultado de su elección. Si suponemos que todas las alternativas tienen una misma probabilidad a priori de ser las preferidas, cuando el comprador no conoce ninguna, una alternativa extra será la mejor. Si ya conoce una, la probabilidad de que una alternativa extra varíe su decisión inicial es de 1/2. Si conoce dos, la tercera

alternativa ya sólo tiene una probabilidad de 1/3 de ser la elegida, y así sucesivamente. Esto es suficiente para ilustrar el hecho de que existe para el comprador un beneficio marginal decreciente de conocer nuevas alternativas. Por otro lado, desde el punto de vista de los *lobbyistas* vendedores de políticas, ocurre algo similar. Cuantas más alternativas maneje el comprador, menor será la probabilidad que la alternativa de un nuevo vendedor sea la elegida, por lo cual el beneficio esperado por un vendedor será también decreciente con el número de alternativas. Este beneficio marginal es lo que el vendedor estará dispuesto a gastar para poner las características de su producto en conocimiento del comprador.

**Figura 2.4. Oferta y demanda de acceso al político.**



Fuente: *Elaboración propia.*

La Figura 2.4 resume todo lo que hemos visto hasta ahora. En ella podemos apreciar tanto el beneficio marginal decreciente para el político-comprador (BMP) como el beneficio marginal decreciente para el *lobbyista*-vendedor (BML). Podemos ver también los costos marginales crecientes de absorber información por parte del comprador (CMP). La oferta de acceso al político se calcula restando verticalmente del costo marginal de absorber información (CMP) el beneficio marginal para el político-comprador (BMP). La demanda de acceso coincide con la curva de beneficio marginal del *lobbyista*-comprador (BML). El corte de la oferta y la demanda de acceso determinan el número de propuestas formuladas-escuchadas y el precio de acceso en equilibrio.

El precio de acceso que los *lobbyistas*-vendedores están dispuestos a pagar porque su propuesta sea escuchada no se suele satisfacer en dinero, aunque se presume la existencia de esta práctica, sobre todo por medio de contribuciones a campañas electorales (véase Hall y Wayman, 1990). En su lugar, el precio de acceso se suele pagar en especie, con actividades que tienden a reducir o compensar el coste de absorber la información contenida en la propuesta. Así, del mismo modo que los anunciantes financian los programas de televisión a cambio de nuestra atención a los anuncios que se intercalan por el medio, el *lobbyista*-vendedor también puede utilizar a artistas famosos para exponer su propuesta. Y es que un político puede estar harto de escuchar las diferentes propuestas de grupos a favor de los derechos de los refugiados en África, pero si quien llama a su puerta es la embajadora de buena voluntad de la ONU Angelina Jolie o el cantante de U2 Bono, entonces el político generalmente podrá hacer un hueco en su agenda para escuchar la propuesta. Obviamente no los recibirá por sus conocimientos sobre la materia, pero el hecho de poder sacarse una foto con ellos es pago suficiente por el tiempo de atención a esa propuesta.

De todas formas, en la mayoría de los casos, las aportaciones de los lobbies suelen tener un componente político. Para reducir los costes de absorber la información, el *lobbyista* puede hacer parte del trabajo que en principio correspondería al político, aportando información técnica relevante o llegando incluso a redactar partes de los proyectos de ley del ejecutivo, enmiendas o informes del parlamento. Todas estas aportaciones, al igual que el tiempo de los artistas mencionados más arriba o el de *lobbyistas* profesionales, tienen un coste económico. Este coste en el que incurren los lobbies para ser escuchados se puede considerar como el precio que los *lobbyistas* deben pagar por el tiempo de los políticos.

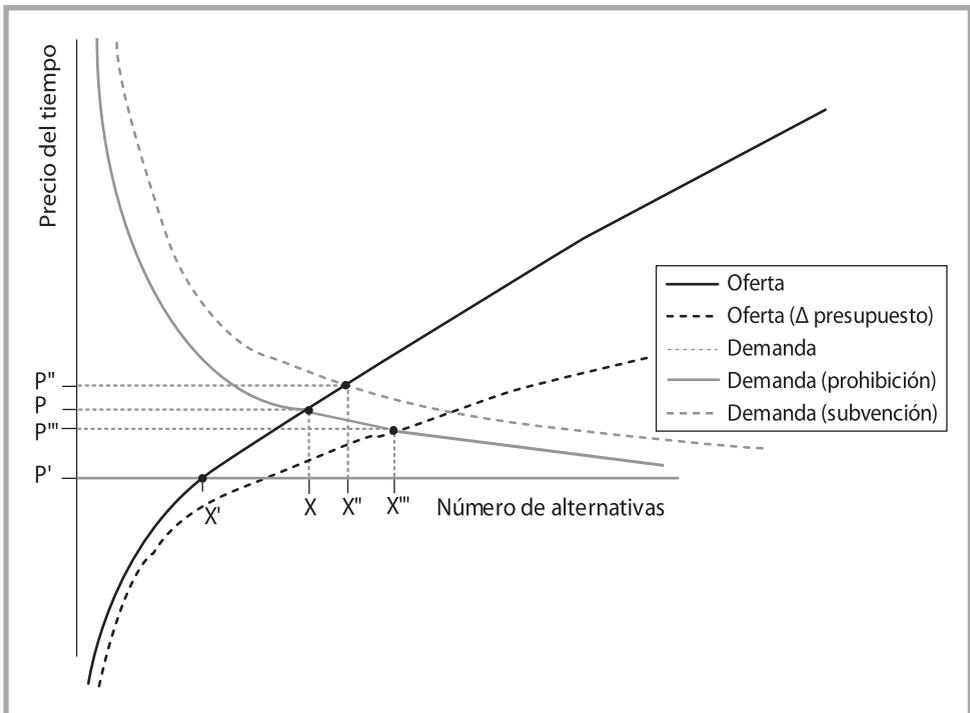
### 2.4.2. ¿Es bueno el *lobbying*?

La presencia de dinero en la política siempre es objeto de controversia. Por un lado, si hace falta dinero para participar, es posible que no todos los grupos de interés tengan las mismas posibilidades de ser oídos por los políticos. Desde luego, no todo el mundo tiene la popularidad de Angelina o Bono, ni los fondos para pagar a *lobbyistas* profesionales o financiar estudios científicos que los políticos puedan necesitar. Por otro lado, sin embargo, sabemos que el *lobbying* consiste fundamentalmente en transmisión de información, la cual conlleva unos costes que el dinero sirve para sufragar. En el modelo de este capítulo, los lobbies compran tan sólo el tiempo de los políticos, no el sentido de su voto (lo cual sería visto, sin duda, como una forma de corrupción). Gracias al gasto de los *lobbyistas*, los políticos-compradores pueden conocer más alternativas a la hora de tomar sus decisiones. En otras palabras, gracias al dinero de los *lobbyistas*, los políticos pueden adoptar políticas mejor informadas.

Existen tres opciones fundamentales para afrontar el problema de la desigualdad en el acceso de los grupos de interés. La primera consiste en limitar el gasto por parte de estos grupos. La Figura 2.5 muestra las consecuencias del caso extremo de esta política, es decir, una prohibición total del gasto para el acceso a los políticos. La

medida traería consigo un desplazamiento hacia abajo de la demanda de acceso hasta el eje horizontal. Ahora el precio de acceso será nulo, de modo que la totalidad de los costes de absorber la información deberá ser soportada por los políticos. Esto no eliminará el *lobbying* por completo, ya que los políticos tienen un interés propio, aunque limitado, en recibir a los *lobbies*. Sin embargo, la cantidad de *lobbying* se reducirá necesariamente, pasando de  $X$  a  $X'$  en la figura, como consecuencia de la política restrictiva. Por supuesto, entre la liberalización absoluta y la prohibición total existen posibilidades de regulación intermedia pero, en esencia, todas ellas traen consigo una reducción del precio y de la cantidad de *lobbying* efectivo.

**Figura 2.5. Políticas con respecto al lobbying.**



Fuente: *Elaboración propia.*

El dilema de las políticas de limitación del gasto es que, si bien pueden aumentar la igualdad de condiciones de acceso a los políticos entre grupos de interés mejor y peor financiados, también tienen como contrapartida una reducción en cantidad de información a disposición de los políticos. Es decir, nos hallamos ante una elección potencial entre igualdad y eficiencia. Los defensores de la limitación alegarán que, como consecuencia de la misma, aumentará la variedad de los grupos escuchados por los políticos, lo que podría compensar la reducción en el número de *lobbyistas* recibidos. Pero es difícil pensar que el dinero produzca un sesgo tan importante en el

tipo de grupos con acceso a los políticos, así como que la eliminación de ese sesgo sea tan importante, informativamente hablando, como para compensar la reducción del número efectivo de grupos consultados.

Un problema adicional de la limitación del gasto es la dificultad de llevar a la práctica una prohibición de este tipo. Las restricciones podrían dar lugar al encubrimiento de los pagos, con lo que esto supondría en términos de mayores costes y menor transparencia. Ante este panorama, podría ser preferible un sistema de transparencia en el que no se limitase el gasto de los grupos de interés, pero tanto los políticos como los ciudadanos-votantes pudiesen saber qué grupos financian la actividad de los *lobbyistas*. Así se podría conocer de manera más precisa si es que la influencia del dinero amenaza con producir un verdadero sesgo en el acceso a los políticos. Ésta es la opción que parece promover la Comisión Europea a través de su *Iniciativa en favor de la Transparencia* (Kallas, 2006).

La segunda opción para afrontar la desigualdad entre diferentes grupos de interés consiste en la financiación pública de ciertos grupos, generalmente de intereses difusos como consumidores y usuarios, de modo que se tienda a igualar hacia arriba su capacidad de participación con la de otros grupos más pudientes y mejor organizados, como los de productores. Ésta parece ser la lógica seguida por la Comisión Europea con su política de financiar a ciertos grupos de interés de nivel europeo. A modo de ejemplo, la Comisión otorga subvenciones para cubrir los gastos operativos de asociaciones europeas en el campo de la educación y la formación a través del programa Jean Monnet y organiza cursos de formación gratuitos para el personal de los grupos de consumidores a través de la iniciativa TRACE (*Training for Consumer Empowerment*). Las principales consecuencias de esta política se pueden apreciar también en la Figura 2.5.

La subvención de grupos concretos provoca un desplazamiento de la demanda de acceso a los políticos hacia arriba y hacia la derecha, lo cual provocará un doble efecto. Por un lado, el incremento en la demanda trae consigo un aumento del *lobbying* efectivo de  $X$  a  $X''$ . Aumentarían, por lo tanto, el número de alternativas manejadas por los políticos, lo cual se puede considerar como algo positivo, puesto que de esta manera podrían adoptar decisiones mejor informadas. Pero, por otro lado, el tiempo de los políticos se convierte también en un bien relativamente más escaso, lo cual incrementa su precio de  $P$  a  $P''$ . Esto trae consigo un efecto expulsión o *crowding out*, siendo algunos de los *lobbies* activos antes de la intervención pública desplazados por los nuevos *lobbies* subsidiados. Este efecto expulsión será más grande cuanto más inelástica sea la oferta de tiempo de los políticos. Hasta qué punto se consigue el objetivo de incrementar la igualdad de oportunidades entre los grupos dependerá de la elección de los grupos subsidiados por parte del ejecutivo.

Una variación de la alternativa anterior, más intervencionista si cabe, consiste en establecer un sistema de representación corporativista, al que se dota de privilegios con respecto al sistema pluralista que constituyen los *lobbies*. En los sistemas corporativistas, los intereses se suelen dividir en grupos, a cada uno de los cuales se asigna una cuota de representación dentro de una asamblea cívica, a la que se dota de un derecho a ser consultada en el procedimiento de toma de decisiones. Ésta parece haber sido la

filosofía que inspiró la creación de un Comité Económico y Social (CES) en los años 1950, con el objetivo de representar a la sociedad civil e informar las decisiones comunitarias. El CES divide los intereses en tres grandes grupos: empresarios, empleados e intereses diversos (agricultores, consumidores, autónomos...). Mediante la asignación de cuotas se pretende conseguir que todos los intereses estén adecuadamente representados en el proceso decisorio comunitario.

Un riesgo que comparten los sistemas corporativistas con las políticas de promoción de grupos concretos es que, a través del proceso de autorización, reglamentación o financiación de las organizaciones, la UE coopte a su dirección y circunscriba su capacidad de desafiar a la autoridad, al convertirse la Unión en su fuente de legitimidad o financiación. Otro riesgo es que la asignación inicial de cuotas de representación a los diversos grupos se torne obsoleta ante los cambios en la sociedad. Puede que sea por estos motivos que el corporativismo, que en su tiempo cautivara a fascistas y socialistas utópicos, esté en horas bajas. Así, el Comité Económico y Social es hoy en día una institución marginal dentro de la Unión, desconocida para los ciudadanos, poco democrática y poco eficiente. Como consecuencia, la mayoría de los grupos de interés optan por ser representados directamente ante la Comisión Europea, el Parlamento Europeo o a los gobiernos nacionales.

Por último, una tercera alternativa consistiría en aumentar el presupuesto para personal y gastos de administración de instituciones como la Comisión Europea o el Parlamento, cuyos medios materiales y personales son escasos, si los comparamos con los de otros ejecutivos y parlamentos, respectivamente. La Figura 2.5 muestra los efectos de una política de este tipo. Un incremento de los recursos administrativos de comisarios y eurodiputados traería consigo una mayor capacidad de absorción de propuestas por parte de los mismos, con lo cual las instituciones se abrirían más a los *lobbies*. Se produciría un desplazamiento de la curva de oferta de acceso hacia abajo y hacia la derecha. Al existir una mayor oferta de acceso, disminuiría el precio del mismo, que pasaría de  $P$  a  $P'''$  y un mayor número de grupos de interés podrían llegar a ser oídos (se pasaría de  $X$  a  $X'''$ ). La reducción del precio daría acceso a grupos menos pudientes, sin llevar aparejado un efecto expulsión como el que provoca la promoción de grupos de interés concretos. Éste es uno de los motivos por los que esta política de oferta es preferible al subsidio de grupos de interés concretos. En el caso de la Unión Europea, los fondos necesarios para aumentar los medios materiales del Parlamento podrían provenir de la supresión del Comité Económico y Social, cuyas funciones podría desempeñar el Parlamento directamente elegido de manera más democrática y eficiente.

## 2.5. Elecciones y *lobbying*: Dos vías de conexión necesarias

---

Tanto las elecciones europeas como el *lobbying* representan medios de conexión de la Unión Europea con sus ciudadanos. En este capítulo hemos mostrado cómo ambos medios sirven para que las preferencias de los ciudadanos sean tenidas en cuenta por los órganos de gobierno de la Unión. Ambos medios de conexión son compatibles y necesarios. Si bien en las elecciones los candidatos presentan sus propuestas y las someten

al examen de los ciudadanos, en el *lobbying* los ciudadanos pueden presentar sus propuestas que serán sometidas al examen de los políticos. En definitiva, el *lobbying* y las elecciones son la voz y el voto de los ciudadanos de la Unión y ambos representan una oportunidad de influir en las políticas resultantes.

En las elecciones, los partidos políticos, mediante sus campañas, intentan vender sus programas electorales a los ciudadanos. Las elecciones al Parlamento Europeo, por medio de las cuales los ciudadanos eligen directamente a sus eurodiputados, determinan el color político del Parlamento. Pero las elecciones nacionales también tienen un componente europeo, ya que de ellas surgirán los gobiernos que representen a los *Estados* en el Consejo. Ambas elecciones se celebran en momentos diferentes y mediante sistemas electorales diferentes, así que no es de extrañar que sus resultados tiendan a divergir. Esto explicará en parte las discrepancias entre las dos cámaras legislativas de la Unión, el Parlamento y el Consejo, que estarán presentes a lo largo de todo el próximo capítulo.

Pero, tal y como hemos visto en este capítulo, los ciudadanos pueden influir en las decisiones de la Unión incluso después de las elecciones, por medio del *lobbying*. En éste se invierten los papeles con respecto a las elecciones. En este caso son los ciudadanos los que intentan vender sus propuestas a los políticos. Como hemos visto en este capítulo, mediante el *lobbying* los grupos de interés transmiten a los políticos información relevante para la toma de decisiones, contribuyendo así a que la Unión Europea pueda adoptar decisiones mejor informadas. Las campañas de *lobbying*, como las que hemos visto al inicio de este capítulo, son costosas y no están al alcance de todos los grupos.

La participación por medio de grupos de interés está relativamente más desarrollada en la Unión Europea que la conexión electoral, en comparación con lo que ocurre a nivel nacional. Algunos autores han mostrado su preocupación por el efecto distorsionador que esto puede producir si uno adopta una perspectiva neocorporativista del sistema político europeo (Weiler *et al.*, 1995). La importancia del Parlamento en este modelo es dar voz y poder a los intereses difusos y fragmentados cuya principal influencia política se deriva de la combinación de su poder electoral y la búsqueda de la reelección por parte de los políticos. Otros agentes como, pongamos por caso, la gran industria o los sindicatos organizados, cuya afiliación es menos difusa y fragmentada, ejercen influencia a través de canales diferentes y por medios diferentes tales como contribuciones políticas, control de la organización de los partidos y *lobbying* directo a la administración. El papel del Parlamento es especialmente importante si tenemos en cuenta que, al transferirse las áreas de competencia a Europa, habrá un efecto de debilitamiento por se sobre los intereses nacionales difusos y fragmentados emanado de la mayor dificultad que éstos experimentarán para organizarse a nivel transnacional en comparación con, pongamos por caso, un cuerpo más compacto de grandes productores (por ejemplo, la industria tabaquera). Además, la debilidad estructural del Parlamento Europeo produce un efecto correspondiente en estos intereses incluso aunque se organicen. En definitiva, el poder electoral simplemente tiene un menor peso en la política de la UE (Weiler *et al.*, 1995).

Sin duda, tanto las elecciones como el *lobbying* son procesos competitivos y costosos. En ambos procesos se necesitan medios materiales para transmitir la información política, bien sea a través de campañas de *lobbying* o campañas electorales. Esto despierta la cuestión de si en ambos procesos los ciudadanos gozan de igualdad de condiciones, y sobre la conveniencia de limitar el gasto de alguna manera. La conclusión principal es que cualquier forma de limitar este tipo de gasto no sólo plantea problemas de eficacia del control (pudiendo fomentar el desarrollo de actividades ilícitas), sino también de eficiencia. Al fin y al cabo, se trata de procesos que contribuyen a que tanto los ciudadanos como sus representantes estén mejor informados a la hora de adoptar decisiones políticas sobre la Unión. Es más, el hecho de que el *lobbying* esté más desarrollado que las elecciones no implica un desarrollo excesivo del primero, ni mucho menos, sino más bien un déficit electoral. Limitar el gasto en campañas de *lobbying* traería consigo políticas públicas peor informadas, y disminuiría la conexión entre las instituciones de la Unión y los ciudadanos. Esto es algo que la Unión Europea no puede permitirse, si lo que desea es acercarse a los ciudadanos, tal y como proponían algunas de las personalidades políticas citadas al inicio de este capítulo.



## Política legislativa

---

### Plan del capítulo

- 3.1** Introducción
- 3.2** Procedimientos legislativos
- 3.3** Evidencia empírica
- 3.4** Política presupuestaria
- 3.5** Un procedimiento legislativo complejo y un parlamento débil



### 3.1. Introducción

---

Luxemburgo, 31 de agosto de 1979. Una compañía francesa productora de isoglucosa, un edulcorante obtenido a partir del almidón de maíz, pide al Tribunal Europeo de Justicia que declare la nulidad de la fijación de cuotas de producción resultantes para la empresa de un reglamento del Consejo de junio de ese mismo año (reglamento del Consejo no. 1293/79 de 25 de junio). Para respaldar su solicitud, la empresa argumenta que la cuota de producción que le impone dicho reglamento debe ser declarada nula en base a que el Consejo ha adoptado ese reglamento sin haber recibido el informe del Parlamento requerido por el artículo 43(2) del tratado CEE, lo que según la empresa constituye un vicio sustancial de forma que, según el artículo 173, sería causa de nulidad del acto. El Parlamento Europeo y la Comisión se personan también en el procedimiento, de parte de la empresa y del Consejo, respectivamente.

El Consejo argumenta que ha consultado al Parlamento pero que ante la tardanza de éste en emitir su informe, y ante la llegada del receso veraniego en el Parlamento, se ha visto obligado a continuar con el procedimiento, por motivos de urgencia. Pero el Tribunal rechaza estos argumentos en base a que el Consejo no ha agotado todas las posibilidades de obtener el informe preliminar del Parlamento. En primer lugar, el Consejo no ha solicitado la aplicación del procedimiento de urgencia previsto por el reglamento interno del Parlamento, aunque en ocasiones anteriores sí lo ha hecho. Además, en caso de necesidad, el Consejo podría haber hecho uso de la posibilidad que tenía de acuerdo con el tratado de pedir una sesión extraordinaria del Parlamento.

El 29 de octubre de 1980 el Tribunal de Justicia declara la nulidad del reglamento, argumentando de la siguiente manera:

La consulta prevista en el tercer subpárrafo del artículo 42(3) así como en provisiones similares del tratado de la CEE, es el medio que permite al Parlamento desempeñar un papel real en el procedimiento legislativo de la Comunidad. Dicho poder representa un factor esencial en el equilibrio institucional pretendido por el tratado. Aunque limitado, refleja a nivel comunitario el principio democrático fundamental de que los pueblos deberían tomar parte en el ejercicio de poder a través de una asamblea representativa. La debida consulta del parlamento en los casos previstos por el tratado constituye, por lo tanto, una formalidad esencial cuya negligencia implica que la medida en cuestión sea nula. La observancia de ese requisito implica que el Parlamento haya expresado su opinión. Es imposible sostener que el requisito sea cumplido porque el Consejo simplemente pida la opinión, si ninguna opinión es dada con posterioridad por el parlamento (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1980).

En este caso, podemos observar claramente dos rasgos importantes de la política legislativa que estarán presentes a lo largo de todo el capítulo. El primero es la existencia de conflicto interinstitucional. Y es que, a pesar de que tanto el Consejo como el Parlamento y la Comisión representan en mayor o menor medida los intereses de la Unión, las tres instituciones tienen diferentes maneras de ver cada asunto, y luchan porque

sea la suya la que prevalezca al final del proceso. El segundo rasgo es la importancia del procedimiento. Hasta el detalle más insignificante, como podría ser el derecho del Parlamento a ser consultado de manera no vinculante, puede representar un elemento esencial del equilibrio de poder entre las instituciones de la Unión.

A continuación, analizaremos los principales procedimientos legislativos comunitarios y entenderemos poderes como el que supone para el Parlamento el derecho a ser consultado que centró el debate del caso anterior.

### 3.2. Procedimientos legislativos

Cuando se creó la Comunidad Europea existía fundamentalmente un único procedimiento legislativo, el de consulta, cuyo significado ayudó a clarificar la sentencia de la isoglucosa que acabamos de ver. Sucesivas reformas de los tratados han ido creando nuevos procedimientos así como variando el área de aplicación de los mismos. El Acta Única Europea de 1987 introdujo los nuevos procedimientos de dictamen conforme y cooperación, este último actualmente en desuso. El Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, creó el procedimiento de codecisión y amplió el ámbito de aplicación del procedimiento de dictamen conforme. El tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999, reformó el procedimiento de codecisión y amplió su ámbito de aplicación. El Tratado de Niza, que entró en vigor en febrero de 2003, amplió más aún el ámbito de aplicación de la codecisión, aunque en menor medida que Ámsterdam. Cinco nuevas áreas fueron puestas bajo codecisión y otras cinco sujetas a una ulterior decisión del consejo. Finalmente, el proyecto de tratado basado en los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa también prevé una extensión del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión.

**Tabla 3.1. Procedimientos legislativos y sus frecuencias.**

<i>Procedimiento\Año</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Total</i>	<i>(%)</i>
Consulta	161	135	139	120	555	55
Dictamen conforme	23	26	12	5	66	7
Codecisión	114	75	89	112	390	39
<b>Total</b>	<b>298</b>	<b>231</b>	<b>240</b>	<b>237</b>	<b>1.011</b>	<b>100</b>

Fuente: *Observatorio Legislativo del Parlamento Europeo (OEIL).*

Desde que entró en vigor el tratado de Ámsterdam y redujo drásticamente el ámbito de aplicación del procedimiento de cooperación, hay fundamentalmente tres procedimientos legislativos comunitarios: consulta, dictamen conforme y codecisión. En todos ellos, la Comisión elabora la propuesta inicial y en todos ellos el Consejo debe aprobar el resultado final. La principal diferencia entre los tres procedimientos radica

en la diferente asignación de poderes al Parlamento Europeo. En el procedimiento de consulta, que en todo el periodo 2003-2006 aún representaba más de la mitad de la legislación comunitaria, el Parlamento dispone de poder de voz. En el procedimiento dictamen conforme, que en el periodo 2003-2005 representaba menos del 10 por ciento de la legislación, el Parlamento dispone de poder de veto. Finalmente, en el procedimiento de codecisión, que durante el periodo 2003-2006 representaba casi dos quintas partes de la legislación y está destinado a convertirse en el procedimiento legislativo por defecto, el Parlamento dispone de poderes de voz y veto.

### 3.2.1. El procedimiento de consulta

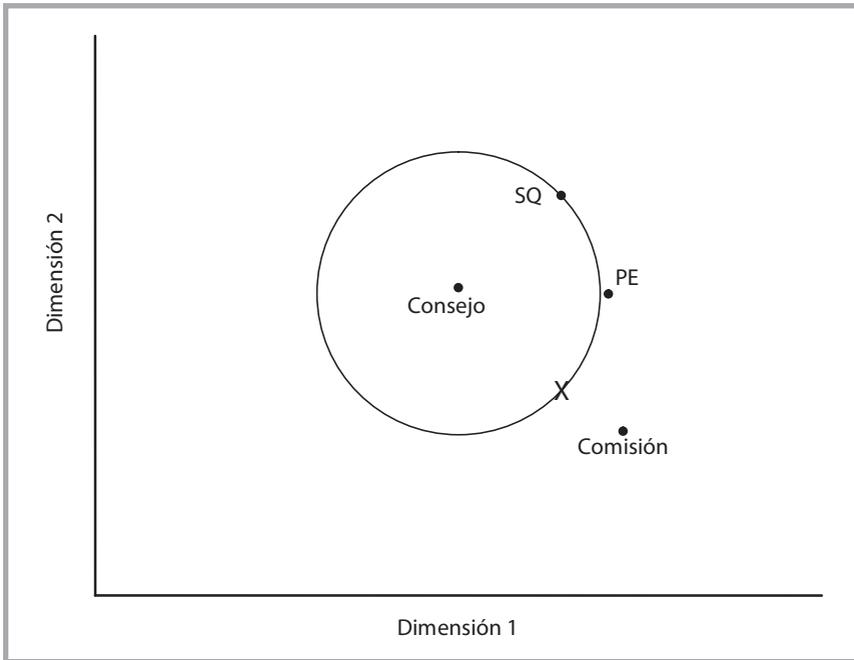
El procedimiento de consulta se describe a menudo con la expresión “la Comisión propone y el Consejo dispone”. Efectivamente, la Comisión Europea tiene el monopolio de la iniciativa legislativa en la Comunidad Europea. Para entender este poder de establecer la agenda (*agenda-setting*) podemos pensar en el tradicional juego de repartirse un dólar (*divide-the-dollar*). En este juego, uno de los jugadores propone un reparto y el otro dispone. Se trata de una oferta del tipo “lo tomas o lo dejas”. En caso de que no haya acuerdo, ambos jugadores se van con las manos vacías. Pues bien, la teoría de juegos basada en la racionalidad de los jugadores predice que el que hace la propuesta ofrecerá poco más que nada al que decide, por ejemplo, un centavo. Éste se verá en la tesitura de aceptar el centavo o irse con las manos vacías y, por lo tanto, aceptará. El que propone, es decir, el que tiene el poder de establecer la agenda, se llevará los 99 centavos restantes. La Comisión Europea posee un poder de establecer la agenda de este tipo, aunque no absoluto. No lo es porque la propuesta de la Comisión no es totalmente del tipo “lo tomas o lo dejas”, sino que el Consejo la puede modificar por unanimidad. No obstante, obtener la unanimidad es bastante difícil en una Unión de 27 miembros, por lo que el poder de fijar la agenda de la Comisión sigue siendo considerable.

En lo sucesivo, prescindiremos de las diferencias intrainstitucionales y nos concentraremos en las negociaciones interinstitucionales. A este fin, supondremos que los principales protagonistas del proceso legislativo, la Comisión, el Consejo y el Parlamento, son instituciones unitarias cuyas preferencias se pueden resumir en las preferencias del comisario, gobierno o diputado decisivos dentro de cada institución. Esas preferencias las representaremos como un punto ideal en un plano bidimensional.

La Figura 3.1 muestra cómo sería el procedimiento de consulta si la Comisión Europea dispusiese de información perfecta y, por lo tanto, supiese cómo alcanzar cualquier punto del espectro político representado por el plano bidimensional de la figura. La Comisión haría una propuesta que llevaría al resultado X, que dejaría indiferente al Consejo con respecto al *status quo*, y por lo tanto éste aceptaría. El Parlamento Europeo no pintaría nada en ese procedimiento dado que su opinión no vinculante, al disponer la Comisión de información perfecta, no aportaría información adicional y no afectaría al resultado del procedimiento. Por supuesto, el poder de fijar la agenda varía según la configuración de las preferencias y la posición del *status quo*. Cuanto

más lejos esté el *status quo* del ideal del gobierno decisivo en el Consejo, máyor será el área del círculo de la figura, y mayor margen de maniobra tendrá la Comisión a la hora de realizar su propuesta.

**Figura 3.1.** *Un ejemplo de procedimiento de consulta con información perfecta.*



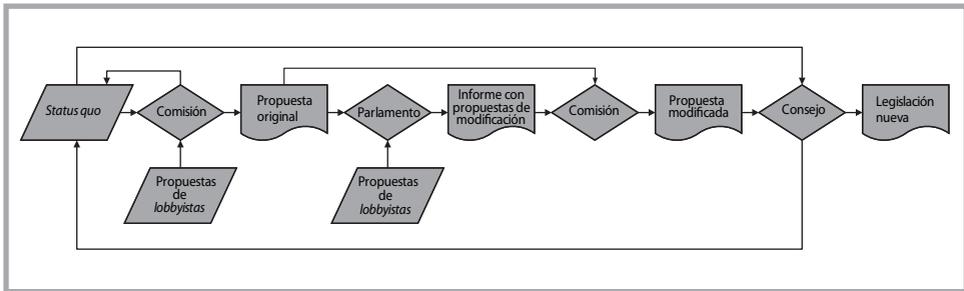
Fuente: *Elaboración propia basada en una simulación.*

Pero la realidad es bien distinta del supuesto de información perfecta, ya que la Comisión Europea, cuando realiza su propuesta inicial, no elige entre un infinito de alternativas. La Comisión no conoce, ni mucho menos, todas y cada una de las propuestas necesarias para alcanzar todos y cada uno de los resultados políticos posibles. La Comisión dispone de información imperfecta y elige entre el número de alternativas que conoce, que será mayor o menor según sea más o menos intensa la actividad de los grupos de interés, conforme el modelo de *lobbying* que hemos visto en el capítulo anterior. La cantidad de opciones que maneja la Comisión será siempre limitada, ya que absorber la información sobre distintas alternativas tiene un coste, de modo que la Comisión padecerá siempre un cierto grado de ignorancia racional, tal y como se ha explicado en el capítulo anterior.

El procedimiento de consulta otorga al Parlamento un derecho a ser consultado de manera preceptiva y no vinculante. Algunos autores han interpretado este derecho del Parlamento, especialmente a raíz de la sentencia *Isoglucosa*, como un poder de dilación (Corbett, Jacobs y Shackleton, 2000; Westlake, 1994). Pero el procedimiento

de consulta significa más que esto. El carácter preceptivo de la consulta dota al Parlamento de poder de voz, un derecho a ser oído que obliga a la Comisión a tener en plena consideración las sugerencias que emanan a la cámara, incluso después de que aquella haya alcanzado su nivel óptimo de ignorancia racional. La garantía de este derecho es que la Comisión Europea debe dar explicaciones de cómo ha tenido en cuenta el informe del Parlamento. En caso de desviarse de lo que el Parlamento recomienda en su informe, la Comisión debe motivar por qué lo hace. Y el Parlamento, a diferencia de un *lobbyista* corriente, goza de este derecho al tiempo de la Comisión de manera gratuita, por imperativo de los tratados, sin tener que pagar el precio que como hemos visto en el capítulo anterior sí deben pagar los *lobbies*.

**Figura 3.2.** Diagrama de flujo del procedimiento de consulta.



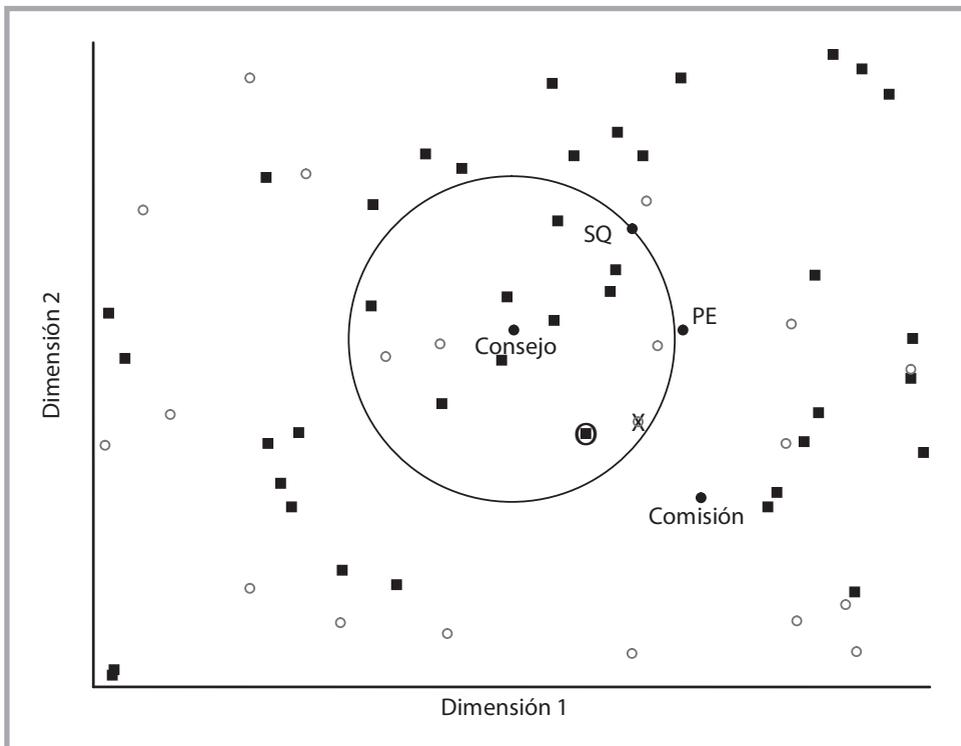
Fuente: *Elaboración propia.*

La Figura 3.2 muestra un diagrama de flujo del procedimiento de consulta. En él se pueden apreciar tanto los *inputs* como los posibles *outputs* de cada fase del proceso. Por ejemplo, a la hora de elegir su propuesta inicial, la Comisión puede elegir entre el *status quo* y cualquiera de las propuestas que ha recibido de los *lobbyistas*. Por su parte, el poder de voz del Parlamento también anima a algunos *lobbyistas* a dirigir sus propuestas a los diputados, como un canal indirecto para hacer llegar sus alternativas a la Comisión Europea. Este *lobbying* proporciona al Parlamento un valioso conjunto de alternativas de entre las cuales la cámara podrá seleccionar estratégicamente aquella que transmitirá a la Comisión con el objeto de afectar al resultado de equilibrio. En el siguiente paso, la Comisión puede elegir entre su propuesta original y el informe del Parlamento Europeo, para elaborar su propuesta modificada. Por último, el Consejo puede elegir entre aprobar la propuesta modificada de la Comisión, dando lugar a la legislación nueva, o bien aplicar su veto, haciendo prevalecer el *status quo*.

La Figura 3.3 muestra la misma configuración de preferencias y *status quo* que la Figura 3.1. Pero en esta ocasión se muestran también las alternativas que maneja la Comisión, representadas por 40 cuadrados, y las que maneja el Parlamento, representadas por 20 circunferencias. También aparece en la figura una circunferencia con centro en el ideal del Consejo y que pasa por el *status quo*. Los puntos dentro de esa circunferencia serán preferibles al *status quo* para el Consejo. Con esta configuración de preferencias,

la Comisión propondrá la alternativa más próxima a su ideal de entre las que conoce (representadas por cuadrados). Dicha propuesta original de la Comisión aparece marcada con una O. El Parlamento, a través del procedimiento de consulta, presentará su propia alternativa, que la más favorable de entre las aceptables para el Consejo y que supongan una mejora con respecto a su propuesta original para la Comisión. Dicha propuesta aparece marcada con una X en la figura. Gracias a su poder de voz, el Parlamento consigue mejorar con respecto a la propuesta original de la Comisión.

**Figura 3.3.** *Un ejemplo de procedimiento de consulta con información imperfecta.*



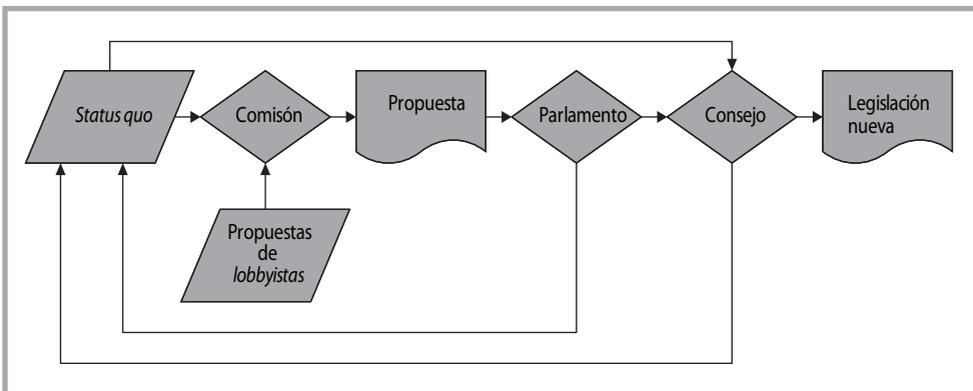
Fuente: *Elaboración propia basada en una simulación.*

### 3.2.2. El procedimiento de dictamen conforme

El procedimiento de dictamen conforme fue introducido por el Acta Única Europea de 1986, y su ámbito de aplicación fue ampliado por los tratados de Maastricht y Ámsterdam. El procedimiento no está contenido en un único artículo del Tratado. En su lugar, varios artículos establecen que el Consejo debe obtener la aprobación del Parlamento Europeo para tomar determinadas decisiones muy importantes. El procedimiento de dictamen conforme se basa en una lectura única. El dictamen conforme

del Parlamento requiere la mayoría de los votos emitidos. Sin embargo, se precisa la mayoría de los miembros que integran el Parlamento en dos casos: la adhesión de un nuevo estado miembro y la adopción de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas. El Parlamento Europeo puede aceptar o rechazar una propuesta, pero no modificarla. La ausencia de dictamen conforme impide la adopción del acto. La Figura 3.4 muestra un diagrama de flujo de este procedimiento y en él se puede apreciar que es conceptualmente más sencillo que el procedimiento de consulta, al sólo estar presentes los poderes de fijar la agenda, en manos de la Comisión, y de veto, en manos del Parlamento y del Consejo.

**Figura 3.4.** *Diagrama de flujo del procedimiento de dictamen conforme.*

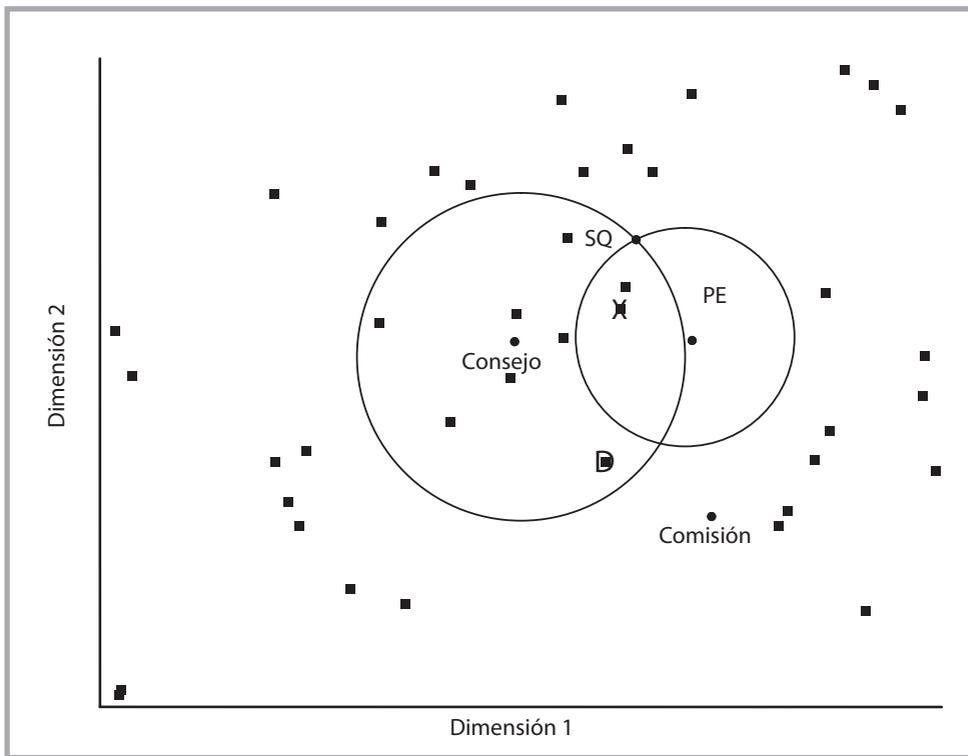


Fuente: *Elaboración propia.*

Los ámbitos en los que es necesario el dictamen conforme son, principalmente, la adhesión de nuevos estados miembros, los acuerdos de asociación y otros acuerdos fundamentales con terceros países. También se aplica este procedimiento a la ciudadanía, las misiones específicas del Banco Central Europeo (BCE), las modificaciones de los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE, los Fondos Estructurales y de Cohesión y el procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas. Por último, ha de someterse al dictamen conforme del Parlamento Europeo la imposición de sanciones a un estado miembro en caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales, así como cualquier tipo de cooperación reforzada emprendida en un ámbito sujeto al procedimiento de codecisión. El procedimiento es de importancia menor en términos cuantitativos, tal y como se aprecia en la Tabla 3.1, aunque de mayor importancia en términos cualitativos, ya que las decisiones sujetas a este procedimiento suelen ser muy sensibles políticamente, afectando a un gran número de ámbitos. Pensemos, por ejemplo, en la adhesión de un nuevo estado miembro, cuyas negociaciones afectan a más de 30 capítulos, desde la libre circulación de bienes, personas y capitales, hasta los asuntos de justicia e interior, pasando por la política de defensa de la competencia, el transporte, la pesca, la política ambiental, etc.

El poder de veto del que el Parlamento dispone bajo el procedimiento de dictamen conforme es la capacidad evitar resultados indeseados. El PE siempre puede mantener el *status quo* ejerciendo su veto, de modo que no aceptará ninguna propuesta que lo perjudique en comparación con la situación existente. Por lo tanto, el veto reduce el conjunto de resultados posibles a aquellos que el PE prefiere en comparación con el *status quo*. De este modo, el poder de veto “mata” algunas propuestas y hace que otras nunca lleguen a nacer. Pero también puede ser usado para modelar propuestas, tal y como hizo el PE con éxito en 1999, en el asunto de la reforma de los fondos estructurales en el marco de la Agenda 2000.

**Figura 3.5.** *Procedimiento de dictamen conforme.*



Fuente: *Elaboración propia basada en una simulación.*

En esa ocasión, bajo el procedimiento de dictamen conforme, la propuesta original de la Comisión Europea de 18 de marzo de 1998 contenía una reducción severa en una serie de iniciativas comunitarias, que incluía la supresión de la iniciativa comunitaria para la regeneración urbana *Urban*. En su informe de 18 de noviembre de 1998, el PE criticó varios aspectos de la propuesta y en particular la supresión de la iniciativa *Urban*, cuya creación había sido promovida por el parlamento y que estaba destinada a financiar la regeneración económica y social de ciudades y vecindarios

urbanos en crisis. Esto no evitó que el Consejo aprobase la propuesta de la Comisión por unanimidad el 6 de abril de 1999, con tan sólo escasas modificaciones, que no incluían el restablecimiento de la iniciativa *Urban*. Sin embargo, el 19 de abril, como consecuencia de la insistencia del Parlamento y con el objeto de reducir el riesgo de un veto parlamentario, el Consejo se vio obligado a modificar la propuesta de modo que se mantuviese la iniciativa *Urban*. La propuesta recibió entonces el dictamen conforme del Parlamento el 6 de mayo de 1999.

La Figura 3.5 muestra la misma configuración de preferencias y *status quo*, pero en este caso añade una circunferencia con centro en el ideal del PE y que pasa por el *status quo*. Puesto que el Parlamento goza de poder de veto en este procedimiento, sólo serán viables las propuestas que estén dentro de esta circunferencia. La intersección de los dos círculos da lugar a un área con forma de lente, que delimita el campo de las opciones que recibirían el visto bueno preceptivo tanto del Parlamento como del Consejo. La Comisión debe decidir, por lo tanto entre las dos opciones que caen dentro de esta lente, y elige la marcada con una “X”, por ser la más próxima a su ideal. Si el Parlamento no hubiese dispuesto del poder de veto que le otorga el procedimiento de dictamen conforme, la alternativa propuesta por la Comisión sería la marcada con una “D”. Como se puede apreciar, el poder de veto da lugar a un resultado más favorable para el Parlamento Europeo.

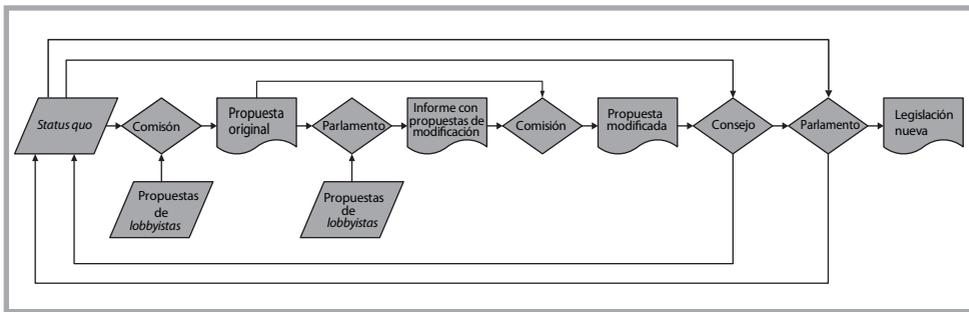
### 3.2.3. El procedimiento de codecisión

El procedimiento de codecisión viene recogido por el artículo 251 del Tratado CE. Fue creado por el Tratado de Maastricht y simplificado por el Tratado de Ámsterdam para hacerlo más eficaz y rápido, y para reforzar el papel del Parlamento. El procedimiento se inicia como el de consulta pero da además al Parlamento Europeo el poder de adoptar actos conjuntamente con el Consejo de la Unión Europea. El procedimiento de codecisión supone una, dos o tres lecturas e incluso la formación de un comité de conciliación integrado paritariamente por representantes del Consejo y del Parlamento. Todos estos mecanismos tienen por objeto facilitar la resolución de diferencias entre el Parlamento y el Consejo, los colegisladores, y la Comisión Europea. En la mayoría de los casos, la codecisión en el Parlamento va unida al voto por mayoría cualificada en el Consejo. Sin embargo, respecto de algunas disposiciones del Tratado, la codecisión y la unanimidad todavía coexisten.

El procedimiento de codecisión se viene aplicando en los siguientes ámbitos: libre circulación de los trabajadores, derecho de establecimiento, servicios, mercado interior, educación (medidas de fomento), sanidad (medidas de fomento), consumidores, redes transeuropeas (orientaciones), medio ambiente (programa de acción de carácter general), cultura (medidas de fomento) e investigación (programa marco). El Tratado de Ámsterdam extendió el procedimiento de codecisión a nuevos ámbitos como son la exclusión social, la sanidad pública o la lucha contra el fraude que perjudique a los intereses financieros de la Comunidad Europea. El Tratado de Niza opta también por una ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión y de la mayoría cualificada

en el Consejo. En consecuencia, siete disposiciones respecto de las que la CIG previó aplicar la mayoría cualificada pasaron también al procedimiento de codecisión. Se trata de las medidas de fomento de la lucha contra la discriminación, la cooperación judicial civil, las medidas específicas de apoyo en el sector industrial, las actuaciones en materia de cohesión económica y social (al margen de los fondos de finalidad estructural), el estatuto de los partidos europeos y, por último, las medidas relacionadas con los visados, el asilo y la inmigración. En general, la tendencia de las últimas reformas de los tratados es la normalización de este procedimiento haciendo de él el “procedimiento legislativo ordinario”.

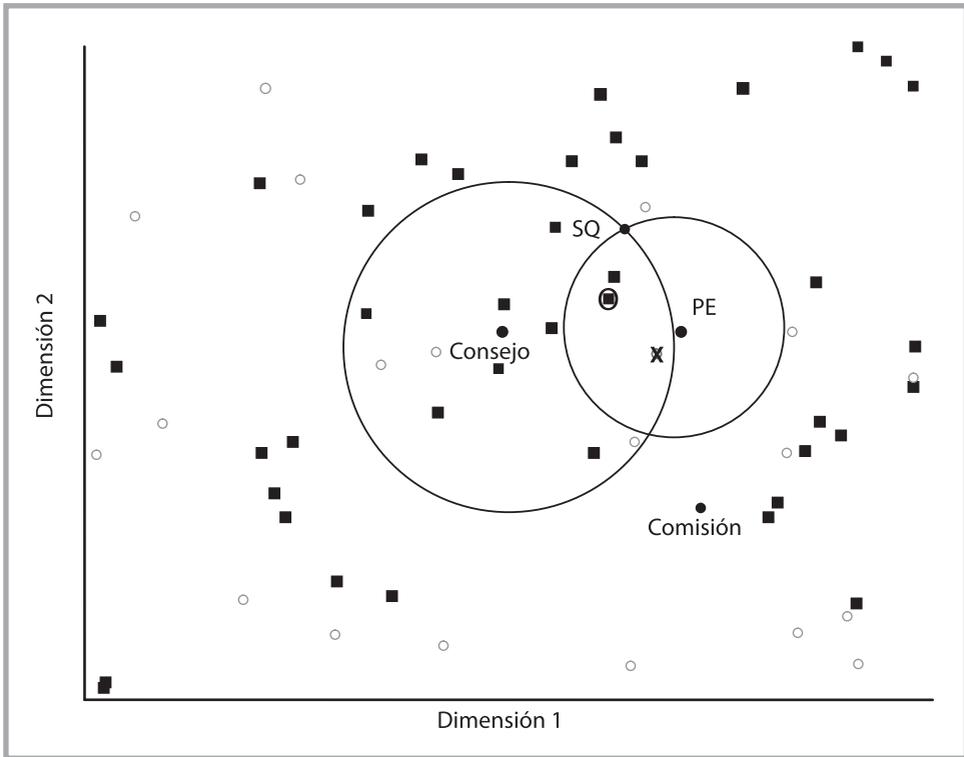
**Figura 3.6.** *Diagrama de flujo del procedimiento de codecisión.*



Fuente: *Elaboración propia.*

La Figura 3.6 presenta un diagrama de flujo del procedimiento de codecisión que, tal y como se aprecia, es muy similar al de consulta. La principal diferencia es que, en codecisión, la propuesta final debe recibir la aprobación del Parlamento para convertirse en legislación. En caso contrario, prevalece el *status quo*. De este modo, el procedimiento de codecisión incorpora el poder de voz del procedimiento de consulta y el poder de veto del procedimiento de dictamen conforme. Es, por lo tanto, el procedimiento en el que el Parlamento goza de una mayor capacidad de conseguir lo que quiere.

La Figura 3.7 muestra la misma configuración de preferencias que las figuras 3.3 y 3.5. La diferencia con respecto al procedimiento de dictamen conforme es que ahora el Parlamento dispone no sólo de veto, sino también de voz para sugerir sus alternativas. Este poder, a su vez, animará a los grupos de interés a presentarle sus propuestas preferidas. Esto dotará al parlamento de un conjunto de alternativas, que en la ilustración aparecen representadas por pequeñas circunferencias. Como en el caso del procedimiento de dictamen conforme, la propuesta original de la Comisión será la marcada con una O, situada dentro de la lente para evitar el veto del Consejo o del Parlamento. Pero con su poder de voz, el Parlamento es capaz de sugerir una opción X, que está también dentro de la lente pero supone una mejora tanto para sí mismo como para la Comisión con respecto a la propuesta original O. El resultado final es el más favorable para el Parlamento de los tres procedimientos.

Figura 3.7. *Procedimiento de codecisión.*

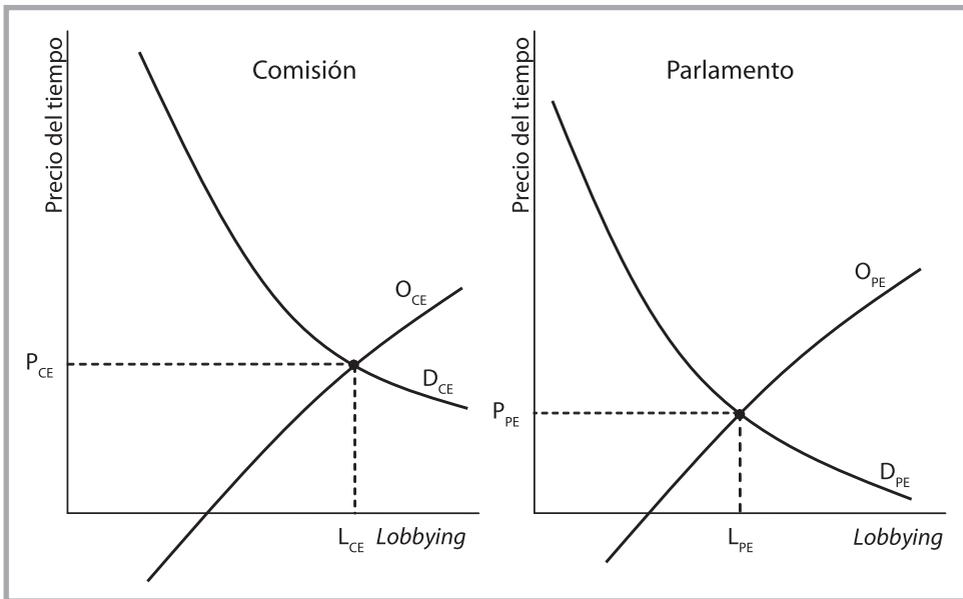
Fuente: *Elaboración propia basada en una simulación.*

### 3.2.4. ¿Adónde apuntarán los lobbies?

Hasta ahora hemos visto que en los procedimientos de consulta y codecisión el poder de voz del Parlamento atrae a los *lobbies*, que se dirigen a esta institución con sus propuestas. En los gráficos hemos supuesto que ambas instituciones dispondrán de alternativas proporcionadas por los *lobbyistas*, y que la Comisión dispondrá de un mayor número de ellas que el Parlamento, pero no hemos explicado por qué. El motivo es que la Comisión se reserva el poder de hacer propuestas, y que las sugerencias del Parlamento sólo sirven cuando son aceptadas por la Comisión. Los *lobbyistas* que opten por la vía del Parlamento tendrán menos posibilidades de éxito que los que lo hagan directamente a través de la Comisión. Y es que, para que la propuesta realizada por un *lobbyista* a través del Parlamento tenga éxito, ésta tiene que pasar una doble criba (primero la del Parlamento y luego la de la Comisión). Por el contrario, los *lobbyistas* que vayan directamente a través de la Comisión, sólo necesitan pasar una única criba para que sus propuestas sean seleccionadas. ¿Por qué entonces no optan todos los *lobbyistas* por la vía directa de la Comisión?

A pesar de ser menos efectivo, el *lobbying* a través del Parlamento Europeo no deja de ser rentable, porque la contrapartida de ser menos efectivo es que también será menos demandado, y resultará más barato que el *lobbying* directo a través de la Comisión. De este modo, si suponemos que ambas instituciones tienen una oferta de acceso similar, el resultado será que el Parlamento siempre recibirá una cierta cantidad de *lobbying*, aunque siempre menor que la que reciba la Comisión Europea, y con un coste de acceso menor. Esto se aprecia claramente en la Figura 3.8, en la que se representan curvas de oferta de acceso iguales para la Comisión ( $O_{CE}$ ) y para el Parlamento ( $O_{PE}$ ), y una curva de demanda superior para la Comisión ( $D_{CE}$ ) que para el Parlamento ( $D_{PE}$ ). El resultado es un menor precio ( $P_{PE}$ ) y una menor cantidad de *lobbying* al Parlamento ( $L_{PE}$ ) que a la Comisión ( $P_{CE}$  y  $L_{CE}$ , respectivamente). Eso sí, el Parlamento siempre recibirá un cierto número de *lobbyistas* porque, por poco efectivo que resulte como vía indirecta de acceso a la Comisión, la demanda de acceso siempre será positiva.

**Figura 3.8. La Comisión y el Parlamento: dos vías de acceso para los lobbies.**



Fuente: *Elaboración propia.*

### 3.2.5. ¿Qué poder es más importante, el de voz o el de veto?

No existe una respuesta clara a esta pregunta y es que la importancia del poder de voz se apoya en la escasez de información de la Comisión Europea. Ésta, a su vez, depende de varios factores, entre los que destaca la complejidad del asunto en cuestión.

Cuanto más complejo sea el objeto de la legislación, cuantas más dimensiones implique, mayor será la carencia de información de la Comisión, y más útil resultará el poder de voz en relación al poder de veto. En asuntos sencillos en los que la Comisión dispone de toda la información necesaria sobre las alternativas políticas factibles, el dictamen consultivo del Parlamento nunca podrá cambiar la propuesta original de la Comisión. Pero cuando la materia es compleja es más probable que el Parlamento pueda presentar una alternativa que la Comisión desconocía, y que ésta decida modificar su propuesta original en consecuencia. De todas formas, es difícil determinar a priori si en la práctica la escasez de información puede hacer que el poder de voz sea más importante que el poder de veto. Ésta es una cuestión que queda pendiente para la investigación empírica, a la cual pasamos a continuación.

### 3.3. Evidencia empírica

Las medidas empíricas de poder legislativo más comunes son las basadas en el recuento de intentos de influencia, tales como vetos o enmiendas. Aunque el número de vetos ejercidos ha sido contabilizado por la secretaria del comité de conciliación del PE, el cómputo ha sido utilizado como una medida de fracaso de la conciliación más que de poder para el Parlamento Europeo (European Parliament, 1999, 2004, 2007). En contraste, la tasa de aceptación de enmiendas parlamentarias ha sido utilizada ampliamente como medida del poder del PE (European Parliament 1999, 2004, 2007; Kreppel, 1999; Tsebelis *et al.*, 2001). En cuanto a los resultados, la literatura se ha centrado en la cuestión de si las enmiendas del Parlamento tenían más éxito bajo el procedimiento de cooperación o bajo el de codecisión, inclinándose la evidencia hacia el segundo de los casos (Tsebelis *et al.*, 2001). Otros estudios se han centrado en otras cuestiones, tales como los factores que influyen en la probabilidad de éxito de una enmienda (Kreppel, 1999).

**Tabla 3.2. Éxito de las enmiendas parlamentarias en codecisión, 1994-2004.**

<i>Enmiendas</i>	<i>1994-1999</i>	<i>1999-2004</i>
Aceptadas	27%	23%
Transacciones	51%	60%
Total	78%	83%

Fuente: *European Parliament (2004)*.

La Tabla 3.2 muestra evidencia sobre la proporción de enmiendas parlamentarias aceptadas bajo el procedimiento de codecisión. En 1999 entró en vigor el Tratado de Ámsterdam, que reformó el procedimiento de codecisión para reforzar el papel del

Parlamento. La evidencia muestra que, tras la reforma, si bien se redujo la proporción de enmiendas aceptadas en su totalidad de un 27 a un 23 por ciento, se incrementó la proporción de enmiendas aceptadas en forma de transacción de un 51 a un 60 por ciento. En general, el número de enmiendas aceptadas en todo o en parte se incrementó de un 78 a un 83 por ciento (European Parliament, 2004).

Las medidas de poder basadas en el recuento de enmiendas y vetos exitosos, sin embargo, comparten dos problemas esenciales. En primer lugar, la “ley de las reacciones anticipadas” implica que los agentes preverán el poder y harán concesiones por anticipado, haciendo que éstas parezcan voluntarias en lugar de resultado del poder. Esto también se conoce como “la segunda cara del poder”, el poder basado en la respuesta anticipada (Bachrach y Baratz, 1962). En el contexto de la CE, esto significa que las enmiendas o los vetos exitosos serán previstos y la propuesta será modificada o abortada, en consecuencia, por anticipado (por ejemplo, Steunenberg, 1994; Scully, 1997b; Tsebelis y Garrett, 1997).

El segundo principal problema de las medidas de poder basadas en intentos de influencia reside en la agregación de los intentos de influencia. La principal objeción se dirige al supuesto de que cada intento de influencia (enmienda o veto) es igual a cualquier otro intento de influencia (March, 1955). Tal y como destaca Francis Jacobs, las enmiendas varían no sólo en importancia, sino también en su grado de aceptación (Jacobs, 1997). De manera similar, Amie Kreppel (1999) reconoce que “ciertamente, no todas las enmiendas son creadas iguales” pero intenta resolver el problema agrupándolas en categorías. Huelga decir que, además de laboriosos, los principios para recotar enmiendas son siempre controvertidos, dadas las posibilidades ilimitadas de subdividir, agrupar y ponderar esos elementos (Goldman, 1986).

Los problemas con las reacciones anticipadas y la agregación de diferentes intentos de influencia han fomentado el uso de otras medidas indirectas de poder parlamentario. Así, Roger Scully (1997a) proporciona evidencia interesante para un enfoque indirecto de medida del poder del PE. Su artículo investiga cómo los procedimientos legislativos afectan la participación en las votaciones en el PE. Analizando los totales de participación en cada votación celebrada entre noviembre de 1993 y abril de 1995, periodo durante el cual los cuatro procedimientos legislativos (consulta, cooperación, dictamen conforme y codecisión) estuvieron en vigor, Scully observa que, con la excepción del procedimiento de dictamen conforme, los niveles de participación sí que se incrementaban al incrementarse la influencia del PE. Los niveles de participación media en el PE eran de 450, 369, 357 y 296 en dictamen conforme, codecisión, cooperación y consulta, respectivamente. Por supuesto, estas cifras están relacionadas con el día de la semana en que la votación tiene lugar, tal y como muestra Scully, siendo la participación mayor los martes y miércoles que los jueves. Sin embargo, la decisión de la dirección del PE de situar una determinada votación en los días de mayor afluencia de diputados también puede ser tenida en cuenta como un indicador del impacto que el PE cree que puede tener esa votación.

**Tabla 3.3. Procedimiento legislativo y precio de las ponencias.**

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Desviación típica</i>
Ordenada en el origen	0,738***	(0,175)
Procedimiento legislativo		
Dictamen conforme-consulta (veto vs. voz)	0,103	(0,334)
Codecisión-consulta (veto) 1-cola	0,633***	(0,144)
Codecisión-dictamen conforme (voice) 1-cola	0,530*	(0,357)
Dimensionalidad	0,112***	(0,030)
Comisión responsable para el fondo		
Derechos de la mujer	0,241	(0,761)
Asuntos institucionales	0,213	(1,080)
Pesca	-0,026	(0,235)
Asuntos exteriores	-0,154	(0,375)
Asuntos regionales	-0,312	(0,581)
Libertades civiles	-0,335	(0,303)
Asuntos sociales	-0,676**	(0,274)
Cultura, educación, juventud y medios	-1,030***	(0,294)
Medio ambiente	-1,543***	(0,208)
Investigación y energía	-1,645***	(0,245)
Asuntos jurídicos	-2,023***	(0,242)
Transporte	-2,043***	(0,313)
Agricultura	-2,306***	(0,184)
Presupuestos	-2,681***	(0,372)
Relaciones económicas externas	-3,410***	(0,282)
Cooperación al desarrollo	-3,449***	(0,589)
R <sup>2</sup>		0,253
R <sup>2</sup> ajustado		0,245
Número de casos		1,898

\*  $\alpha < 0,10$  \*\*  $\alpha < 0,05$  \*\*\*  $\alpha < 0,01$ . La base de referencia es un procedimiento de consulta en la comisión de asuntos económicos y monetarios.

Fuente: *Elaboración propia.*

De manera similar, se puede extraer información relevante del sistema de subastas que utiliza el Parlamento Europeo para distribuir las ponencias entre los grupos políticos (Varela, 2002). La esencia del sistema es que a cada grupo político se le asigna un número de puntos de conformidad con su tamaño en la comisión, y se celebra una subasta mediante la cual los grupos pujan por las distintas ponencias (Corbett, Jacobs, y Shackleton, 2000; Westlake, 1994). Las responsabilidades de un ponente incluyen preparar el debate inicial, presentar un borrador y enmendarlo de forma que se tengan en cuenta las posturas de la comisión. También debe presentar y defender la propuesta en el pleno. Finalmente, el ponente de un determinado procedimiento de codecisión tiene asegurado un puesto en el comité de conciliación (Corbett, Jacobs, y Shackleton, 2000). En conjunto, las funciones de fijación de la agenda de un ponente lo convierten en el individuo más influyente dentro del parlamento para la legislación en cuestión. Si suponemos que los eurodiputados prefieren las ponencias que pueden ejercer mayor influencia, el precio de una asignación se puede considerar una variable proxy bastante buena de la influencia del PE en el asunto en cuestión.

La Tabla 3.3 muestra cómo algunos factores, en especial el procedimiento legislativo, afectan al precio de las ponencias. Los resultados de la regresión, que usa datos de cerca de 2000 procedimientos legislativos entre 1989 y 1999, respaldan con fuerza la hipótesis de que el poder de veto es significativo para el Parlamento Europeo, al atraer los procedimientos de codecisión pujas significativamente superiores a las de los procedimientos de consulta, tras controlar otros factores como la dimensionalidad del asunto o la comisión parlamentaria responsable. El estudio también muestra evidencia significativa de que las ponencias que corresponden a procedimientos de codecisión tienden a ser más caras que las de dictamen conforme, lo que respalda la hipótesis de que el poder de voz también es importante para el Parlamento. Por otra parte, no existe evidencia significativa de que los procedimientos de dictamen conforme sean más caros que los de consulta. Así que la evidencia de que el poder de voz tiene un efecto significativo en el precio de las ponencias puede que no sea abrumadora, pero tampoco existe evidencia suficiente de que el poder de voz sea menos importante que para el Parlamento Europeo que el poder de veto.

El estudio también controla el efecto de otras variables, tales como la comisión parlamentaria responsable o la dimensionalidad del asunto. La primera de ellas tiene en cuenta el hecho de que cada comisión realiza sus propias subastas utilizando su propia "moneda". Por lo tanto, el nivel general de precios no tiene por qué ser el mismo de una comisión a otra. En cuanto a la dimensionalidad, el análisis muestra que el precio de las ponencias se incrementa muy significativamente con la dimensionalidad del asunto, medida por el número de comisiones parlamentarias a las que se remite la propuesta.

Por último, aunque no por ello menos importante, existe también evidencia de que los poderes legislativos del Parlamento influyen en los canales de influencia de los *lobbyistas* (Varela, 2002). Dicha evidencia se basa en una encuesta que pidió a *lobbyistas* profesionales que citasen los dos últimos casos de legislación en los que habían estado activos, y que cuantificasen cómo distribuyeron sus esfuerzos entre las distintas

instituciones comunitarias. El principal resultado fue que el PE recibía *lobbying* tanto bajo el procedimiento de codecisión como el de consulta. Desde luego, el hecho de que el PE reciba *lobbying* en procedimientos de consulta, en el cual sólo tiene derecho a emitir un informe no vinculante, es un importante resultado no obvio. La conclusión no sólo respalda el argumento de que el poder de voz es un poder legislativo importante para el Parlamento Europeo, sino que confirma también el mecanismo por el cual el Parlamento obtiene la información que hace útil su poder de voz. El hecho de que el PE tenga derecho de voz anima a los *lobbyistas* a proporcionar al PE información relevante para las políticas, que el PE puede utilizar estratégicamente en sus negociaciones con los otros órganos legislativos del sistema comunitario. En definitiva, existe un cuerpo de evidencia sustancial que respalda las conclusiones de los modelos de los distintos procedimientos legislativos presentados en la Sección 3.2, tanto en lo referente a la importancia relativa de los poderes que confieren como a la reacción de los *lobbies* ante estos.

**Tabla 3.4.** *Participación del lobbying recibido por las instituciones (en porcentaje).*

	Consulta		Codecisión	
	No ponderado	Ponderado	No ponderado	Ponderado
<b>Comisión †</b>	35,86***	11,26	44,00***	33,48***
<b>Parlamento †</b>	31,43***	35,55***	34,75***	28,19***
<b>Comisión-PE ‡</b>	4,43	-24,30	9,25	5,29**
<b>N</b>	7		20	

\*  $\alpha < 0,10$  \*\*;  $\alpha < 0,05$  \*\*\*;  $\alpha < 0,01$ ; † contraste de 1 cola; ‡ contraste de 2 colas.

Fuente: *Elaboración propia.*

### 3.4. Política presupuestaria

En el reparto de competencias presupuestarias entre el Parlamento Europeo y el Consejo, se hace una distinción entre los gastos obligatorios y los gastos no obligatorios. En el caso de los gastos obligatorios, que son fundamentalmente los gastos agrícolas y los que se derivan directamente de la aplicación de los Tratados, el Parlamento sólo puede proponer modificaciones al proyecto de presupuesto decidido por el Consejo, que es el que tiene la última palabra sobre este tipo de gastos. En el caso de los gastos no obligatorios, que engloban los otros gastos (en particular la educación, los programas sociales, los fondos regionales, la formación, etc.), quien decide es el Parlamento, en estrecha colaboración con el Consejo. Actualmente, el Parlamento Europeo tiene la última palabra en el procedimiento de aprobación del presupuesto descrito por el artículo 272 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El procedimiento presupuestario se divide en cinco fases. En una primera fase, la Comisión presenta al Consejo un anteproyecto de presupuesto, teniendo en cuenta las orientaciones establecidas por el Parlamento Europeo y el Consejo durante el diálogo a tres bandas sobre las prioridades presupuestarias y un procedimiento ad hoc sobre los gastos obligatorios. La Comisión puede modificar posteriormente el anteproyecto de presupuesto mediante una carta rectificativa, a fin de tener en cuenta elementos nuevos. En una segunda fase, tras la concertación con una delegación del Parlamento, el Consejo de la Unión Europea adopta, por mayoría cualificada, un proyecto de presupuesto que se transmite al Parlamento Europeo. En una tercera fase, en la primera lectura, el Parlamento Europeo puede aprobar, por mayoría de los votos emitidos, propuestas de modificación relativas a los gastos obligatorios y, por mayoría absoluta, enmiendas relativas a los gastos no obligatorios. En una cuarta fase, en la segunda lectura, el Consejo de la Unión Europea aprueba los gastos obligatorios y puede modificar los gastos no obligatorios. El proyecto vuelve al Parlamento, que aprueba los gastos no obligatorios. En una quinta fase, el Parlamento puede rechazar el presupuesto por mayoría absoluta de sus miembros y tres quintas partes de los votos emitidos. Si no es ese el caso, el Parlamento aprueba el presupuesto. El Presidente del Parlamento declara aprobado el presupuesto definitivo. En caso de rechazo del presupuesto por parte del Parlamento, el procedimiento presupuestario debe volver a comenzar sobre la base de un nuevo proyecto y, hasta que éste no sea aprobado, la Comunidad funciona sobre la base de créditos mensuales iguales a la doceava parte del presupuesto precedente (régimen de las “doceavas partes provisionales”).

A raíz de las crisis presupuestarias de los años 1980, las instituciones europeas adoptaron un acuerdo para mejorar el procedimiento de elaboración del presupuesto y asegurar que el gasto fuese contenido. Dentro de este marco, las instituciones fijan prioridades presupuestarias y acuerdan una perspectiva financiera, que indica la cantidad máxima autorizada y el desglose del gasto para el periodo en cuestión. Un acuerdo inicial se concluyó en 1988 para desarrollar el Acta Única, y un segundo acuerdo en octubre de 1993 para el periodo 1993-1998 tras el Consejo Europeo de Edimburgo. Los resultados positivos de este intento de racionalizar el presupuesto animaron a las instituciones a firmar un nuevo acuerdo el 6 de mayo de 1999 que cubriría el periodo 2000-2006. Los varios capítulos de gasto comprenden un techo máximo que todas las instituciones deben respetar. La perspectiva financiera, expresada como porcentaje del PNB comunitario, hace posible asegurar la consistencia con el techo de recursos propios, que está fijado en relación al mismo parámetro (1,27 por ciento del PNB). Los techos son vinculantes, de modo que la perspectiva financiera es más que un ejercicio de programación indicativa. De manera similar, no es un presupuesto multianual, ya que el procedimiento presupuestario anual sigue siendo obligatorio para fijar el nivel de gasto y su desglose bajo los diversos capítulos. En el caso de nuevos requisitos no previstos inicialmente, la perspectiva financiera puede ser ajustada, aunque el techo máximo no puede ser superado. Quizá por este motivo, desde que se aprueban perspectivas financieras plurianuales, el interés político del proceso presupuestario anual se ha visto reducido.

### 3.5. Un procedimiento legislativo complejo y un Parlamento débil

---

En este capítulo hemos analizado los principales procedimientos legislativos de la Unión Europea, así como un poco del procedimiento presupuestario. Hemos analizado dentro de cada procedimiento los poderes de las tres principales instituciones que intervienen en el proceso legislativo, es decir, la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Del capítulo precedente sabíamos que estas instituciones son elegidas en momentos distintos y mediante procedimientos distintos y que, por lo tanto, no tienen por qué compartir las mismas preferencias. Pues bien, la principal conclusión que se saca de este capítulo es que el procedimiento también afecta, y mucho, al equilibrio de poder entre las instituciones de la Unión.

En general, el Parlamento Europeo, a pesar de ser la única institución directamente elegida por los ciudadanos y, por lo tanto, la que se supone que goza de una mayor legitimidad democrática, es la institución más débil del triángulo legislativo. La Comisión Europea dispone del monopolio de la iniciativa legislativa comunitaria, lo que le proporciona un enorme poder de fijar la agenda. Por su parte, el Consejo dispone de poder de veto en todos los procedimientos. En cambio, el Parlamento, aunque tiene derecho a ser consultado en la práctica totalidad de los casos, tan sólo dispone de poder de veto en la mitad de la legislación. En definitiva, se puede concluir que el procedimiento legislativo comunitario da un peso excesivamente grande a la Comisión y al Consejo, y demasiado pequeño al Parlamento.

La extensión del procedimiento de codecisión a nuevos ámbitos competenciales parece ser la vía adoptada para incrementar el poder legislativo del Parlamento desde que el procedimiento entró en vigor en 1993. Tal y como hemos visto en este capítulo, este procedimiento no sólo dota al Parlamento de un derecho de veto, sino que también un derecho de voz que puede ser también bastante efectivo. La clave para maximizar este poder está en que el Parlamento disponga de una amplia información sobre las diversas opciones políticas posibles. Estas opciones son proporcionadas por emprendedores políticos, tanto de dentro como de fuera de la institución. Lo que es esencial para aprovechar al máximo el poder de voz es que el Parlamento disponga de los medios económicos y personales necesarios para absorber la máxima cantidad posible de información políticamente relevante. En esta línea irían medidas como el incremento de la asignación para gastos administrativos y de personal al servicio de los eurodiputados. Y es que el número de asistentes al servicio de los miembros del Parlamento Europeo está a gran distancia de lo que es la práctica en otros sistemas políticos. Por ejemplo, se podría decir que el Parlamento Europeo está al nivel de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos a principios de siglo, con uno o dos asistentes por eurodiputado, mientras que, desde 1979, cada representante americano puede contratar hasta 18 asistentes con cargo a fondos públicos, y otros cuatro más a tiempo parcial.

Pero la extensión de la codecisión es insuficiente, si el objetivo es que el Parlamento se pueda comparar cara a cara con los parlamentos de la mayoría de los sistemas democráticos. El motivo es que el Parlamento no dispone de iniciativa legislativa, la cual sigue estando monopolizada por la Comisión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, el Parlamento Europeo puede solicitar a la Comisión que le presente toda propuesta legislativa que considere oportuna. Sin embargo, se trata de una solicitud no vinculante, pudiendo la Comisión comprometerse a preparar la propuesta legislativa solicitada, o bien negarse a hacerlo. Esto debería cambiar si se quiere dar un impulso democratizador a la Unión que aproveche el poder creativo del Parlamento Europeo. Por el contrario, si no se desea romper el monopolio de la iniciativa legislativa que ostenta la Comisión, quedaría aún la posibilidad de incrementar el control político de la Comisión por parte del Parlamento. Pero con esto entraríamos ya en el campo de la política ejecutiva, a la cual pasamos a continuación.

## Política ejecutiva

---

### Plan del capítulo

- 4.1** Introducción
- 4.2** Los determinantes de la discrecionalidad de la Comisión
- 4.3** Formas de control de la Comisión
- 4.4** Un ejecutivo poco responsable



## 4.1. Introducción

---

Bruselas, medianoche del 15 de marzo de 1999. La Comisión Europea presidida por Jacques Santer dimite en bloque tras ser acusados sus miembros, en un demoledor informe, de perder el control en la institución que dirigen y de permitir fraude, corrupción y mala administración a alto nivel. “Todo el mundo se va”, dice el comisario de agricultura Franz Fischler tras una reunión de urgencia en Bruselas. “A la luz del informe del Comité de Sabios, los comisarios han decidido dimitir por unanimidad”, anuncia en un comunicado el propio Santer. El corresponsal de BBC Europa dice que la situación en la Comisión es de histeria. La reunión fue convocada después de que la Comisión fuese criticada en un informe sobre su manejo del fraude y la corrupción en sus filas. El informe, que fue publicado ese mismo día, acusaba a todo el órgano ejecutivo comunitario de haber perdido el control político: “La pérdida del control de la administración que se suponía que debían gestionar implica una grave responsabilidad, tanto de los comisarios por separado, como de la Comisión en tanto que Colegio” (BBC News, 1999b; Segovia, 1999).

Tras leer el informe, la presidenta del Grupo Socialista, el más numeroso del Parlamento Europeo, Pauline Green, exigió la dimisión en bloque de la Comisión bajo amenaza, en caso contrario, de aprobar una moción de censura. Con este movimiento, Green evitó que Santer procediera sólo a cortar la cabeza de la comisaria que quedaba peor parada en el informe, la socialista francesa Edith Cresson, como pedía el Partido Popular Europeo. Pero la crisis ya venía de meses atrás, cuando las acusaciones de fraude y mala administración financiera en la comisión llevaron al Parlamento a negarse a aprobar las cuentas de la UE de 1996. De los dos comisarios culpados en particular por las acusaciones, Marín era comisario de cooperación al desarrollo, y la ex primera ministra Cresson, comisaria de investigación (BBC News, 1999a; James, 1999).

Un par de meses antes de la dimisión, el 14 de enero de 1999, la Comisión había sobrevivido a un desafío sin precedentes en el Parlamento Europeo, bajo acusaciones de fraude y mala administración. Los diputados europeos, primero, votaron en contra de censurar a dos comisarios en el centro de las acusaciones, la francesa Edith Cresson y el español Manuel Marín (357-165, 364-155). Los diputados, a continuación, rechazaron una moción para destituir a toda la Comisión de 20 miembros (293-232-27). En su lugar, adoptaron un compromiso, exigiendo un comité independiente que investigase los cargos de fraude, mala administración y nepotismo en la Comisión. El trato también incluía la entrada en vigor de un código de conducta que regule a los comisarios y sus relaciones con su personal de confianza.

El propio Santer había propuesto la investigación esa misma semana como salida a la controversia que asediaba a la Comisión. En aquel entonces, aunque menos de la mitad de la asamblea había votado a favor de la Comisión, los partidarios de la censura no llegaron a la mayoría de dos tercios necesaria para destituir a todos los 20 comisarios. Tras analizar los resultados con los otros comisarios, Santer dijo que estaba “aliviado y satisfecho con la decisión”. El pacto se convirtió en una posibilidad realista después

de que muchos diputados democristianos, que habían inicialmente insistido en una moción de censura, acordasen votar en favor de la investigación en lugar de arriesgar la crisis que habría seguido a la dimisión de Santer.

Pauline Green, que había respaldado la idea de la investigación desde el principio, dijo que la investigación daría a la Comisión “una buena patada en el trasero”. “El Parlamento hoy ha ejercido su derecho y papel de exigir cuentas a la Comisión,” Green contó en una rueda de prensa. Pero el diputado conservador británico Edward MacMillan-Scott describió el trato como “una marcha atrás masiva por parte de los Socialistas a la vista de evidencia abrumadora de nepotismo, corrupción, mala administración y fraude en la Comisión Europea.” El grupo Socialista, el mayor del Parlamento, había exigido la moción de censura como un medio para reducir la presión sobre Cresson y otro comisario socialista, el español Manuel Marín. De hecho, la mayoría de los socialistas y cristianodemócratas, el segundo mayor grupo, votaron en contra de la censura, que habría obligado a la comisión a cesar. Pero muchos diputados estaban de acuerdo con la líder del grupo de Los Verdes Aelvoet en que “no es sólo un escándalo financiero, fraude y corrupción —es el modo en el que opera la Comisión en términos políticos”. Algunos diputados veían a la Comisión como arrogante, elitista, secretista y poco dispuesta a colaborar con los intentos del Parlamento de destapar la corrupción y la mala administración (James, 1999).

Los acontecimientos que desembocaron en la dimisión de la Comisión constituyen un claro ejemplo de desviación burocrática extrema: fraude, nepotismo, mala administración, y todo unido a las formas más arrogantes. Pero ¿cómo es posible llegar a estos extremos? ¿Por qué tardó tanto el Parlamento en ejercer la censura? En este capítulo intentaremos analizar todos los elementos que intervienen en el proceso de delegación de competencias ejecutivas, desde la necesidad de delegar hasta la posibilidad de desviaciones burocráticas, pasando por los mecanismos de control de los que dispone el legislativo.

## 4.2. Los determinantes de la discrecionalidad de la Comisión

Aunque el artículo 202 del Tratado de la CE establece que el Consejo podrá reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución, como norma general, delega en la Comisión las competencias de ejecución de las normas que adopta (artículos 211 del Tratado CE y 124 del Tratado Euratom). El alcance de los poderes de ejecución de la Comisión es amplio y cubre casi todas las áreas de actividad de la Comunidad. De conformidad con el artículo 274 del tratado CE, la Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto bajo su propia responsabilidad y de las disposiciones del Reglamento Financiero adoptado por el Consejo. Como órgano ejecutivo, la Comisión también gestiona fondos comunitarios como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), entre otros. De hecho, las primeras delegaciones de poder ejecutivo en la Comisión fueron aprobadas en 1962, cuando el Consejo reconoció que carecía de los recursos para hacer todas las normas de aplicación necesarias en los primeros regímenes del mercado agrícola.

El artículo 202 también establece que el Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias ejecutivas delegadas a determinadas condiciones. Pero, por otra parte, los tratados garantizan la independencia de la Comisión Europea. Así, el artículo 213.2 del Tratado CE establece que:

“Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. Cada estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones”.

Estamos, por lo tanto, ante un dilema potencial entre independencia de la Comisión, por un lado, y control del legislativo, por otro.

El estudio de la delegación y discrecionalidad de las agencias tiene su origen en la teoría sobre las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en los Estados Unidos, siendo el esfuerzo más sistemático por explicar la delegación de poderes el trabajo de Epstein y O'Halloran (1999). Estos autores han modelizado la decisión de delegar poderes del congreso al ejecutivo estadounidense, destilando los factores que explican la delegación y contrastando muchas hipótesis a partir de una base de datos de actos legislativos importantes. Dos de sus resultados nos ayudarán a entender lo que sucede con la Comisión Europea. En primer lugar, el Congreso delega menos autoridad política en tiempos de gobierno dividido, es decir, cuando las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno no comparten las mismas preferencias políticas. En segundo lugar, el Congreso delega más autoridad discrecional al ejecutivo en áreas políticas complejas, intensivas en información.

Los determinantes de la delegación se pueden entender con la analogía de una madre (principal) que envía a su hijo (agente) a hacer la compra a la plaza. La madre puede dar al hijo un mayor o menor margen de discrecionalidad. Puede desde darle una lista detallada de la compra (por ejemplo, dos kilos de sardinas y un kilo de naranjas) hasta decirle que compre lo que considere oportuno. En el primer caso, el hijo tendrá mucho menor margen de maniobra que en el segundo, y habrá menor riesgo de desviación. ¿Por qué entonces no detallar siempre las instrucciones precisas de lo que debe hacer el agente?

El incentivo más claro para delegar es la incertidumbre. Cuando la madre envía al hijo a hacer la compra, no sabe lo que éste se va a encontrar en la plaza. Si le da instrucciones muy precisas, se arriesga a que debido a la escasez temporal de un producto de la lista, el precio de compra sea excesivo. Si, por el contrario, da margen de maniobra al agente, éste puede sustituir el producto de precio excesivo (sardinas) por uno alternativo más barato (otro pescado). Los ahorros pueden ser grandes en el caso de productos con precio muy variable e incierto, mientras que son nulas en productos como el pan, que tiene una calidad y un precio estables. En definitiva, cuanto mayor sea la incertidumbre, mayores son las ventajas potenciales de dotar de poderes discrecionales al agente.

Por otra parte, el desincentivo más grande para delegar es el riesgo de desviaciones burocráticas. En efecto, las preferencias del agente no tienen por qué coincidir con las de su principal, y aquél puede utilizar el margen de discrecionalidad en su propio beneficio. En el caso de la comida, el hijo puede utilizar la discrecionalidad que le da la madre para comprar lo que a él le gusta en lugar de lo que está bien de precio. Si los gustos de la madre coinciden con los del hijo, no hay riesgo en este sentido; pero, si son diferentes, el riesgo de desviación es mayor. Es decir, el riesgo de desviación burocrática aumenta conforme aumenta el conflicto de preferencias entre el principal y el agente. Finalmente, un tercer factor que influye en el grado de discrecionalidad delegada es la facilidad de control del delegado a posteriori. En nuestro ejemplo, si la madre puede corregir con facilidad la compra del hijo por medio de un cambio, una devolución, o una nueva compra, el riesgo de desviación no es tan crítico. Así que, a la hora de determinar el grado de discrecionalidad que otorga al ejecutivo, el legislador ha de tener en cuenta estos tres factores: incertidumbre, preferencias y facilidad de control a posteriori.

**Tabla 4.1. Discrecionalidad media de la Comisión por ámbitos de competencia.**

<i>Categoría</i>	<i>Nº de leyes</i>	<i>Discrecionalidad media (%)</i>
Competencia: reglas para empresas	8	20,67
Cantidades de compensación monetaria	1	15,00
Agricultura: organización de mercados	16	14,74
Pesca: organización de mercados	2	10,61
Control de fusiones	1	9,71
Política comercial	9	7,37
Agricultura: disposiciones financieras	3	6,90
Transporte: condiciones de mercado	4	6,51
Agricultura: política estructural	5	6,33
Política regional	1	6,21
Cualificaciones y profesiones: sistema general	2	4,28
Movimiento de capital	3	4,20
Cooperación entre autoridades fiscales	2	3,21
Normativa técnica	2	2,88
Movimiento de personas: <i>vacancy clearance</i>	3	2,61
Seguridad y salud en el trabajo	2	2,61
Pesca: política estructural	3	2,42

*Continúa*

<i>Categoría</i>	<i>Nº de leyes</i>	<i>Discrecionalidad media (%)</i>
Ambiente	3	2,13
Contratos públicos: procedimiento	4	1,50
Protección de los consumidores	5	1,25
Agrupaciones de Interés Económico Europeo	1	1,15
Cualificaciones y profesiones	18	1,10
Derecho mercantil: cotización en bolsa	2	1,02
Crédito y banca	3	0,79
Establecimiento y servicios: movimiento de trabajadores	6	0,00
Fiscalidad	6	0,00
Movimiento de personas: derechos y derogaciones	6	0,00
Seguridad social de trabajadores migrantes	6	0,00
Igualdad de trato entre hombres y mujeres	5	0,00
Derecho mercantil: salvaguardias	4	0,00
Derecho mercantil: cuentas	3	0,00
Política social	3	0,00
Seguros	3	0,00
Adopción del ECU	2	0,00
Competencia: exenciones y periodos de limitación	2	0,00
Pagos por servicios: liberalización	2	0,00
Propiedad industrial y comercial	2	0,00
Transporte: reglamentación	2	0,00
Educación: hijos de trabajadores migrantes	1	0,00
Flujos internacionales de capital: reglamentación	1	0,00
Organización del tiempo de trabajo	1	0,00

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de Franchino (2004).*

Cuando el Consejo y el Parlamento, las dos cámaras del legislativo comunitario, elaboran una ley, en la misma determinan el alcance de la discrecionalidad en la ejecución que van a otorgar a la Comisión. La Tabla 4.1 muestra el grado de discrecionalidad delegada en la Comisión por áreas de competencia. La idea principal es que existe una gran variabilidad de unas leyes a otras. El bajo grado de discrecionalidad delegada en legislación sobre fiscalidad o seguros contrasta con el alto grado de delegación en

asuntos relativos a la organización de mercados agrícolas o a las reglas de defensa de la competencia para las empresas.

Las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en la Unión Europea no son ajenas a la lógica de la delegación (Franchino, 2007). El alcance de la delegación lo determinan en función del grado de incertidumbre sobre las circunstancias que reinarán en el momento en que se ejecutará la legislación, las diferencias entre las preferencias de la Comisión y las suyas, y la dificultad de corregir las desviaciones de la Comisión a posteriori, mediante la adopción de nueva legislación. Esto depende tanto de las preferencias de los miembros del Consejo y del Parlamento, como del procedimiento legislativo utilizado. Cuando la introducción de nueva legislación exige unanimidad, como hemos visto, será más difícil utilizar nueva legislación para corregir las desviaciones burocráticas. Esto será tenido en cuenta a la hora de delegar poderes en la Comisión en primera instancia, dando lugar a leyes más precisas y con un menor margen de discrecionalidad para la Comisión. Fabio Franchino (2004) investiga las causas de estas diferencias, aplicando el modelo general de delegación de poderes de Epstein y O'Halloran, y utilizando datos de 158 leyes importantes aprobadas entre 1958 y 1999.

**Tabla 4.2. Mayoría cualificada, complejidad y discrecionalidad de la Comisión.**

	<i>Coefficiente</i>	<i>Estadístico t</i>
<b>Constante</b>	2,273	3,68***
<b>Regla de la mayoría cualificada</b>	2,065	2,07**
<b>Complejidad de la legislación</b>	1,077	5,57***
<b>F</b>	26,16***	
<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	0,22	

N = 158; \*  $\alpha < 0,10$ ; \*\*  $\alpha < 0,05$ ; \*\*\*  $\alpha < 0,01$ .

Fuente: Franchino (2004).

La evidencia empírica confirma las hipótesis de que tanto la regla de votación como la complejidad de la legislación influyen en la discrecionalidad delegada en la Comisión. La Tabla 4.2 muestra un análisis de regresión de la discrecionalidad delegada a la Comisión en función de la regla de decisión aplicada (mayoría cualificada frente a unanimidad) y de la complejidad de la legislación. La primera variable puede entenderse como un indicador de similitud de preferencias, ya que cuando se aplica la regla de la unanimidad, la Comisión debe convencer al estado miembro más reticente, mientras que con la regla de la mayoría cualificada basta con convencer al estado miembro basculante, que por lógica se encuentra más próximo a los postulados de la Comisión. Los resultados de la regresión indican que ambas variables tienen un efecto significativo en la discrecionalidad delegada a la Comisión, y que éste es del signo predicho por la teoría. Cuando se usa la mayoría cualificada, la similitud de

preferencias aumenta, y la Comisión recibe más poderes discrecionales del legislativo. Asimismo, cuanto más compleja es la legislación, más discrecionalidad delega el legislador en la Comisión para hacer frente a la mayor incertidumbre.

### 4.3. Formas de control de la Comisión

---

El legislativo comunitario dispone de una serie de herramientas para controlar a la Comisión Europea y reducir así el riesgo de desviaciones burocráticas por parte de ésta. Las dos primeras son la moción de censura y la adopción de nueva legislación, ambas formas de control a posteriori. La tercera es la que se conoce como comitología, y es una forma de control simultánea a la aplicación de las políticas.

#### 4.3.1. Moción de censura

Una vez nombrada, la única forma de forzar el cese de la Comisión es mediante una moción de censura aprobada por el Parlamento, de acuerdo con el artículo 201 del Tratado:

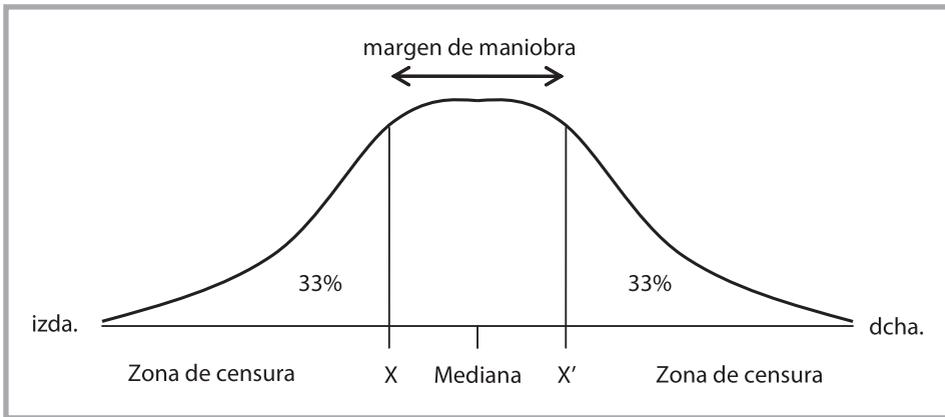
“El Parlamento Europeo, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública. Si la moción de censura fuere aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos”.

Es decir, que para el éxito de una moción de censura no basta con una mayoría en el Parlamento, como es el caso del parlamento británico o el español y de la mayoría de los sistemas parlamentarios en general. En la Unión Europea es necesaria una supermayoría de dos tercios del Parlamento para destituir a la Comisión. Este dificultoso procedimiento de censura proporciona a la Comisión gran margen de autonomía.

La Figura 4.1 muestra la distribución de los diputados por ideología, representada a lo largo de una línea que va desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha, pasando por todos los puntos intermedios. En un sistema parlamentario clásico, para el éxito de una moción de censura basta con que el gobierno se desvíe un mínimo del equilibrio que deja el 50 por ciento de los diputados a cada lado. Por ejemplo, en un parlamento de 600 diputados, basta con tener a 301 descontentos para el éxito de una moción de censura. Por eso, el gobierno debe mantenerse muy próximo a la ideología del diputado mediano. Si se desvía a la derecha, se arriesga a una moción de censura de centro izquierda y, si se desvía a la izquierda, a una moción de censura de centro derecha. En cambio, en el sistema de la Unión Europea, se requieren dos tercios de los votos para que prospere una moción de censura a la Comisión. Esto dota al ejecutivo comunitario de un amplio margen de discrecionalidad, tal y como se aprecia en la figura. En un parlamento de 600, serían necesarios 400 votos para la censura, con lo

cual la Comisión puede moverse a lo largo de todo el segmento ideológico entre X y X' sin riesgo a ser destituida. El caso es que el éxito de una moción de censura a la Comisión es tan difícil que en la UE sólo veremos casos de mociones de censura para las situaciones más graves, que rozan la ilegalidad, como la descrita al inicio de este capítulo. Es por este motivo que el procedimiento para destituir a la Comisión Europea se asemeja más a un procedimiento de *impeachment* como el que existe en Estados Unidos que a una moción de censura propiamente dicha.

**Figura 4.1. Moción de censura y autonomía de la Comisión.**



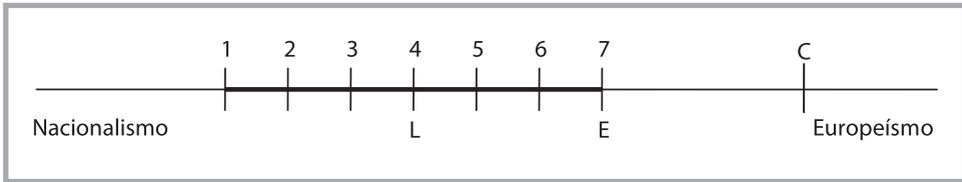
Fuente: *Elaboración propia.*

El control de la ejecución del presupuesto se realiza de una forma similar. La Comisión ejecuta el presupuesto general anual bajo su responsabilidad. El Tribunal de Cuentas examina la ejecución del presupuesto anual del ejercicio precedente y publica su informe anual. El Consejo estudia las observaciones del Tribunal de Cuentas y propone una recomendación al Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo sólo aprueba la gestión de la Comisión, sobre la base de la recomendación de su Comisión de Control Presupuestario, si está satisfecho con el informe anual del Tribunal de Cuentas. La aprobación de la gestión contiene recomendaciones para mejorar la ejecución del presupuesto futuro. El Parlamento también puede rechazar la aprobación de la gestión, y ese rechazo equivale a exigir la dimisión de la Comisión. Tal y como hemos visto al inicio del capítulo, esto es lo que ocurrió en diciembre de 1998 cuando el Parlamento denegó la aprobación de la gestión del presupuesto de 1996, lo que desembocó en un procedimiento de censura que acabó con la dimisión de la Comisión en bloque unos meses más tarde.

#### 4.3.2. Nueva legislación y la “trampa de la decisión conjunta”

El segundo método para controlar a la Comisión Europea, menos drástico que la moción de censura, es la adopción de nueva legislación que corrija cualquier tipo de desviación burocrática que se pueda haber producido.

**Figura 4.2** *Control de la Comisión por medio de nueva legislación.*



Fuente: *Elaboración propia.*

La Figura 4.2 muestra el ejemplo de un Consejo de 7 miembros en el que se requiere una mayoría cualificada de 5/7 para adoptar legislación. Se trata, por supuesto, de una simplificación, ya que el Consejo de la Unión Europea consta en realidad de más gobiernos y no todos ellos tienen el mismo número de votos. Sin embargo, la proporción de 5/7 coincide bastante con la proporción de votos necesaria para una mayoría cualificada. Pongamos por caso que dicho Consejo aprueba por mayoría cualificada un cierto proyecto de ley L. La Comisión Europea, con unas preferencias C, puede entonces desviarse en la ejecución de la ley hasta el punto E, pero no más. Si se excede, el Consejo puede por unanimidad enmendar una propuesta de la Comisión para devolver la legislación hasta el punto E, pero no más allá, puesto que se encontraría con la oposición del estado miembro número 7. En otras palabras, dentro del espacio comprendido entre el ideal del gobierno más nacionalista, el gobierno 1, y el ideal del gobierno más europeísta, el gobierno 7, la Comisión Europea es inmune a la nueva legislación como medida de control de sus desviaciones burocráticas.

La Comisión puede aprovecharse, por lo tanto, de la “trampa de la decisión conjunta” tal y como la denominó el alemán Fritz Scharpf (1988). Se trata de un problema común a aquellos sistemas políticos como el federal alemán o el comunitario en los que se necesitan supermayorías (mayorías que exceden la mayoría absoluta) para adoptar una decisión. En estos sistemas, una vez que una decisión es adoptada, es prácticamente imposible volverla atrás, de modo que los estados quedan “atrapados” por su propia decisión conjunta. En el caso comunitario, si el origen del problema es una desviación del ejecutivo, la situación puede agravarse más si cabe, debido al monopolio de la iniciativa legislativa del que goza la Comisión, al poder sus propuestas ser enmendadas solamente por unanimidad del Consejo. Es decir que, cuando se trata de corregir desviaciones ejecutivas de la Comisión por medio de nueva legislación, la supermayoría necesaria en la Unión Europea no es la mayoría cualificada, sino la unanimidad.

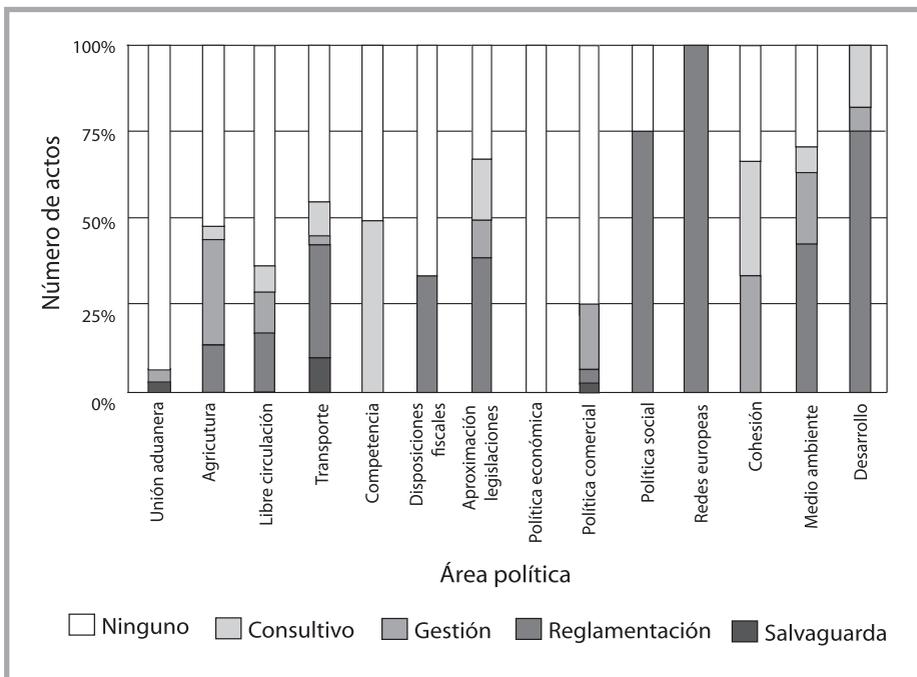
### 4.3.3. La comitología

La comitología es la tercera forma de control, menos drástica pero más común y efectiva que las anteriores. El artículo 202 (ex 145) permite al Consejo imponer requisitos dentro de la legislación habilitante sobre el modo en que la Comisión ejerce su poder ejecutivo. El nombre comitología tiene cierta connotación peyorativa y hace referencia a la proliferación de comités de expertos nacionales que se establecen para supervisar

la aplicación de legislación por parte de la Comisión Europea. Los primeros comités de comitología fueron establecidos en 1962, cuando el Consejo delegó por primera vez en la Comisión Europea la elaboración de las normas de aplicación necesarias en los primeros regímenes del mercado agrícola. El Consejo no quería delegar los poderes de aplicación a la Comisión sin mantener algún tipo de control legislativo, así que inició así el uso de comités de aplicación de manera *ad hoc* cuando delegaba labores ejecutivas en la Comisión.

Desde el principio existieron variantes de comités de control. Por ejemplo, en la aplicación de los primeros regímenes agrícolas, existían dos variantes de control: comités de gestión y comités legislativos. Los comités de gestión debían aprobar la propuesta de la Comisión por mayoría cualificada. En caso contrario, la Comisión podía aprobar la medida provisionalmente, teniendo el Consejo un mes para enmendarla o anularla, por mayoría cualificada. En los comités legislativos, que se aplicaban principalmente a cuestiones aduaneras y de armonización de la legislación agrícola, la Comisión no podía aprobar las medidas provisionalmente, y el Consejo disponía de tres meses para adoptar una decisión (Feld, 1979).

**Figura 4.3. Incidencia de la comitología en legislación nueva, 1987-1998.**

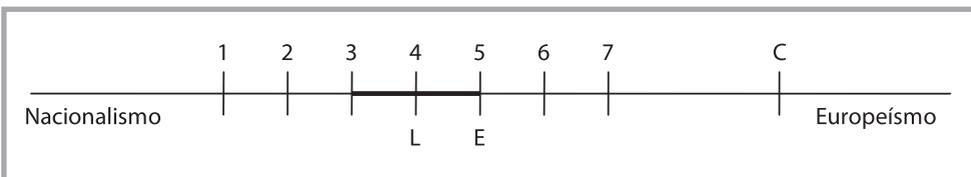


\* El número total de actos es 1.372.

El Acta Única Europea amplió el artículo 202 del Tratado, encomendado al Consejo imponer requisitos, dentro de la legislación habilitante, sobre el uso por parte de la Comisión de sus poderes ejecutivos. En julio de 1987, el Consejo adoptó la que se conoce como Decisión sobre Comitología, que define variantes de comité y procedimientos para el ejercicio de los poderes de aplicación conferidos a la Comisión. Los procedimientos de 1987 fueron sustituidos por la Decisión sobre Comitología de 1999 que simplifica el régimen y toma en consideración la introducción del procedimiento de codecisión (reconocimiento de un derecho de intervención del Parlamento). Mejora asimismo la transparencia del sistema de los comités en beneficio del Parlamento y del público en general. La Decisión de 1999 fue sustituida por una nueva Decisión, adoptada en julio de 2006, que introduce un nuevo tipo de procedimiento para el ejercicio de las competencias de ejecución, el procedimiento de reglamentación con control. Este nuevo procedimiento tiene por objeto situar a las dos ramas del poder legislativo en pie de igualdad, al menos en las materias sometidas al procedimiento de codecisión, en el control del ejercicio por parte de la Comisión de las competencias de ejecución que le son conferidas.

A partir de la decisión de comitología de 2006, existen cinco tipos de procedimientos de supervisión: comités consultivos, comités de gestión, comités de reglamentación, comités de reglamentación con control y medidas de salvaguarda, que proporcionan niveles variables de control sobre la Comisión. En los comités consultivos, tras recibir el borrador de las medidas de la Comisión, el comité emite un informe dentro de un determinado plazo, si es necesario por votación por mayoría simple. La Comisión debe tomar la mayor consideración del informe emitido e informar al comité de la manera en que su opinión ha sido tenida en cuenta. Es decir, que el comité dispone de un derecho de voz similar al del Parlamento en el procedimiento legislativo de consulta. Los comités consultivos se usan generalmente cuando los asuntos tratados no son muy sensibles políticamente.

**Figura 4.4. Control de ejecución mediante la comitología.**



Fuente: *Elaboración propia.*

En los comités de gestión, caso de no ser las medidas adoptadas por la Comisión coherentes con el informe del comité (emitido por mayoría cualificada), la Comisión debe comunicarlas al Consejo que, por mayoría cualificada, puede adoptar una decisión diferente. La Figura 4.4 muestra la misma configuración de preferencias que la Figura 4.2. Si suponemos que las preferencias de los miembros del comité coinciden con las de los gobiernos nacionales que los designan, el procedimiento implica que el Consejo puede

modificar por mayoría cualificada las medidas propuestas por la Comisión. De esta forma, si la medida propuesta por la Comisión se desvía del segmento comprendido entre las preferencias de los gobiernos 3 y 5, existirá una mayoría cualificada dispuesta a modificar la medida hasta devolverla al segmento. La Comisión, por lo tanto, propondrá una medida E desde el principio, para evitar que sea modificada por el Consejo. Si comparamos la Figura 4.4 con la Figura 4.2, podemos apreciar claramente cómo el margen de maniobra de la Comisión es mucho menor cuando está sujeta a comités de control. Este procedimiento se usa en particular para medidas relativas a la gestión de la Política Agrícola Común, la pesca y los principales programas comunitarios.

En los comités de reglamentación, la Comisión puede adoptar medidas de aplicación sólo si obtiene la aprobación del comité (votando por mayoría cualificada). En ausencia de esta aprobación, la medida propuesta es devuelta al Consejo, que toma una decisión por mayoría cualificada. Sin embargo, si el Consejo no toma una decisión, la Comisión puede adoptar la medida siempre y cuando el Consejo no se oponga por mayoría cualificada. La única diferencia con el comité de gestión, por lo tanto, radica en que en el comité de reglamentación basta con una minoría de bloqueo para remitir la medida propuesta al Consejo. Esta diferencia no altera nuestro modelo representado por la Figura 4.4, ya que suponemos que los expertos nacionales comparten preferencias con sus gobiernos. De este modo, si existe una mayoría suficiente en el Consejo para modificar la medida de la Comisión, entonces también existirá una mayoría en el comité y, si no existe una mayoría en el comité, tampoco existirá en el Consejo. Existen modelos, sin embargo, que diferencian entre las preferencias de los representantes en el comité y los representantes en el Consejo, argumentando que los miembros del comité suelen permanecer estables a pesar de cambios en los gobiernos nacionales. Estos modelos pueden así explicar cómo el procedimiento de reglamentación reduce el margen de maniobra de la Comisión con respecto al de los comités de gestión (Steunenbergh, Koboldt y Schmidtchen, 1996). El procedimiento de los comités de reglamentación se usa para medidas relativas a la protección de la salud y la seguridad de personas, animales y plantas y medidas que modifican disposiciones no esenciales de los instrumentos legislativos básicos.

En los comités de reglamentación con control, independientemente del dictamen favorable o desfavorable del comité, la medida es siempre remitida al Parlamento y al Consejo para su control. En caso de oposición manifestada por una de las dos instituciones, la Comisión no puede adoptar la medida propuesta. En cambio, puede presentar una propuesta modificada o una nueva propuesta. El procedimiento de los comités de reglamentación con control otorga un derecho de veto tanto al Parlamento como al Consejo, si bien este veto requiere una mayoría cualificada en el primer caso y una mayoría absoluta de los miembros que componen el Parlamento en el segundo. La Comisión, por su parte, conserva el monopolio de la elaboración de la propuesta que, a diferencia de lo que ocurre con los dos procedimientos anteriores, no puede ser modificada por el Consejo. Se trata, por lo tanto, de un procedimiento similar al procedimiento legislativo de codecisión del capítulo tercero, si bien con un mayor margen de discrecionalidad para la Comisión, puesto que le basta con el apoyo de una minoría

de bloqueo en el Consejo y con el voto favorable o la abstención de una mayoría del Parlamento para adoptar sus medidas. El procedimiento se aplica a medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de un acto adoptado con arreglo al procedimiento de codecisión. Es decir, se trata de un procedimiento para el control de la delegación de competencias cuasi legislativas en la Comisión.

Finalmente, el Consejo puede adoptar medidas de salvaguardia. En este caso, la Comisión comunicará al Consejo y a los estados miembros cualquier decisión relativa a medidas de salvaguardia. Podrá establecerse que la Comisión, antes de adoptar su decisión, consulte a los estados miembros con arreglo a procedimientos que deberán definirse en cada caso. Cualquier estado miembro podrá someter al Consejo la decisión de la Comisión en un plazo que se fijará en el acto de base en cuestión. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá adoptar una decisión diferente dentro de un plazo que se fijará también en el acto de base. Hasta aquí, es aplicable el modelo de la Figura 4.4, con la salvedad expresada de que, si suponemos que las preferencias de los representantes de los estados en los comités no coinciden con las de los miembros del consejo, este procedimiento otorga el máximo grado de control. Existe también una variante alternativa de medidas de salvaguardia que permite establecer en el acto de base que el Consejo, por mayoría cualificada, pueda confirmar, modificar o derogar la decisión adoptada por la Comisión, y que si el Consejo no adopta una decisión en el mencionado plazo, quedará sin efecto la decisión de la Comisión. Este procedimiento se utiliza para asuntos políticamente muy sensibles, como la política comercial.

El procedimiento de control que se aplica en cada caso se decide en la propia ley que delega competencias de ejecución en la Comisión, y es motivo de enfrentamientos frecuentes entre el Consejo y el Parlamento Europeo. De hecho, los principales motivos del Parlamento Europeo en dos de los fracasos de la conciliación (telefonía vocal en 1994 y valores negociables en 1998) se basaron en la imposibilidad de conciliar las posturas del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comitología (European Parliament, 1999). En general, el Consejo suele abogar por un mayor grado de supervisión de la Comisión mientras que el Parlamento suele abogar por un menor control. El motivo es doble. Por un lado, si bien la decisión sobre comitología de 1999 otorgó al Parlamento Europeo un derecho a la información y un derecho de voz para manifestar su desaprobación de las medidas de ejecución de leyes adoptadas en codecisión, el Parlamento sigue desempeñando un papel secundario en la comitología. Por otro lado, dado que el Parlamento sí desempeña un papel significativo en la elección y censura de la Comisión, la ve como una institución más cercana a sus postulados e intenta blindarla de la influencia del Consejo.

#### **4.4. Un ejecutivo poco responsable**

---

Tal y como hemos visto en este capítulo, la Comisión Europea es el principal órgano ejecutivo de la Unión Europea. Esta institución ostenta importantes poderes de dirección política, mediante su monopolio de la iniciativa legislativa comunitaria, y administrativos, mediante sus poderes delegados para aplicar la legislación. Puesto que

la iniciativa legislativa la hemos visto ya en el capítulo precedente, en éste nos hemos centrado en el poder de aplicar la legislación.

El legislador comunitario, es decir, el tándem Parlamento-Consejo, delega importantes funciones de aplicación en la Comisión Europea, principalmente por la mayor flexibilidad de la que dispone un ejecutivo para hacer frente a la incertidumbre. Pero la Comisión, como los ejecutivos, tiene sus propias preferencias, y puede utilizar el margen de maniobra que le otorgan el Parlamento y el Consejo para perseguir su propia agenda política en lugar de seguir fielmente las intenciones de los legisladores. Generalmente, el legislador delegará un mayor margen de discrecionalidad conforme aumente la incertidumbre, disminuya la divergencia de preferencias entre el legislador y la Comisión y aumenten las posibilidades de control a posteriori de las posibles desviaciones. Los procedimientos de control en manos del legislador son varios, con diversos niveles de eficacia.

La Comisión Europea no es elegida directamente por los ciudadanos que, por lo tanto, no disponen de la posibilidad de “echar a los canallas a la calle” cada cinco años. Por lo tanto, son necesarias otras formas de control democrático de la institución, en este caso, a cargo del legislador. Estas formas de control, sin embargo, son generalmente poco efectivas y democráticas. La primera y más extrema es la moción de censura por parte del Parlamento. Tal y como hemos visto en este capítulo, éste es un medio de control poco efectivo en el sistema de la Unión Europea. El motivo principal es que para que prospere una moción de censura son necesarios dos tercios de los votos de los diputados. Esto otorga a la Comisión un amplio margen de maniobra de manera que, en la práctica, la moción de censura sólo se aplicará en los casos más graves de actuación, rozando el delito, como si se tratase de un procedimiento de *impeachment* al estilo americano.

La segunda forma de control de las desviaciones del ejecutivo es la adopción de nueva legislación. Esta opción es especialmente ineficaz en el caso de la Unión Europea, tal y como hemos visto, por un fenómeno que se conoce como “trampa de la decisión conjunta”. En la Unión Europea son necesarias unas mayorías tan amplias, incluso para las cuestiones más triviales, que una vez adoptada una decisión es muy difícil reformarla. Basta con una minoría de bloqueo para abortar cualquier intento de reforma y, en los casos en los que se aplica la regla de la unanimidad, es suficiente la oposición de un único estado miembro. El problema es especialmente grave en el sistema comunitario, puesto que la Comisión Europea dispone un monopolio casi absoluto de la iniciativa legislativa.

La tercera y última forma de control, conocida como comitología, es más eficaz pero, a la vez, menos democrática. La comitología, como hemos visto, consiste en la supervisión de la aplicación de políticas por parte de la comisión llevada a cabo por comités de expertos designados por los gobiernos de los estados miembros. La comitología, en efecto, coarta más la libertad de la Comisión Europea que otros medios de control, pero presenta importantes deficiencias democráticas. Por un lado, los “controladores” en la comitología son simples funcionarios nacionales designados por los gobiernos de los estados, sin ningún tipo de mandato democrático directo. Por otro lado, el Parlamento

Europeo está apartado de este procedimiento de comitología, de manera que la supervisión de la aplicación de las leyes es dejada en manos de tan sólo una de las dos cámaras del sistema bicameral de la Unión. Esta discriminación, por si fuera poco, afecta precisamente a la única institución que es elegida directamente por los ciudadanos. Por estos dos motivos el sistema de la comitología es poco democrático.

El caso es que la Comisión Europea dispone de un amplio margen de discrecionalidad dentro de la Unión Europea, que no se ve correspondido con una legitimidad democrática acorde. Esto es debido a que la cadena de delegación que va desde los ciudadanos hasta los comisarios europeos, pasando en el medio por la elección de diputados nacionales, que a su vez eligen un gobierno, es demasiado larga. Por lo tanto, existe un alto riesgo de que a lo largo de la misma se diluyan las responsabilidades políticas.

Las soluciones a estos problemas pasan por introducir un sistema en el que se valoren más los intereses de las mayorías. Por un lado, se podría reformar el procedimiento de moción de censura para igualarlo con el de los sistemas parlamentarios en los que una mayoría es suficiente para tumbar a un ejecutivo. Esto, a su vez, incrementaría enormemente el poder de la mayoría parlamentaria, incrementaría el interés de los medios por el “culebrón de Bruselas” y posiblemente también el interés de los ciudadanos por las elecciones europeas. La otra opción, tendente a un sistema presidencialista por medio de la elección directa del Presidente de la Comisión Europea, parece menos realista en estos momentos. Por otro lado, se debería abolir la regla de la unanimidad para decisiones que no impliquen la modificación de los tratados, dejar la regla de la mayoría cualificada sólo para las cuestiones más sensibles políticamente y extender el uso de la mayoría simple para las cuestiones del día a día.

#### 4.4.1. El ejecutivo dual y su reforma

Hasta ahora hemos hablado de la Comisión como si se tratase del ejecutivo de la Unión Europea. Sin embargo, la realidad es más compleja. En la UE, la Comisión comparte funciones ejecutivas, tanto de dirección política como de administración, con los estados miembros. Así, por ejemplo, mucha de la legislación comunitaria es desarrollada y aplicada directamente por los gobiernos nacionales. En otros casos, tal y como hemos visto en la sección anterior, el Consejo modifica las medidas de aplicación propuestas por la Comisión de acuerdo con los procedimientos de comitología. Por otro lado, el Consejo se reserva la iniciativa política en materias de los pilares intergubernamentales de la Unión, relativos a la política exterior y de seguridad común (PESC) y cooperación en asuntos de justicia e interior. El Consejo ostenta también la dirección política a largo plazo, en manos de los jefes de estado y de gobierno que integran el Consejo Europeo. Por todo esto se ha concluido que la UE cuenta con un ejecutivo dual (Hix, 2005).

Los ejecutivos duales son poco comunes, siendo el caso más prominente el de Francia. En este país, presidente y primer ministro comparten funciones ejecutivas, lo que quedó patente durante la tercera cohabitación, entre junio de 1997 y mayo de 2002. Durante este periodo el presidente *gaullista* Chirac y el primer ministro socialista Jospin acudían juntos a las reuniones del Consejo Europeo. Teóricamente al menos,

en el sistema francés, el dualismo dentro del poder ejecutivo se solventa mediante un reparto de funciones, que permite al presidente tomar cierta distancia con relación a los asuntos cotidianos. En casos de conflicto de competencias, cuando presidente y primer ministro pertenecen al mismo partido, el presidente suele prevalecer. Pero, en casos de “cohabitación” como el mencionado, se producen ciertas disfunciones democráticas. La principal es que la dualidad del ejecutivo dificulta la supervisión por parte de los ciudadanos, ya que existe una cierta tendencia a la evasión de responsabilidades echándose la culpa unos a otros, tal y como ejemplifica la frase de Chaban-Delmas citada por Duverger: “Todo lo que va mal es por culpa del primer ministro; todo lo que va bien es fruto de la acción del presidente” (Duverger, 1986). Cuando la división de responsabilidades no está clara y se producen solapes y contradicciones, es muy difícil para los ciudadanos saber a quién culpar o premiar por la política del ejecutivo dual.

Algo parecido ocurre en la Unión Europea con el reparto del poder ejecutivo entre la Comisión y el Consejo. Este reparto, que no siempre sigue patrones claros, unido a la complejidad de procedimientos como el de la comitología, hace que sea virtualmente imposible para un ciudadano medio entender quién es responsable de qué en la política ejecutiva de la Unión. Esta falta de transparencia, por su parte, hace muy difícil que los ciudadanos sepan a quien premiar y castigar en el momento de las elecciones. El caso es que los sistemas de ejecutivo dual como el francés son tan ineficientes que es difícil encontrar alguna otra constitución moderna que los haya adoptado como modelo. Pero lo que es más curioso es que, estando todavía en proceso de ratificación una Constitución Europea que mantenía el dualismo del ejecutivo, y que era fruto de los trabajos de una Convención presidida por el ex presidente francés Giscard d’Estaing, se haya iniciado en Francia un interesante debate para reformar su propia constitución, abandonando el dualismo a favor de un sistema presidencialista.

No hay más que echar un vistazo a la confusión que crea la existencia de un presidente de la Comisión Europea y un Presidente del Consejo, que rota cada seis meses. Los presidentes de ambas instituciones compiten por erigirse en representantes externos de la Unión Europea, lo cual induce a errores. Por ejemplo, es muy común observar en los medios periodísticos cómo se habla de que España, Alemania o Lituania ostentan la presidencia semestral de la Unión Europea, lo cual es incorrecto. El gobierno de tal o cual país puede ostentar la presidencia semestral del Consejo, pero no de la Unión porque ésta carece de ella o, más bien, tiene dos. Este ejecutivo dual o bicéfalo es uno de los problemas más graves en lo que se refiere a la política exterior de la Unión. Desgraciadamente, las fórmulas de compromiso que contenía la malograda Constitución, como la creación de una nueva figura de Ministro de Exteriores de la Unión, no eran satisfactorias. Por un lado, se creaba una nueva figura que no contribuía a la simplificación del entramado institucional, ya suficientemente complejo para el ciudadano medio. Por otro lado, no tenía sentido hablar de un Ministro de Exteriores de la Unión cuando se carece de otro tipo de ministros o incluso un Primer Ministro o de un Presidente de la Unión al que servir.

La Unión Europea debe tender hacia un ejecutivo único que elimine la dualidad existente en la actualidad (Hix, 2002). La Comisión Europea debe perfilarse como el

ejecutivo único de la Unión, concentrándose así el Consejo en sus funciones legislativas. Tal y como dijo Napoleón, la deliberación es para el comité de los muchos y la acción es para el comité de los pocos. Con las sucesivas ampliaciones de la Unión, el Consejo cada vez se asemeja más a una cámara alta legislativa, y debe dejar las funciones ejecutivas en manos de un órgano más reducido, con un menor número de miembros (por supuesto, esto dependerá también de las reformas que ya están previstas para reducir el número de comisarios). La concentración de funciones ejecutivas en manos de la Comisión no sólo incrementará la eficacia del ejecutivo, sino que además disminuirá la complejidad del sistema tanto para los ciudadanos de la Unión como ante los gobiernos de terceros países.

En cuanto a la legitimidad del ejecutivo, hasta ahora hemos presentado una serie de posibles reformas encaminadas hacerlo más responsable ante los ciudadanos. Casi todas consisten en incrementar el control por parte de instituciones como el Parlamento o el Consejo, así que se podrían tildar de parlamentaristas. Pero también se podrían llevar a cabo reformas democratizadoras de corte presidencialista, tales como la elección directa del Presidente de la Comisión Europea. Las pegas que los detractores ponen a esta opción son que el electorado europeo no estaría preparado para elegir de manera directa a un presidente para la Unión, dada la heterogeneidad cultural y lingüística existente. Una campaña a nivel europeo resultaría muy difícil en estas circunstancias, y los bajos niveles de participación en las elecciones al Parlamento Europeo no hacen presagiar buenos resultados. Una opción intermedia, pero que podría servir de base para evolucionar en un futuro hacia la plena elección directa del Presidente, sería el sistema de compromisarios propuesto por Simon Hix (2002). Este autor propone un sistema similar al de los Estados Unidos, por el cual cada estado miembro elegiría delegados que se reunirían para elegir presidente. En un comienzo, estos delegados podrían ser designados por los parlamentos nacionales, pero se abriría una vía para que en un futuro, según se hubiese preparado cada estado miembro, pudiese organizar elecciones directas para estos compromisarios.



## Política judicial

---

### Plan del capítulo

- 5.1** Introducción
- 5.2** Activismo judicial: ¿Está desbocado el Tribunal?
- 5.3** Teorías políticas sobre el Tribunal
- 5.4** El Tribunal, Ulises y las sirenas
- 5.5** Activistas sí, pero al servicio de Su Majestad



## 5.1. Introducción

---

Holanda, 1962. La sociedad holandesa *Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend et Loos* importa de Alemania una emulsión acuosa de urea destinada a la fabricación de cola. La administración fiscal holandesa le impone el pago de un arancel del 8 por ciento, el cual resulta superior al que se aplicaba a tal producto al momento de la entrada en vigor del tratado de Roma. La sociedad protesta ante la administración invocando el artículo 12 del Tratado CEE, según el cual los países de la Comunidad están obligados a no aumentar las tarifas aduaneras que aplicaban entre ellos al 1 de enero de 1958 (fecha de entrada en vigor del tratado): “Los estados miembros se abstendrán de introducir entre ellos cualesquiera nuevos derechos de importación o exportación o cualesquiera exacciones con efecto equivalente, así como de incrementar los que se viniesen aplicando al comercio entre ellos.” Rechazado el recurso en aquella sede, la empresa recurre ante la *Tariefcommissie*, un tribunal administrativo. Este último se pregunta acerca de si las disposiciones del Tratado de Roma destinadas sólo a los estados podrían generar derechos también para los particulares y, como la cuestión conllevaba la interpretación del Tratado, suspende el procedimiento y formula una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia Europeo.

La *Tariefcommissie* pregunta en concreto si el artículo 12 tiene aplicación directa dentro del territorio de los estados miembros y si un nacional de un estado miembro puede, en base al artículo 12, reclamar derechos individuales que deban ser protegidos por los tribunales nacionales (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 1963). El 5 de febrero de 1963, el Tribunal Europeo de Justicia decide en favor de las pretensiones de la empresa Van Gend en Loos. El Tribunal razona de la siguiente manera:

El objetivo del tratado CEE, que es establecer un Mercado Común, implica que este tratado es más que un acuerdo que meramente crea obligaciones entre los estados contratantes. Esto queda confirmado por el preámbulo al Tratado que hace referencia no sólo a los gobiernos sino también a los pueblos. La conclusión que ha de sacarse es que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional en beneficio del cual los estados han limitado sus derechos soberanos y los sujetos del cual comprenden no sólo los estados miembros sino también sus nacionales. Independientemente de la legislación de los estados miembros, el derecho comunitario por lo tanto no sólo impone obligaciones sobre los individuos sino que también pretendía conferirles derechos que se integran en su patrimonio jurídico.

Van Gend en Loos se topó con fuerte resistencia por parte de los gobiernos de tres de los seis estados miembros (Bélgica, Alemania y Holanda). Según estos gobiernos, y también según el abogado general, el alemán Kart Roemer, sólo los estados y la Comisión podían someter al Tribunal pretendidos casos de violación del Tratado, en cuanto éste por regla confería derechos y obligaciones sólo a los estados signatarios y no ciertamente a los particulares. Las fuertes alegaciones hechas en nombre de estos gobiernos indican que el concepto de efecto directo de las disposiciones del tratado

probablemente no encajaba con la intención o el entendimiento de esos estados cuando se hicieron partícipes del Tratado de la CEE (Craig y De Búrca, 1995).

Tan sólo un año después, en Italia, el abogado Flaminio Costa, accionista de la sociedad Edison Volta, se considera lesionado por la nacionalización de los medios de producción y distribución de la electricidad producida en Italia, así que rechaza pagar una factura de la nueva empresa nacionalizada ENEL. Citado frente al juez conciliador de Milán, Costa se defiende sosteniendo que la ley de nacionalización es contraria al Tratado de Roma por una serie de motivos: ya que la nacionalización de una actividad económica implica automáticamente la creación de un régimen de ayudas ocultas al sector nacionalizado y al mismo tiempo es incompatible con la prohibición (prevista por el art. 53, ahora suprimido) hecha a los estados de introducir nuevas restricciones al derecho de establecerse; porque esa tiene efectos idénticos a aquellos de un monopolio legal y viola entonces la obligación impuesta a los estados de reordenar progresivamente los monopolios de carácter comercial (ex art. 37, ahora art. 31). En este punto, el juez conciliador se dirige al Tribunal.

El 15 de julio de 1964, el Tribunal de Justicia Europeo decide a favor del gobierno italiano al afirmar que el artículo 37 (1) era un precepto que no imponía una obligación precisa a los estados miembros para que aboliesen los monopolios estatales, sino que en su lugar especificaba que debían ajustarse progresivamente a lo largo de un periodo de tiempo. Pero el Tribunal aprovecha la ocasión para introducir el principio de primacía de los tratados:

A diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un orden jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los estados miembros tras la entrada en vigor del Tratado y que se impone a su jurisdicción. Al instituir una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más particularmente de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los estados a la comunidad, aquéllos han limitado sus derechos soberanos y han creado así un corpus de derecho aplicable a sus residentes y a ellos mismos.

Esta integración en el derecho de cada estado miembro de disposiciones que provienen de fuentes comunitarias y, más generalmente, los términos y el espíritu del Tratado tienen por corolario la imposibilidad para los estados de hacer prevalecer, contra un orden jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior que no podría así contradecirlo, al no poder el derecho nacido del Tratado emanado de una fuente autónoma, en razón de su naturaleza específica original, ser contradicho judicialmente por un texto interno de cualquier tipo, tanto sin perder su carácter comunitario como sin poner en cuestión la base jurídica de la Comunidad misma.

La transferencia efectuada por los estados de su orden jurídico interno en beneficio del orden jurídico comunitario de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado entraña una limitación definitiva de sus derechos soberanos (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 1964).

Esta decisión no estaba exenta de controversia. De hecho, el propio gobierno italiano había invocado la sentencia núm. 14 de 7 de marzo de 1964 de la Corte Constitucional italiana sobre la constitucionalidad de la ley institutiva del ENEL (Corte Costituzionale Italiana, 1964). En esta sentencia, la Corte afirmaba que, en cuanto el Tratado había sido ratificado por ley ordinaria, las disposiciones de una ley posterior contraria debían prevalecer sobre aquellas del tratado mismo. Las relaciones entre el derecho comunitario y el nacional estarían reguladas, por lo tanto, por el criterio cronológico según el cual si una ley nacional posterior contrasta con el derecho comunitario la violación de las obligaciones comunitarias implica la responsabilidad de derecho internacional del estado y no la ineficacia del derecho nacional. Contrariamente, los jueces de Luxemburgo afirmaron que al ratificar el Tratado los estados habían renunciado definitivamente al ejercicio de su soberanía en las materias reguladas por el Tratado mismo, y no tenía por lo tanto derecho de oponer normas nacionales posteriores a las normas comunitarias relativas a dichas materias, en cuanto ello habría sido contrario a la voluntad común de las partes, a las finalidades y a la naturaleza de los tratados. Pero, al dar la razón al gobierno italiano en el fondo del asunto, este caso ilustra una práctica utilizada repetidamente por el Tribunal, consistente en introducir principios en casos que probablemente no vayan a suscitar una respuesta política por parte del estado litigante o, para el caso, por parte de ningún estado miembro (Alter, 1998).

El caso es que por medio de las decisiones prejudiciales de Van Gend en Loos y Costa, el Tribunal estableció los principios de efecto directo y de primacía, que establecen que los tratados no sólo forman parte del ordenamiento jurídico nacional, sino que además prevalecen sobre el derecho nacional. Estas dos características, efecto directo y supremacía, son propias de las constituciones, de modo que la interpretación del Tribunal equivale a una constitucionalización implícita de los tratados. Esta actuación contrasta no sólo con el literal del Tratado y con las interpretaciones que varios gobiernos signatarios hacían del mismo. La constitucionalización indirecta de los tratados contrasta también con el hecho de que el tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, firmado en Roma en 2004, que por primera vez recogía explícitamente los principios de efecto directo y primacía introducidos por el Tribunal, no haya podido ser ratificado, al haber sido rechazado en referéndum por los ciudadanos de Francia y Holanda.

En este capítulo intentaremos analizar las implicaciones de estos casos para el proceso de construcción europea, así como si con sus polémicas decisiones el Tribunal puede haber excedido sus funciones jurisdiccionales, incurriendo en activismo judicial. Del mismo modo, intentaremos averiguar en qué medida la contribución del Tribunal a la integración europea ha podido ser prevista por los gobiernos signatarios de los tratados, o bien se ha tratado de una consecuencia imprevista en el momento de la firma de los mismos.

## 5.2. Activismo judicial: ¿Está desbocado el Tribunal?

Hjalte Rasmussen (1986) ha sido uno de los primeros académicos en advertir el activismo judicial del Tribunal Europeo de Justicia. En su libro *On the Law and Policy of the*

*European Court of Justice*, Rasmussen acepta la elaboración de políticas como una función natural y legítima de los tribunales constitucionales. Dicho activismo judicial no debería, sin embargo, estar sin límites. El activismo judicial no debe ser llevado al punto de que engendre una oposición política importante porque, sin el monedero o la espada, los tribunales son demasiado débiles para resistir con éxito una oposición así. Rasmussen argumenta que durante los años 1960 y 1970 el Tribunal de Justicia Europeo fue extremadamente activista en la creación de encarnaciones legales de los valores de la integración europea, esencialmente rellenando el hueco dejado por la incapacidad de otras instituciones comunitarias, en particular el Consejo, de avanzar hacia una mayor integración. Aun engendrando cierta oposición, este activismo estaba generalmente en línea con el sentimiento prointegracionista extendido en Europa en aquella época. A finales de los años 1970 y principios de los años 1980, sin embargo, había un sentimiento creciente en favor de preservar las iniciativas de los estados miembros, en particular ante los serios problemas económicos dentro de algunos de ellos. Ha habido también una percepción creciente de que el Tribunal de Justicia ha persistido rígidamente en la procura de una mayor integración al tiempo que ignoraba los poderosos sentimientos que operaban contra tal unidimensionalidad. Como resultado, el activismo del Tribunal alcanzó a mediados de los años 1980, y en algunos casos superó, sus propios límites, amenazando así con engendrar una oposición de tal magnitud como para socavar la autoridad del Tribunal.

Por su parte, el que fuera juez del Tribunal Europeo de Justicia, G. Federico Mancini, niega que exista activismo judicial. Mancini reconoce que la evolución de la jurisprudencia del Tribunal desde 1957 se podría resumir como la elaboración de una constitución para Europa (Mancini, 1989). Pero para este autor, tanto el reconocimiento de la primacía comunitaria como el del efecto directo fueron no sólo desarrollos indispensables, sino también lógicos. También Mauro Capelletti (1987) opina que es equivocado creer que al dictar sentencias como la del asunto *Van Duyn*, que atribuyen efecto directo a directivas todavía no transpuestas por los estados miembros, el Tribunal se haya guiado sólo por consideraciones políticas, tales como la intención de puentear a los estados miembros en un área estratégica de legislación. Para este autor, el incumplimiento de las directivas es la forma más típica y más frecuente de infracción por parte de un estado miembro. Es más, las autoridades comunitarias a menudo hacen la vista gorda e, incluso cuando la Comisión inicia un procedimiento contra el estado infractor, el Tribunal no podía imponer ningún tipo de pena al infractor. Dadas estas circunstancias, para Capelletti, la doctrina *Van Duyn* se preocupaba esencialmente de asegurar el respeto al imperio de la ley. El propósito principal del Tribunal era “asegurar que ningún nivel de gobierno pueda apoyarse en su propio proceder incorrecto —el incumplimiento de un estado, el fracaso de la Comunidad o incluso la incapacidad de obligar al cumplimiento” con vistas a frustrar las expectativas de los ciudadanos comunitarios a los que la directiva confiere derechos. De hecho, “si un Tribunal se ve obligado a condonar la violación masiva de una norma, esa norma ya no puede seguir llamándose ley”. Y nadie puede negar que “se pretendía dar a las directivas fuerza de ley de acuerdo con el Tratado”, opina Capelletti.

### 5.3. Teorías políticas sobre el Tribunal

---

Pocos rebaten que el Tribunal de Justicia Europeo sea un tribunal internacional inusualmente influyente. Burley y Mattli (1993) argumentan que el Tribunal ha sido el gran artífice de la integración europea, transformando de manera tranquila el Tratado de Roma en una constitución de la Comunidad Europea e incrementando de manera constante el impacto y el ámbito de aplicación del derecho comunitario. El Tribunal puede declarar ilegales las leyes de la Unión Europea y las leyes nacionales que violen el Tratado de Roma en áreas tradicionalmente consideradas puramente prerrogativas de los gobiernos nacionales, incluidas la política social, la igualdad de género, las relaciones laborales y la política de defensa de la competencia, y sus decisiones son respetadas (Alter, 1998). No obstante, si bien los estudiosos del derecho han tendido a dar por supuesto el poder del Tribunal, hasta los años 1990 los estudiosos de la ciencia política lo han pasado por alto completamente (Burley y Mattli, 1993). Cuando se han adentrado en estas cuestiones, se ha observado la existencia de un desacuerdo significativo en cuanto a la medida de la autonomía política del Tribunal frente a los estados miembros y hasta qué punto puede decidir casos en contra de sus intereses (Alter, 1998).

#### 5.3.1. Explicaciones neofuncionalistas

Burley y Mattli (1993) desarrollan una teoría de primer grado del derecho y la política comunitarias que aúna las revelaciones de los estudiosos del derecho con un marco teórico desarrollado por politólogos. El neofuncionalismo, la teoría que dominó los estudios de integración regional en los años 60, ofrece un conjunto de variables independientes que explican conveniente y parsimoniosamente el proceso de integración jurídica en la CE. Tal y como predice el neofuncionalismo, las fuerzas principales tras el proceso son agentes supranacionales y subnacionales que persiguen sus propios intereses dentro de una esfera aislada políticamente. Sus rasgos distintivos incluyen una ampliación del ámbito de decisiones jurídicas sucesivas conforme a una lógica funcional, un desplazamiento gradual de las expectativas de tanto las instituciones de gobierno como los agentes privados que participan en el sistema jurídico, y la subordinación estratégica de los intereses individuales inmediatos de los estados miembros a intereses colectivos postulados a largo plazo. El derecho funciona como una máscara de la política, precisamente el papel que los neofuncionalistas predijeron originariamente para la economía. Paradójicamente, sin embargo, el éxito de las instituciones jurídicas en el desempeño de esta función descansa en su conservación autoconsciente de la autonomía del derecho.

El argumento principal de Burley y Mattli consta de tres elementos. En primer lugar, la evolución del sistema jurídico europeo no fue prevista por los signatarios del Tratado de Roma. En segundo lugar, el mecanismo primario para la expansión del derecho comunitario ha sido la cooptación de los jueces (y abogados) de los estados miembros por parte del Tribunal de Justicia Europeo. El Tribunal creó el dominio

jurídico comunitario y proporcionó oportunidades a litigantes individuales, abogados, y tribunales nacionales para avanzar sus propios intereses por medio de su participación. El TJE se presentó como un protector de los jueces y tribunales nacionales inferiores y un defensor de los derechos individuales frente al estado. El Tribunal de Justicia Europeo, por lo tanto, ofrece a los tribunales inferiores una degustación del poder pero al mismo tiempo aumenta su propia legitimidad a través de la autoridad que emana del respaldo de los jueces y tribunales nacionales. Las doctrinas de efecto directo y supremacía dotan a los jueces y tribunales nacionales de poderes de revisión judicial que de otro modo no ostentarían. Finalmente, los gobiernos nacionales han sido incapaces de resistir esta acumulación de autoridad porque el Tribunal ha vestido su comportamiento en términos técnicos y apolíticos, sin exceder la aplicación fiel de los tratados. La clave de la integración legal yace en la capacidad de mantener la separación percibida entre derecho y política y preservar la legitimidad de los tribunales. Mientras se evite que el dominio del derecho se mezcle con intereses políticos, la integración es más probable que se produzca porque los jueces podrán impulsar su propia agenda de integración.

### 5.3.2. Explicaciones neorracionalistas

Geoffrey Garrett *et al.* (1995) argumentan que no se pueden rechazar las explicaciones neorracionalistas de la integración jurídica comunitaria simplemente observando que el Tribunal de Justicia con frecuencia adopta decisiones que los gobiernos de poderosos estados miembros protestan pero a continuación aceptan. Este comportamiento es la estrategia preferida de los gobiernos en los casos en los que los costes domésticos a corto plazo de aceptar una decisión adversa son superados por los beneficios más amplios que el país obtiene de la liberalización del comercio en Europa. Para Garrett, esto es lo que ocurrió en el caso de *Cassis de Dijon*.

La historia y la importancia de *Cassis de Dijon* son bien conocidas. El caso ayudó a establecer el principio de “reconocimiento mutuo” por el cual los productos que pueden venderse en un estado miembro también deben ser comercializables en todos los demás, que enseguida se convirtió en el principio básico de la liberalización del comercio en Europa. El gobierno alemán no permitía la venta del licor francés *Cassis de Dijon* porque no se ajustaba a ninguna de las categorías aceptadas en Alemania, ya que tenía demasiado contenido alcohólico para considerarse un vino y demasiado poco para considerarse un licor. El Tribunal de Justicia dictaminó que el reglamento alemán que impedía la venta del licor francés constituía una restricción ilegal del comercio. Por su parte, el gobierno alemán argumentó con fuerza a favor de su barrera reglamentaria, pero no convenció al TJE de que existiese una razón aceptable para establecer una excepción al principio de libre comercio (como podría ser la protección de la salud de los ciudadanos alemanes). Una vez la decisión del tribunal fue adoptada, el gobierno alemán la aceptó y el licor *Cassis* se vende libremente en Alemania.

En otras circunstancias, los gobiernos nacionales deberían ser menos proclives a aceptar decisiones adversas del TJE —cuando el país gana poco (al menos a corto plazo) de la liberalización del comercio o cuando la decisión del tribunal perjudica a un sector

amplio de la economía doméstica. La Tabla 5.1 muestra las respuestas de los gobiernos ante decisiones adversas del Tribunal, en función de los costes, en términos del peso económico y político del sector afectado, y de los beneficios, en términos de beneficio para la economía de la liberalización del comercio.

**Tabla 5.1. Respuestas de los gobiernos ante sentencias desfavorables del TJE.**

		Peso económico y político de la industria potencialmente dañada por la decisión del tribunal	
		Alto	Bajo
Beneficio para la economía nacional de la liberalización del comercio	Alto	Justificar la evasión	Aceptar
	Bajo	Evasión abierta	Ocultar la evasión

Fuente: *Garrett et al. (1995).*

Sin embargo, ver la integración jurídica en términos de elección racional no debería limitarse a las decisiones de los gobiernos nacionales. Para Garrett, el Tribunal de Justicia también es un actor estratégico que tiene en cuenta las respuestas anticipadas de los gobiernos nacionales antes de decidir sobre los casos que se le presentan. El Tribunal normalmente decidirá contra los gobiernos en casos en los que espera que el gobierno en última instancia acepte la decisión. Y los incentivos para que el Tribunal actúe así crecen cuando el gobierno es de un estado miembro poderoso —por causa de la mayor reputación que el tribunal ganaría de restringir con éxito el comportamiento de un gobierno fuerte dentro de sus propias fronteras. Desde una perspectiva de teoría de juegos, no sorprende que el patrón de *Cassis* sea recurrente con frecuencia en Europa; tales casos son en interés tanto los gobiernos poderosos como del Tribunal de Justicia. Por lo tanto, la trayectoria de la integración jurídica en Europa puede ser explicada en términos de elección racional, sin recurrir a los supuestos críticos de Burley y Mattli sobre la ignorancia de los gobiernos y el poder innato de “la Ley” —ambos cada vez más insostenibles dada la creciente visibilidad y politización del derecho europeo desde los años 1980.

### 5.3.3. Nuevo institucionalismo

Karen Alter (1998) se pregunta hasta qué punto puede el Tribunal de Justicia Europeo, un tribunal internacional, tomar decisiones que van contra los intereses de los estados miembros de la Unión Europea. Estudiosos jurídicos y neofuncionalistas han afirmado

que el TJE tiene una autonomía significativa en virtud de la separación del derecho y la política y la legitimidad inherente de los tribunales como agentes jurídicos, y que puede usar esta autonomía para tomar decisiones contra los intereses de los estados miembros. Un análisis así implica que casi cualquier tribunal sin excepción, bien sea internacional o nacional, puede decidir contra los intereses de un gobierno porque es un órgano jurídico. Los analistas neorrealistas han argumentado que los estados miembros tienen control suficiente sobre el Tribunal de tal modo que éste carece de autonomía para decidir contra los intereses de estados miembros poderosos. Esto implica que el Tribunal de Justicia Europeo, como tribunal internacional que es, es especialmente dependiente de los gobiernos nacionales y debe plegarse a sus intereses.

Para Alter, ambas explicaciones contienen elementos significativos de verdad. La naturaleza jurídica de las decisiones del TJE proporciona al Tribunal cierta protección frente a ataques políticos, pero los estados miembros disponen de herramientas significativas para influirlo. Ninguna de las dos teorías, sin embargo, puede explicar por qué el Tribunal, que en su día fue políticamente débil y no se desvió mucho de los intereses de los gobiernos europeos, ahora tiene una autoridad política significativa y decide descaradamente contra sus intereses. La naturaleza del TJE como tribunal no ha cambiado, ni lo han hecho las herramientas de las que disponen los estados miembros para influir en la política judicial. El análisis de Alter es un intento de ir más allá de las categorías de legalismo, neofuncionalismo y neorrealismo, tirando de teorías de la literatura sobre política comparada para explicar la naturaleza de las relaciones entre el TJE y los estados miembros.

Por medio de una investigación de cómo el Tribunal de Justicia Europeo evadió el control de los estados miembros, Karen Alter desarrolla un argumento general sobre las relaciones entre el TJE y los estados miembros. El argumento tiene tres componentes. En primer lugar, Alter argumenta que los jueces y los políticos tienen horizontes temporales fundamentalmente diferentes, lo que se traduce en diferentes preferencias para jueces y políticos sobre el resultado de casos individuales. Jugando fuera de los horizontes temporales más cortos de los políticos, el TJE desarrolló una doctrina legal y sentó así los cimientos de su propio poder y autoridad sin provocar una respuesta política. El caso *Costa vs. ENEL* citado más arriba constituye un buen ejemplo de cómo el Tribunal se aprovechó de la miopía de los políticos, al introducir sus principios más controvertidos, como el de supremacía, dentro de sentencias favorables a los estados miembros afectados que, por este motivo, no generarían una oposición inmediata.

En segundo lugar, Alter argumenta que la transformación del sistema jurídico europeo por parte del Tribunal limitó las respuestas posibles de los gobiernos nacionales a sus decisiones dentro de la esfera política doméstica. En los primeros años del sistema jurídico de la UE, los políticos nacionales recurrieron a medios extrajurídicos para sortear las decisiones indeseadas; declararon la ilegitimidad de las decisiones en una batalla por la legitimidad política en casa, ordenaron a las administraciones nacionales que ignorasen la jurisprudencia del Tribunal, o hicieron desaparecer por medio de la interpretación cualquier divergencia entre el derecho comunitario y la política nacional. La amenaza de que los gobiernos nacionales pudiesen recurrir a estos medios

extralegales, desobedeciendo una decisión del Tribunal, ayudó a contener el activismo del Tribunal. Al hacer cumplir los tribunales nacionales la jurisprudencia del TJE contra sus propios gobiernos nacionales, sin embargo, muchas de estas avenidas alegales dejaron de funcionar. Por causa del apoyo judicial nacional a la jurisprudencia del TJE, los gobiernos nacionales se vieron forzados a enmarcar su respuesta en términos que pudiesen persuadir a una audiencia jurídica, y por lo tanto se vieron obligados por las reglas legales del juego.

En tercer lugar, la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo por parte de los tribunales nacionales también cambió los tipos de respuestas políticas disponibles a los gobiernos nacionales a nivel de la UE. Los estados miembros tradicionalmente contaron con su poder de veto para asegurarse de que la política de la UE no fuese contra intereses fuertemente mantenidos. El TJE, sin embargo, interpretó las leyes comunitarias existentes en modos que los estados miembros no habían pretendido y en modos que ponían en peligro intereses y creencias fuertemente mantenidos. Conforme los estados miembros comenzaron a objetar a la jurisprudencia del TJE, encontraron difícil cambiar la legislación de la UE para revocar las decisiones del Tribunal o atacar la jurisdicción y autoridad del TJE. Dado que no había consenso entre los estados para atacar la autoridad del Tribunal, carecían de una amenaza creíble que pudiese poner al Tribunal en su sitio. En su lugar, las reglas institucionales combinadas con la falta de consenso político dieron al TJE un amplio margen de maniobra.

En efecto, el control del Tribunal por medio de la adopción de nueva legislación que invalide las interpretaciones del Tribunal es menos efectivo en la Unión Europea que en otros sistemas políticos. Esto es debido, tal y como hemos visto en el capítulo sobre política ejecutiva, a que las supermayorías necesarias para adoptar nueva legislación hacen muy difícil destruir una determinada doctrina del tribunal una vez establecida, puesto que basta que éste cuente con el apoyo de una minoría de bloqueo en el consejo para abortar la iniciativa. Cuando se trata de interpretación de los tratados, deshacer la doctrina del Tribunal es aún más difícil, puesto que la regla de la unanimidad hace que baste un único estado miembro del lado del Tribunal para impedir que prevalezca la doctrina mayoritaria.

#### **5.4. El Tribunal, Ulises y las sirenas**

---

En la mitología griega, las sirenas viven en una isla del Mediterráneo. Su canto es tan bello que los marinos que las escuchan no pueden resistírseles y arrojan sus naves contra los arrecifes. Los supervivientes son asesinados sin piedad. Cuando Ulises abandona la morada de la hechicera Circe, sabe que debe pasar cerca de la isla de las sirenas. Siguiendo los consejos de la hechicera, el astuto héroe recurre a una estrategia que le permitirá oír y no obstante salvar la nave y a sus compañeros. Tapa los oídos de sus hombres con cera después de haberles pedido ser sólidamente atado al mástil. Así podrá saciar su curiosidad escuchando el canto de las sirenas, sin ceder

a su encantamiento. Este canto se revela melodioso y desgarrador, y está colmado de bellas promesas. Ulises les grita a sus compañeros que lo desaten, pero por supuesto éstos permanecen sordos a sus gritos. Finalmente, el barco pasa y los héroes escapan al funesto destino de tantos otros marinos.

Al igual que Ulises, el Consejo también se ató consciente y voluntariamente al crear un Tribunal y someterse a sus decisiones. El objetivo: evitar que los estados miembros caigan en la tentación del incumplimiento y que los tratados se conviertan en papel mojado. Los beneficios de la cooperación se dan, por supuesto, a largo plazo, y es posible que en casos puntuales ciertos estados miembros muestren su disconformidad con ciertas decisiones del Tribunal. Es posible que los gobiernos nacionales protesten las decisiones desfavorables y “griten” al Tribunal que los desate, y que éste permanezca sordo ante estos gritos. Pero esto no es ni mucho menos una prueba de la inconsciencia de los gobiernos a la hora de delegar poderes judiciales al Tribunal.

**Tabla 5.2. Establecimiento de un mercado único sin el Tribunal.**

		Estado miembro B	
		No aplicar el mercado único (incumplir)	Aplicar el mercado único (cumplir)
Estado miembro A	No aplicar el mercado único (incumplir)	Celda I A = 0€ B = 0€	Celda II A = +7m€ B = -3m€
	Aplicar el mercado único (cumplir)	Celda III A = -3m€ B = +7m€	Celda IV A = +4m€ B = +4m€

Fuente: Hix (1999b).

Tal y como explica Hix (1999b), la lógica de la creación de los tribunales es en muchos casos la solución de problemas de cooperación, como el que se produce con la introducción de un mercado único en Europa. La Tabla 5.2 muestra el juego de la introducción de esta iniciativa, un juego que se asemeja mucho al ya clásico “dilema del prisionero”. Las distintas celdas muestran las opciones para ambos estados miembros, entre cooperar y evadir las obligaciones del tratado. Dentro de cada celda se muestran los resultados en términos económicos para cada estado miembro. El dilema es que, desde la perspectiva individual de cada estado miembro, haga lo que haga el otro, existe un incentivo para incumplir las disposiciones del tratado. El resultado es que ambos estados acaban incumpliendo sus compromisos y ambos terminan con 0€ cada uno, una situación peor que si ambos cooperasen, obteniendo 4m€ cada uno.

El Tribunal Europeo de Justicia se crea para resolver este tipo de situaciones. Con una institución externa e independiente que obligue a los estados miembros a cooperar se pueden obtener los beneficios del mercado único. La Tabla 5.3 muestra el mismo juego en el caso de que exista un Tribunal que imponga una multa de 5m€ al estado

que incumpla las obligaciones del mercado único. Esto varía los incentivos individuales de tal manera que ahora a cualquiera de los estados miembros le interesa cumplir, independientemente de lo que haga el otro. El resultado es que ambos cumplen, y ambos ganan los beneficios del mercado único (4m€).

**Tabla 5.3. Establecimiento de un mercado único con el Tribunal.**

		<i>Estado miembro B</i>	
		<b>No aplicar el mercado único (incumplir)</b>	<b>Aplicar el mercado único (cumplir)</b>
<i>Estado miembro A</i>	<b>No aplicar el mercado único (incumplir)</b>	Celda I A = -5m€ B = -5m€	Celda II A = +2m€ B = -3m€
	<b>Aplicar el mercado único (cumplir)</b>	Celda III A = -3m€ B = +2m€	Celda IV A = +4m€ B = +4m€

Fuente: Hix (1999b).

## 5.5. Activista sí, pero al servicio de Su Majestad

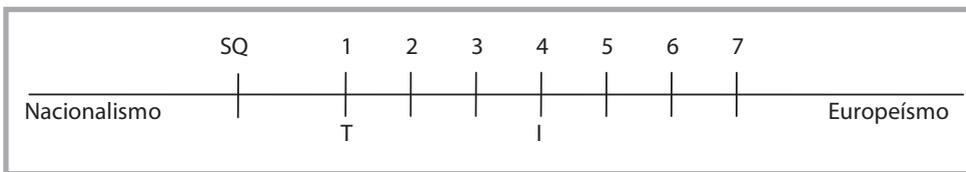
A la luz de la evidencia presentada hasta ahora, pocos pueden dudar del activismo del Tribunal de Justicia. Los propios defensores de interpretaciones legalistas reconocen que el Tribunal, con su doctrina de efecto directo y supremacía, ha llevado a cabo una constitucionalización implícita de los tratados. Una constitucionalización que los estados miembros se han visto incapaces de formalizar por escrito, al ser el primer proyecto de tratado que recogía estos principios rechazado en referéndum por los ciudadanos de Francia y Holanda en 2005. Sin embargo, el activismo judicial es un fenómeno perfectamente conocido, y más cuando se trata de tribunales asimilables a un tribunal constitucional. Por lo tanto, no se puede afirmar que el activismo del Tribunal se trate de una consecuencia imprevista de la delegación de poderes judiciales.

De hecho, se puede decir que el Tribunal está al servicio de los gobiernos nacionales, que son los que controlan su agenda política, por medio de la selección de los jueces. En efecto, lo primero que llama la atención es que para ser juez del Tribunal de Justicia Europeo no es necesario ser miembro de la carrera judicial. Según el artículo 167, los miembros del Tribunal deben ser personas cuya independencia esté fuera de toda duda y que posean los requisitos para el nombramiento a las más altas instancias judiciales de sus respectivos países *o bien sean juristas de reconocida competencia.* Esto significa que los gobiernos nacionales pueden elegir no sólo entre jueces, fiscales y altos funcionarios, sino también entre abogados de prestigio y académicos. Estos últimos, los llamados “jueces académicos”, son especialmente atractivos para los gobiernos, por su mayor creatividad a la hora de interpretar la Ley.

El propio juez Mancini ha reconocido que las disposiciones del Tratado sobre la seguridad del cargo de los miembros del Tribunal se pueden considerar, como mínimo, curiosas, cuando se comparan con las normas que gobiernan otros tribunales supremos, bien sea a nivel nacional o internacional. Aunque queda bastante claro del artículo 187 que los nominados deben ser de la máxima competencia, el prestigio del Tribunal de Justicia se ve perjudicado por la brevedad y el carácter renovable del periodo para el que son nombrados sus jueces. De hecho, “pocos órganos judiciales del mismo calibre están tan carentes de vínculos, directos o indirectos, a los símbolos del gobierno democrático y en pocos países del mundo occidental está el poder judicial tan privado de garantías formales de su independencia” (Mancini, 1997). El Tribunal es obviamente consciente de las deficiencias de las normas que regulan el nombramiento y la seguridad del cargo de sus miembros. Así, en un documento preparado con vistas a la Conferencia Intergubernamental que se celebró en Ámsterdam, sugirió que un periodo más largo y no renovable reforzaría la independencia de los jueces. Desgraciadamente, en opinión de Mancini, ninguna de las propuestas del Tribunal concernientes a las reglas que gobiernan su organización y composición fueron incorporadas en el borrador del Tratado de Ámsterdam.

A pesar de que los gobiernos controlen el nombramiento y la renovación de los jueces, la creación del Tribunal supuso una clara cesión de soberanía por parte de los estados miembros. Esto es así porque si bien las decisiones en el Consejo se adoptaban ya sea por unanimidad o bien por mayoría cualificada, en el Tribunal se aplica la regla de la mayoría. De esta manera, si bien en el seno del Consejo los gobiernos mantenían una gran capacidad de evitar la adopción de decisiones indeseadas, ya sea ejerciendo su veto o formando una minoría de bloqueo con otros estados, en el Tribunal de Justicia la alianza de bloqueo mínima representa una mayoría de estados miembros. De ahí que las interpretaciones del Tribunal de Justicia Europeo siempre sean más europeístas que el texto de los tratados aprobado por los gobiernos nacionales.

**Figura 5.1. Activismo del Tribunal de Justicia Europeo.**



Fuente: *Elaboración propia.*

La Figura 5.1 representa las preferencias de un Consejo formado por siete gobiernos nacionales, que coinciden con las de un tribunal formado por siete jueces. Conforme el método intergubernamental, se requiere la unanimidad de todos los gobiernos nacionales para aprobar o reformar un tratado. Puesto que todos los estados miembros tienen poder de veto, el estado más reticente, representado por el gobierno 1 de la figura, será la bisagra, de modo que los tratados aprobados coincidirán con las preferencias de este estado. En cambio, dentro del Tribunal, las decisiones se adoptan por mayoría, así que

la bisagra será el votante mediano, el juez 4. De ahí que las interpretaciones del Tribunal (I en la figura) siempre sean más europeístas que el texto de los tratados (T en la figura). Una vez establecida una doctrina I, los gobiernos menos europeístas no son capaces de volverla atrás hasta el punto T, por medio de una reforma de los tratados, puesto que la regla de la unanimidad implica que los gobiernos más europeístas vetarían cualquier intento de marcha atrás. Pero la relativa ineficacia de la reforma de los tratados no implica que la doctrina del Tribunal esté fuera de control.

La corrección más efectiva de las desviaciones del Tribunal la lleva a cabo el propio Tribunal, por medio de la elaboración de nuevas sentencias que modifiquen el precedente. En efecto, a diferencia de otros sistemas políticos, en la Unión Europea el precedente no es Ley y, aunque informa la interpretación de las leyes, no impide que los jueces puedan apartarse del mismo en casos posteriores. Así que la posibilidad de modificar el precedente por medio de nuevas decisiones judiciales representa un instrumento mucho más efectivo que la reforma de los tratados o la introducción de nueva legislación. Esto es así porque el Tribunal adopta sus decisiones por mayoría y, por lo tanto, no está sujeto a la “trampa de la decisión conjunta”. Tal y como hemos visto en el capítulo anterior, ésta se produce en sistemas en los que se requiere una supermayoría para adoptar decisiones, como es el caso de la reforma de los tratados, que requiere la unanimidad, o la adopción de nueva legislación, que requiere una mayoría cualificada. Además, en la reforma de la doctrina del tribunal por medio de nuevas sentencias, la Comisión Europea ya no desempeña el papel de cancerbero (*gatekeeper*) del que goza en la adopción de nueva legislación gracias a su monopolio de la iniciativa legislativa. Los emprendedores de la política judicial, equivalentes a los *lobbies* en la política legislativa, son los litigantes con sus casos, que pueden someter sus demandas al Tribunal que adopta la decisión final sin necesidad de pasar por el filtro de la Comisión.

Son variados los casos en los que el Tribunal de Justicia ha revisado o matizado su jurisprudencia previa. En 2000, el Tribunal decidió en el asunto *Tanja Kreil vs. Alemania* que la Directiva del Consejo 76/207/EEC sobre igualdad de trato impedía la aplicación de disposiciones nacionales, como las del derecho alemán, que imponen una exclusión general de las mujeres de puestos militares que impliquen el uso de armas. El TJE consideró que políticas de este tipo violaban el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, la formación y la promoción profesionales y las condiciones de trabajo (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 2000). Lo que nadie previó en ese entonces es que un año más tarde, basándose en esa sentencia, un estudiante de derecho iba a acudir al mismo tribunal para denunciar la discriminación masculina. El joven Alexander Dory solicitó la exención del servicio militar, argumentando que la ley del servicio militar obligatorio violaba el derecho comunitario, en particular la directiva sobre igualdad de trato. La dispensa le fue denegada y el tribunal de apelaciones de Stuttgart solicitó una decisión prejudicial del Tribunal Europeo de Justicia. En su sentencia de 11 de marzo de 2003 el Tribunal decidió lo siguiente:

El Derecho comunitario no se opone a que el servicio militar obligatorio esté reservado a los hombres. Ciertamente, las decisiones de los estados miembros relativas a la organización de sus fuerzas armadas no pueden quedar completamente

excluidas de la aplicación del derecho comunitario, especialmente cuando se trata de la observancia del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en las relaciones laborales, en particular en materia de acceso a los empleos militares. Sin embargo, de ello no se desprende que el derecho comunitario regule las decisiones de organización militar elegidas por los estados miembros que tengan por objeto la defensa de su territorio y de sus intereses esenciales, como la decisión de garantizar parcialmente su defensa a través de un servicio militar obligatorio. El retraso sufrido por la carrera profesional de los reclutas es una consecuencia inevitable de dicha elección y no implica que ésta esté comprendida en el ámbito de aplicación del derecho comunitario. En efecto, so pena de usurpar las competencias propias de los estados miembros, la existencia de repercusiones desfavorables en el acceso al empleo no pueden obligar al estado miembro de que se trate ni a extender a las mujeres la obligación de prestar el servicio militar y, por lo tanto, a imponerles las mismas desventajas en materia de acceso al empleo, ni a suprimir el servicio militar obligatorio (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 2003).

Algunos autores opinan que el Tribunal dio marcha atrás con esta sentencia con respecto a su jurisprudencia previa, puesto que la sentencia permite que ciertas medidas nacionales tomadas en interés de la seguridad nacional queden a priori excluidas de la aplicación del derecho comunitario. Se trató de un ejercicio de moderación del Tribunal en un asunto muy sensible desde el punto de vista político, en el contexto de un debate sobre la necesidad de delimitar con mayor precisión el reparto de poderes entre la Unión Europea y los estados miembros (Raible, 2003).

Puesto que recae en el propio Tribunal el peso de corregir su doctrina, es esencial que exista un método para asegurarse que las preferencias de los jueces coinciden con las de los ciudadanos de la Unión. De conformidad con los tratados, tal y como hemos visto más arriba, el Consejo se reserva el derecho a nombrar a los jueces. De este modo, el Consejo puede corregir desviaciones del Tribunal a través de él nombrando nuevos jueces que modifiquen el precedente por medio de nuevas sentencias. Así, si por un exceso del Tribunal o porque hayan cambiado las preferencias de los gobiernos, la doctrina del Tribunal se encuentra más allá de las preferencias del gobierno mediano (el gobierno número 4 en la Figura 5.1) el Consejo puede volverla atrás nombrando nuevos jueces menos europeístas. Por supuesto, éste no es un modo de control inmediato, ya que en ocasiones se requerirá la reiteración de la nueva doctrina para que prevalezca sobre la jurisprudencia anterior, y porque el nombramiento de cada juez se realiza por un periodo de seis años. Pero este sistema asegura que las preferencias de los jueces coincidan a grandes rasgos con las de los gobiernos que los nombran.

El Tribunal no está desbocado, más bien al contrario, sus jueces están al servicio de los gobiernos nacionales que los designan. Para probar que el Consejo ha perdido las riendas sería necesario probar que los jueces del Tribunal tienen una agenda política propia, diferente de la de los gobiernos que los nombran. Pero para probar esto no basta con que uno o dos estados miembros protesten una decisión del Tribunal, sino que sería necesario que una mayoría de estados miembros lo hiciesen, y no hay constancia de que esto se haya producido nunca. Incluso en uno de los casos más

influyentes y controvertidos, el caso *Van Gend en Loos* sobre el efecto directo de los Tratados presentado al inicio de este capítulo, fueron tres los estados miembros que se opusieron a la interpretación del Tribunal, de seis estados miembros que integraban la Comunidad en aquella época. Así que el problema no es que los gobiernos nacionales hayan perdido las riendas del Tribunal sino que, en un sistema democrático ideal, no debería ser el Consejo el que tuviese las riendas del poder judicial. Si se aspira a un sistema más democrático y con una verdadera separación de poderes, las preferencias de los ciudadanos deberían ser tenidas en cuenta de manera más directa.

### 5.5.1. Las carencias democráticas del Tribunal

Dos son las principales carencias del Tribunal desde el punto de vista democrático. La primera es su escasa representatividad. Para Mancini (1997), en cierto sentido el Tribunal es altamente representativo. Para este autor, su composición refleja la diversidad étnica de Europa y, ya que su mandato es de seis años, en cualquier momento habrá aproximadamente igual número de jueces progresistas y conservadores. Sin embargo, Mancini es demasiado generoso en su análisis. El hecho de que exista variedad no es equivalente a que exista representatividad. No hay más que ver el procedimiento de nombramiento de los jueces, por común acuerdo de los gobiernos de los estados miembros, lo que equipara a un país como Luxemburgo, de medio millón de habitantes, con uno como Alemania, de 80 millones. La falta de representatividad del Tribunal es un problema, más cuando tenemos en cuenta la importante función política que desempeña.

La segunda gran carencia del Tribunal desde el punto de vista de la democracia es su falta de transparencia. Ésta afecta tanto al procedimiento para la designación de jueces como al funcionamiento mismo del Tribunal. Así, en la Unión Europea, los jueces del Tribunal no se someten a un proceso de audiencia pública como la que tiene lugar en el procedimiento de confirmación de los jueces del tribunal supremo de los Estados Unidos ante el Senado. En la misma línea, si bien las decisiones del Tribunal de Justicia se adoptan por mayoría, en las sentencias no es posible hacer constar votos particulares, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los estados miembros. Esta limitación, encaminada a incrementar la independencia de los jueces, es muy dudoso que consiga su objetivo frente a aquellos que tienen el poder de nombrar y renovar a los jueces en el cargo después de seis años. En cambio, la inexistencia de votos particulares sí reduce la necesidad de motivar las sentencias, lo cual puede reducir la calidad de las mismas (Laffranque, 2004).

Una medida encaminada a democratizar la institución sería modificar el procedimiento de nombramiento de los jueces, eliminando la regla de “un estado-un juez” y pasando de la unanimidad a la regla de la mayoría cualificada en el Consejo, eliminando así la actual desproporcionalidad entre población y representación en el Tribunal. También se podría incrementar el papel del Parlamento Europeo en el proceso de nombramiento, haciendo comparecer a los candidatos a jueces ante una comisión parlamentaria del mismo, en la línea del procedimiento de confirmación en el Senado de

los EE.UU. El documento preparado por el Tribunal para la conferencia intergubernamental de Ámsterdam, aunque no descartaba la participación del Parlamento Europeo en el procedimiento de nombramiento, claramente se oponía a una comparecencia de este tipo, ya que “los nominados no podrían responder adecuadamente a las preguntas que se les formularan sin prejuzgar las posturas que podrían tener que adoptar una vez nombrados” (Mancini, 1997). Lo que no dice el Tribunal en su informe es que con el sistema actual, los gobiernos nacionales que designan a los jueces sí pueden prejuzgar sus posturas, lo que sitúa a los gobiernos en una posición desigual con respecto a la única institución elegida directamente por los ciudadanos. Por último, se podría introducir la posibilidad de votos particulares en las sentencias, lo cual no debería ser excesivamente controvertido, puesto que esta es opción en los tribunales constitucionales de la mayoría de los estados miembros (Laffranque, 2004).

En definitiva, a día de hoy pocos dudan del papel político del Tribunal de Justicia y de su contribución al proceso de integración europea. Al inicio de las Comunidades, los avances eran generalmente aceptados sin oposición ciudadana. Pero en unos tiempos en los que se ha terminado ese “consenso permisivo”, en que los ciudadanos rechazan en referéndum los tratados que firman sus gobiernos y los partidos euroescépticos proliferan, el funcionamiento del Tribunal merece una mayor atención. El objetivo debe ser incrementar el escrutinio ciudadano de las actividades de una institución con semejante capacidad de influencia política dentro del sistema de la Unión. Puede que Europa no esté preparada aún para la elección directa de los jueces, pero la práctica actual de muchos estados miembros indica que sí podría estar preparada para otra serie de medidas más modestas encaminadas a incrementar la representatividad y la transparencia de la institución.

# Políticas monetaria y fiscal

---

## Plan del capítulo

- 6.1** Introducción
- 6.2** Banco Central Europeo: ¿Mandato nacional o europeo?
- 6.3** El pacto de estabilidad y el procedimiento de déficit excesivo
- 6.4** Los Tratados, la inflación y las hipotecas



## 6.1. Introducción

---

Bruselas, 16 de mayo de 2006. Lituania espera ansiosamente que la Unión Europea le dé la bienvenida al euro. No en vano, presume de uno de los déficits públicos más bajos de la Unión, una deuda pública estable por debajo del 60 por ciento y, desde 2002, su moneda, la lita lituana, mantiene la paridad con el euro. Por si esto fuera poco, su tasa de crecimiento es del 6,5 por ciento anual, muy superior a la media de la Unión. Pero el dictamen de la Comisión Europea supone un jarro de agua fría para el pequeño país báltico. El comisario europeo de economía, Joaquín Almunia, explica que el ingreso de Lituania en el euro ha sido denegado, porque su inflación interanual de marzo, del 2,63 por ciento, supera el 2,6 por ciento fijado como límite por la Comisión y el Banco Central Europeo. La decisión de la Comisión inmediatamente crea controversia en cuanto a la justicia o incluso la sensatez económica de la aplicación de las normas. Dos colegas de Almunia en la Comisión Europea —Dalia Grybauskaite de Lituania y Vladimir Spidla de la República Checa— eran partidarios de un enfoque más flexible. Grybauskaite dice que las normas se están aplicando de manera “dogmática” (Parker, Condon y Atkins, 2006).

El veredicto de la Comisión y del Banco Central Europeo debe ser confirmado por los ministros de economía de la UE en julio aunque, en opinión de Daniel Gros, del *Centre for European Policy Studies*, los otros estados miembros no moverán un dedo por Lituania. Según Gros, muchos ministros de economía de la eurozona creen que las economías liberalizadas y con un crecimiento rápido, como la de Lituania, son “diferentes”. Esta perspectiva se basa en parte en el temor de que estas economías fuertes pueden vivir con tipos de interés más elevados —algo que las economías perezosas y maduras de la zona euro no quieren. Gros dice que una versión más suave de esta actitud hacia los nuevos miembros existe en los pasillos del Banco Central Europeo (BCE) en Frankfurt (Parker y Atkins, 2006). Esta división de intereses entre los antiguos miembros del club y los candidatos potenciales se hace patente en la cumbre de jefes de estado y de gobierno que tiene lugar en Bruselas del 15 al 16 de junio de 2006.

El Consejo Europeo es escenario de un apasionado choque de intereses cuando cinco nuevos estados miembros unen fuerzas para criticar el bloqueo de la candidatura de Lituania a entrar en la zona euro. La República Checa, Hungría, Lituania, Polonia y Eslovaquia presentan una inusual declaración conjunta en la que critican las “incertidumbres” en la aplicación de las reglas de inflación del club, agregando que éstas no reflejan la “dinámica económica” de los países que crecen más rápido de la UE. La declaración refleja las crecientes sospechas en algunos estados miembros de que están siendo tratados como ciudadanos de segunda clase en una serie de asuntos, y representa una señal de que están dispuestos a trabajar como un bloque. Pero la iniciativa es acallada por los líderes de algunos de los miembros fundadores, incluidos Jean-Claude Juncker, primer ministro de Luxemburgo, y Angela Merkel, canciller alemana, que defienden la decisión de excluir a Lituania por causa de la inflación. Merkel dice que las estrictas condiciones impuestas a los países que quieren adoptar la moneda única han

sido “reafirmadas” por los jefes de estado y de gobierno. “Eso fue muy importante para mí”, agrega. En última instancia, los cinco miembros retiran su declaración después de que José Manuel Barroso, presidente de la Comisión Europea, los advierta de que es “contraproducente” (Bounds, Buck y Parker, 2006).

Aunque Almunia y Merkel insistieron en que las reglas de ingreso en el euro se aplicaron rigurosamente, lo cierto es que se las estira al límite, como se puede observar por el incumplimiento por parte de Italia y Grecia de los criterios de deuda pública. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, creado para mantener una férrea disciplina fiscal, también ha sido abusado. En efecto, Alemania se ha saltado el límite de déficit presupuestario anual del 3 por ciento cada año desde 2002. Francia se ha destacado también por su indisciplina fiscal en los últimos años. Pero lo más curioso del caso es que el propio Almunia había presentado un año antes, en septiembre de 2004 un plan de reforma que abría a interpretación política los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Parker, 2004). Las reformas surgieron de una crisis de envergadura después de que la Comisión llevase al Consejo ante el Tribunal de Justicia Europeo por una cuestión de procedimiento después de que aquel no impusiese sanciones a Francia y Alemania por infracciones persistentes de las reglas del Pacto. Los ministros de finanzas de la UE llegaron a un difícil acuerdo en una reunión extraordinaria celebrada con anterioridad a la cumbre de jefes de estado y gobierno de la UE del 22 y 23 de marzo de 2005. En esencia, los países grandes como Francia y Alemania consiguieron concesiones, haciendo el pacto más “flexible” en varias partes, lo que equivalía a una considerable relajación de las reglas.

En este capítulo se intenta explicar cómo es posible que se produzcan situaciones tan contradictorias como las de arriba. Por un lado, se analizan las causas que determinan las diferencias de opinión entre estados en lo que a política monetaria y fiscal se refiere. Por otro lado, se analizarán las reglas de funcionamiento del Banco Central Europeo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ambos factores nos ayudarán a comprender que los recelos de los miembros actuales del club ante la entrada de un pequeño estado como Lituania tienen mucho que ver con la estructura institucional del BCE. Entenderemos también por qué tanto la política del BCE como el Pacto de Estabilidad no funcionan correctamente, así como los efectos potenciales de este fracaso sobre asuntos que afectan a la vida diaria de los ciudadanos, como pueden ser la inflación o el precio de las hipotecas.

## 6.2. Banco Central Europeo: ¿Mandato nacional o europeo?

---

Las decisiones de política monetaria, tales como la fijación de los tipos de interés, son adoptadas por el Consejo de Gobierno del BCE, que está compuesto por los miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países que han adoptado el euro. Al igual que los miembros de la Comisión Europea, a los miembros del Consejo de Gobierno se les prohíbe tener un mandato nacional. No deben recibir instrucciones de los estados miembros, sino que deben actuar con independencia en la búsqueda de la estabilidad de precios en la zona euro en su conjunto.

En este sentido, el Consejo de Gobierno anunció el 13 de octubre de 1998 las líneas generales oficiales de la estrategia del BCE. Esta estrategia apuntaría al aseguramiento de la estabilidad de precios de conformidad con el artículo 105 del tratado de la UE, teniendo la política monetaria común un objetivo de estabilidad de precios para toda la eurozona. Así, al Consejo de Gobierno le preocuparían las situaciones nacionales sólo en la medida en que éstas fuesen significativas para la zona euro en su conjunto.

Sin embargo, cada estado miembro mantiene el poder de nombrar al gobernador de su banco central nacional. Los gobiernos de los estados miembros también luchan por asegurarse de que los nombramientos al Comité Ejecutivo, y en especial la presidencia del banco, recaigan en nacionales de su país. Por lo tanto, existen razones para sospechar que los miembros del Consejo de Gobierno puedan actuar en el interés de sus respectivos estados miembros de origen como si llevaran a cabo un mandato nacional. Investigar en qué medida esto es cierto es el objetivo de un trabajo elaborado conjuntamente con José Manuel Sánchez Santos (Varela y Sánchez-Santos, 2003).

La cuestión de mandatos nacionales o europeos es interesante tanto desde el punto de vista práctico como científico. En términos prácticos, es interesante para los ciudadanos europeos saber cómo se determinan las decisiones que afectan al precio de nuestra hipoteca. Si los miembros del Consejo de Gobierno actúan en sus intereses nacionales y el Consejo de Gobierno no es representativo, porque los países grandes y los pequeños tienen el mismo peso, entonces nada garantiza que la política resultante vaya a ser en el interés de la mayoría de los europeos. Este problema ha cobrado una especial relevancia con la ampliación y en vísperas de la adopción del euro por parte de muchos de estos nuevos estados miembros, la mayoría de ellos economías pequeñas y con un rápido crecimiento. Desde un punto de vista científico, la cuestión también resulta interesante porque no sólo afecta a los órganos de gobierno del BCE sino también a una serie de agencias burocráticas, entre las que destaca la Comisión Europea o el Tribunal de Justicia Europeo. Si tales organizaciones se caracterizan por mandatos nacionales ocultos, el principio de igualdad de los estados miembros deviene incompatible con el beneficio de la mayoría. Por lo tanto, la cuestión que nos ocupa trasciende el BCE y se adentra en el dilema entre burocracia y democracia, entre independencia y representatividad.

A diferencia de lo que ocurre con la Reserva Federal, sin embargo, las votaciones en el Consejo de Gobierno del BCE son secretas, así que no es posible saber la postura de cada miembro. Sin embargo, los resultados de tales decisiones sí son públicos y fácilmente cuantificables. Así que es posible elaborar hipótesis sobre las motivaciones de los miembros y usar los resultados de las decisiones sobre tipos de interés para contrastarlas. Por ejemplo, se puede elaborar un sencillo modelo de elección racional de las decisiones sobre tipos de interés en el ECB bajo la hipótesis de un mandato nacional, y contraponerlo a la hipótesis nula de un mandato europeo. Las decisiones sobre tipos de interés son un campo de pruebas ideal para modelos de ese tipo, porque las preferencias sobre tipos de interés pueden suponerse unidimensionales y unimodales. De este modo, cada miembro del Consejo de Gobierno tendrá un tipo de interés ideal que puede ser representado a lo largo de una única recta.

El principal objetivo de la política monetaria en la UE es la estabilidad de precios. En otras palabras, el BCE tiene un objetivo de inflación (pongamos que el 2 por ciento). Para conseguir su objetivo, uno de los instrumentos del BCE es el tipo de interés que cobra a los bancos comerciales. Tipos de interés más bajos conducen a mayores préstamos por parte de los bancos comerciales, una mayor inversión, una mayor demanda agregada y una creciente presión al alza de los precios. Por el contrario, mayores tipos de interés del BCE conducen a menores préstamos por parte de los bancos comerciales, menor inversión, menor demanda agregada y menor presión de los precios al alza.

El BCE puede observar los niveles actuales de inflación y reaccionar en consecuencia, es decir, aumentar sus tipos de interés si la inflación excede del objetivo, y reducirlos si la inflación está por debajo del objetivo. Dicho mecanismo de ajuste puede ser representado por lo que se conoce como una función de reacción de política monetaria de la forma:

$$i = \rho + \lambda (\pi - \pi^*) \quad 6.1$$

donde  $i$  representa el tipo de interés ideal,  $\pi$  la tasa de inflación observada y  $\pi^*$  el objetivo de tasa de inflación, y  $\rho$  y  $\lambda$  son parámetros positivos.

Esta función de reacción puede ser simplificada para obtener una función econométrica:

$$i = (\rho - \lambda \pi^*) + \lambda \pi \quad 6.2$$

$$i = \mu + \lambda \pi \quad 6.3$$

que es un caso particular de la regla de Taylor para una política puramente centrada en un objetivo de inflación.

La ejecución de la política monetaria en la zona euro se basa en el control del tipo de interés a corto plazo, en concreto, el tipo de interés de descuento de las principales operaciones de refinanciación. Y si tenemos en cuenta que el BCE fija los tipos de descuento en múltiplos de un cuarto de punto, podemos adaptar la función de reacción para obtener la siguiente función econométrica:

$$c = \alpha + \beta \pi \quad 6.4$$

donde  $c$  sería el tipo de interés medido en cuartos de punto.

Ahora, supongamos que los miembros del Consejo de Gobierno del BCE comparten la misma función de reacción de política monetaria, con parámetros comunes  $\alpha$  y  $\beta$ . Pueden seguir existiendo diferencias en las preferencias de política monetaria si los miembros del Consejo de Gobierno llevan a cabo un mandato nacional y existen diferencias en las tasas de inflación ( $\pi$ ) entre sus países de origen. Dichas diferencias de inflación entre estados miembros son posibles incluso dentro de un mercado común con una moneda única, puesto que existen costes de transacción, y algunos bienes y servicios no son objeto de comercio internacional en absoluto (poca gente va a ir a cortarse el pelo a otro estado miembro aunque el precio sea más barato). Las causas probables de tales diferencias de inflación son las diferentes tasas de crecimiento,

que pueden ser debidas a diferencias en los ciclos económicos (por ejemplo, debidos a choques asimétricos) o a factores estructurales (por ejemplo, los estados miembros con un PIB per cápita menor tienden a crecer más rápido que los que tienen un PIB per cápita mayor). Por lo tanto, cada miembro del Consejo de Gobierno puede tener un tipo de interés ideal diferente que maximice su utilidad, y su utilidad se puede suponer que disminuye al alejarse el tipo de interés acordado de su tipo de interés ideal (por ejemplo, Meade y Sheets, 2002).

Las decisiones en el Consejo de Gobierno se toman por mayoría. Dado que las preferencias de tipos de interés pueden representarse a lo largo de una única dimensión y se pueden suponer unimodales, es aplicable el teorema del votante mediano. Este teorema, desarrollado por Arrow (1951), predice que el votante mediano será la bisagra y sus preferencias prevalecerán. Según nuestro modelo de determinación de preferencias sobre tipos de interés (función de reacción de política monetaria) especificado más arriba, la relación entre la tasa de inflación y el tipo de interés deseado es creciente, de modo que el miembro del Consejo de Gobierno del país con la inflación mediana será la bisagra. Si aplicamos el teorema del votante mediano a nuestro modelo, este miembro del Consejo de Gobierno dictará la política monetaria. Por lo tanto, bajo los supuestos de nuestro modelo basado en un mandato nacional, la tasa de inflación relevante no será la media de la zona euro, sino la inflación mediana de los miembros del Consejo de Gobierno.

En resumen, podemos suponer que la política de tipos de interés reacciona ante los movimientos en los precios. Sin embargo, habrá diferencias en las tasas de inflación entre los estados miembros de la zona euro. En un modelo basado en un mandato europeo como el contenido en los tratados, la tasa de inflación relevante será la de la zona euro en su conjunto. Por el contrario, en un modelo político basado en mandatos nacionales, la tasa de inflación relevante será la inflación mediana entre los miembros del Consejo de Gobierno. Para determinar si los miembros del Consejo de Gobierno se guían por intereses europeos o nacionales debemos averiguar qué modelo explica mejor la realidad, lo cual es el objetivo de la siguiente sección.

### 6.2.1. Evidencia empírica sobre la política monetaria

En la sección precedente hemos presentado los supuestos básicos de un modelo de elección racional de las decisiones de tipos de interés del BCE basado en mandatos nacionales. En esta sección comprobaremos este modelo frente a un modelo de referencia basado en un mandato Europeo. Para ello contamos con datos sobre los tipos de interés fijados por el BCE así como de las tasas de inflación de cada estado miembro de la eurozona, y de la eurozona en su conjunto, del periodo 1999-2006. En total, contamos con 96 observaciones.

La Tabla 6.1 presenta las dos especificaciones alternativas del modelo de la función de reacción monetaria del BCE. La primera corresponde al mandato europeo y el tipo de interés de descuento es explicado en función de la inflación media de la zona euro. El coeficiente de la variable de inflación (0,1473) es positivo, tal y como esperaríamos de

nuestro modelo. Pero éste explica apenas un 4 por ciento de la variabilidad de los tipos de interés ( $R^2$  de 0,0401). La segunda especificación se corresponde con un modelo que tiene en cuenta la mediana de inflación de los miembros del Consejo de Gobierno del BCE. Los resultados de la regresión nos dan un coeficiente positivo para la mediana de inflación (0,3687), tal y como era de esperar. El modelo, además, es mucho más explicativo que el del mandato europeo, puesto que explica un 22 por ciento de la variabilidad de los tipos de redescuento del periodo ( $R^2$  de 0,2286). Por supuesto, estos resultados deberían ser tratados con prudencia, ya que un  $R^2$  del 22 por ciento nos indica que manejamos aproximaciones muy burdas de la función de reacción de política monetaria del BCE, que puede estar influida por otras variables que no hemos incluido en el modelo. Pero, a la vista de la evidencia, el modelo basado en un mandato nacional es capaz de explicar mejor la política de tipos de interés del Banco Central Europeo.

**Tabla 6.1.** *Dos modelos de determinación del tipo de redescuento.*

	<i>Mandato europeo</i>		<i>Mandato nacional</i>	
<b>Constante</b>	2,1498	(0,0000)	1,5955	(0,0000)
<b>Inflación Euro-zona</b>	0,1473	(0,0336)		
<b>Inflación mediana</b>			0,3687	(0,0000)
<b>R<sup>2</sup></b>	0,0401		0,2286	

Datos mensuales del periodo 1999-2006 (96 observaciones). Tipo de interés medido en cuartos de punto. P-valor entre paréntesis.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del BCE y Eurostat.*

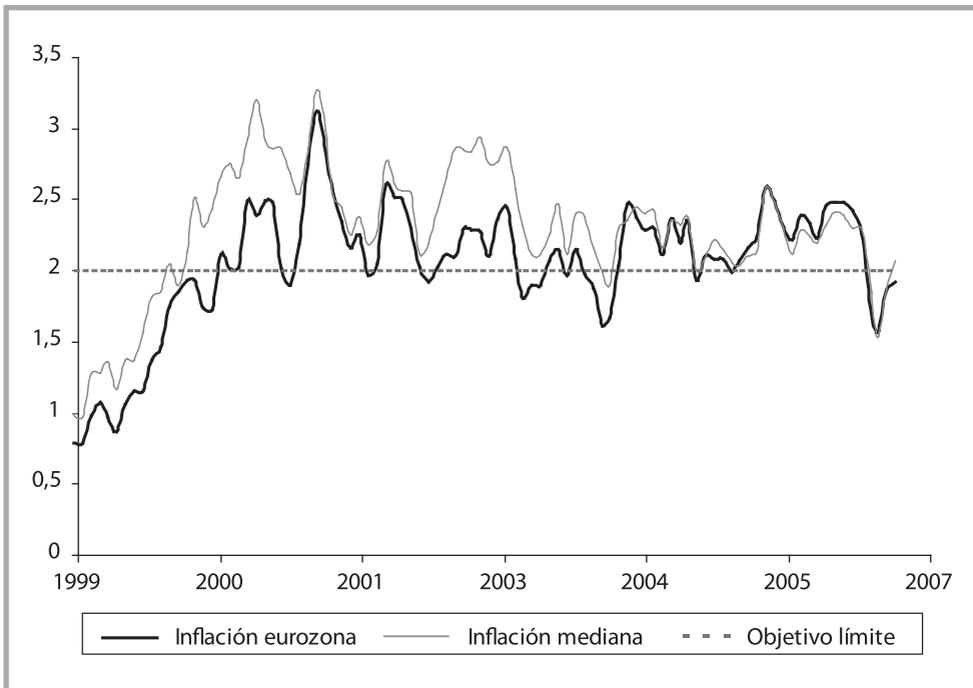
### 6.2.2. Un banco central antidemocrático e ineficaz

El hecho de que los miembros del Consejo de Gobierno del BCE actúen según intereses nacionales no tendría gran importancia si el sistema de votación por mayoría agregase esos intereses de forma que el resultado de la votación coincidiese con las preferencias de la mayoría de los ciudadanos de la eurozona. En otras palabras, si el BCE fuese representativo, la inflación mediana de los miembros se aproximaría a la media de la eurozona. El problema es que, si el BCE no es representativo, una mayoría de votos en su Consejo de Gobierno pueden respaldar políticas que no son beneficiosas para la mayoría de los ciudadanos de la eurozona.

En el sistema actual, el Consejo del Banco está integrado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales, todos ellos con derecho de voto. Éste no se pondera puesto que el sistema está basado en la ilusión de que los miembros del Consejo de Gobierno del Banco son independientes y se guían por el mandato europeo contenido en el Tratado. Por eso se considera que los miembros del Consejo de Gobierno intervienen en las votaciones no en función de sus intereses, sino de sus conocimientos y se supone que, por lo tanto, debe tener el mismo peso el gobernador de un país como Luxemburgo, con medio millón de habitantes, que el gobernador del Bundesbank, procedente de un país con 80 millones. El resultado es un Banco Central Europeo poco representativo.

El Banco Central Europeo no sólo es poco representativo, sino también incompetente. Su objetivo está claramente fijado por el Tratado de Maastricht: la estabilidad de precios. El propio BCE ha definido la estabilidad de precios como un índice de inflación en la zona euro próximo pero por debajo del 2 por ciento. Pero, a pesar de la generosidad del objetivo, la Figura 6.1 muestra cómo el Banco Central Europeo ha sido sistemáticamente incapaz de cumplir el mandato para el que fue creado. Así, si bien los niveles de inflación de la eurozona eran reducidos (por debajo del 1 por ciento) cuando el BCE asumió sus competencias en enero de 1999, éstos aumentaron durante ese año hasta situarse en niveles superiores al 2 por ciento a inicios de 2000. Desde entonces, en raras ocasiones ha permanecido la inflación de la eurozona por debajo del límite máximo fijado en un 2 por ciento. Éste es un elemento más que ilustra la ineficiencia del sistema actual del BCE, que no es democrático ni desde el punto de vista de la representatividad (gobierno del pueblo) ni de la eficacia (gobierno para el pueblo).

**Figura 6.1. Incumplimiento del objetivo de inflación por parte del BCE, 1999-2006.**



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del BCE y Eurostat.*

El 21 de marzo de 2003, el Consejo de la Unión Europea, reunido en su formación de jefes de estado o de gobierno, aprobó una decisión sobre la modificación del apartado 2 del artículo 10 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. La reforma se hizo con vistas a la inminente oleada de ampliaciones

de la Unión, fijando un límite de 15 gobernadores con derecho a voto en el Consejo de Gobierno del Banco, así como un sistema de rotación por grupos basados en el peso de los estados en la economía de la eurozona. El Consejo esperaba que este sistema evitase “situaciones en las que se considere que los gobernadores con derecho de voto pertenecen a bancos centrales nacionales (BCN) de estados miembros que, tomados conjuntamente, no representan a la economía de la zona del euro en su conjunto”.

**Tabla 6.2. Modelo de rotación del BCE: Frecuencias de derecho a voto por grupos.**

	Número de Estados miembros en la eurozona											
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
<b>Grupo 1</b>	5/5	5/5	5/5	4/5	4/5	4/5	4/5	4/5	4/5	4/5	4/5	4/5
<b>Grupo 2</b>	10/11	10/12	10/13	11/14	11/15	11/16	8/11	8/12	8/12	8/13	8/13	8/14
<b>Grupo 3</b>	—	—	—	—	—	—	3/6	3/6	3/7	3/7	3/8	3/8
<b>Ale./Lux.</b>	1,10	1,20	1,30	1,02	1,09	1,16	1,60	1,60	1,87	1,87	2,13	2,13

Fuente: *Elaborada a partir de datos en Belke y Styczynska (2006: 865-897).*

La reforma, sin embargo, además de tardía, es insuficiente en lo que a representatividad se refiere. Es tardía porque, aunque diferencia los países en función de su tamaño, esta diferenciación sólo producirá efectos cuando la zona euro supere los 15 miembros. Es insuficiente porque, incluso cuando la zona euro supere los 25 miembros, un país como Alemania, cuyo tamaño es más de 100 veces superior al de Luxemburgo, tan sólo tendrá derecho de voto con el doble de frecuencia que este país, tal y como muestra la Tabla 6.2.

Pero una mayor representatividad tampoco garantiza unos niveles reducidos de inflación. Esto queda claro al constatar que también la inflación del país mediano de los miembros del Consejo de Gobierno ha superado el límite del 2 por ciento durante el periodo 1999-2006 (véase la Figura 6.1). Da la impresión de que, o bien los miembros del Consejo de Gobierno subestiman de manera sistemática los niveles de inflación, o bien no anteponen el objetivo de estabilidad de precios a otras consideraciones. En otras palabras, o bien los miembros del Consejo de Gobierno son incompetentes, o bien incumplen a sabiendas los preceptos del Tratado. En efecto, los criterios de convergencia fijados en Maastricht para acceder al euro suponían un fuerte incentivo para que los gobernadores nacionales mantuviesen la inflación a raya pero, una vez dentro de la eurozona, este incentivo se pierde. Por lo tanto, es probable que un aumento de la representatividad no sea suficiente para conseguir que el Banco cumpla con eficacia el objetivo marcado. Una opción interesante a este respecto sería un sistema de incentivos por cumplimiento de objetivos a los miembros del Consejo, similar al que existe en muchas empresas privadas. Los miembros percibirían su remuneración en función de la aproximación entre la inflación efectiva y el objetivo fijado por el legislador.

Tal y como muestra Walsh (1995), un simple contrato que haga de las recompensas recibidas por el banquero central (los ingresos del gobernador, el presupuesto del banco central) una función lineal de la tasa de inflación elimina el sesgo inflacionista de la política discrecional a la vez que asegura una política de respuesta óptima frente a perturbaciones de la oferta agregada. Persson y Tabellini (1993) extienden este resultado y comparan el enfoque contractual basado en medidas observables de desempeño con el establecimiento legislativo de la independencia del banco central. Los contratos de salario basados en los resultados, sin embargo, pueden ser difíciles de aplicar, y se argumenta con frecuencia que los banqueros centrales no están suficientemente motivados por la ganancia personal para responder directamente a incentivos financieros. Cuando las transferencias financieras están restringidas, un resultado general de la literatura principal-agente es que la amenaza de despido del agente puede desempeñar un papel en el contrato óptimo (véase Singh, 1982). Walsh (1993) muestra que la política de compromiso socialmente óptima podría sostenerse si el banquero central fuese destituido cuando la inflación excediese un nivel crítico. Si a los banqueros centrales les preocupa conservar el cargo, la amenaza de destituir al gobernador eleva el coste de una política de crecimiento monetario excesivo y puede servir para hacer cumplir una política de baja inflación (Walsh, 1995). Un sistema así se viene aplicando con éxito en Nueva Zelanda desde 1989.

La *Reserve Bank of New Zealand Act* de 1989 dispone que, como en el caso del BCE, la función primordial del *Reserve Bank* consiste en alcanzar y mantener la estabilidad del nivel general de precios. Pero, a diferencia del caso europeo, en la citada ley no se mencionan otros objetivos secundarios, como el empleo o el crecimiento, que puedan entrar en conflicto con el objetivo principal. El propósito del *Act* es establecer un objetivo de política alcanzable por el cual el *Reserve Bank* haya de rendir cuentas. Este objetivo viene determinado por un *Policy Target Agreement (PTA)* con el ministro de Finanzas. Estos objetivos pueden ser revisados por acuerdo entre el gobernador y el ministro de finanzas siempre y cuando los nuevos objetivos queden registrados por escrito y sean publicados en el diario oficial de la Cámara de Representantes. Los *PTAs* son documentos públicos y, por lo tanto, un gobierno no puede cambiar en secreto los objetivos para conseguir un incremento a corto plazo en el crecimiento económico.

El *Policy Target Agreement* previsto en el *Reserve Bank Act* representa un contrato profesional entre un principal (el gobierno) y un agente (el gobernador del *Reserve Bank*, sobre el que recae explícitamente la responsabilidad de la consecución de los objetivos fijados en el *PTA*). Entre los aspectos clave del contrato están (1) la especificación de un objetivo de política explícito (la estabilidad de precios); (2) la utilización de la inflación realizada medida por un determinado índice como medida de desempeño, estando el gobernador sujeto a la destitución si la inflación excede un nivel crítico; y (3) un procedimiento para renegociar los resultados de inflación que llevarían a la destitución a la luz de ciertas perturbaciones económicas específicas, tales como cambios en los precios del petróleo, el incremento de los impuestos o desastres naturales que afecten a la agricultura. Dada esta medida de desempeño, el gobernador es libre de llevar a cabo la política monetaria con discrecionalidad y sin interferencia directa (Walsh, 1995).

Un sistema idéntico al de Nueva Zelanda no sería fácil de aplicar en la Unión Europea, teniendo en cuenta las particularidades de ésta. Sin embargo, sí que se podrían adaptar ciertos elementos del sistema neozelandés. Por ejemplo, el contrato que fija el objetivo de inflación, que en Nueva Zelanda es acordado entre el gobierno y el *Reserve Bank*, en la UE podría ser acordado entre el Consejo y el BCE. Los criterios de evaluación del desempeño deberían ser claros y hacerse públicos, como en el caso neozelandés, especialmente la lista de excepciones que permitan exceder el límite de inflación acordado. De esta forma se podría saber en todo momento si el Banco incumple los objetivos marcados. Pero, a diferencia de Nueva Zelanda, teniendo en cuenta la estructura federal del BCE, no se puede concentrar la responsabilidad de la política del Banco en una sola persona. Por eso sería importante que se hiciesen públicos los votos de los miembros de su Consejo de Gobierno. Así, en caso de sobrepasarse el límite de inflación fijado, se sabría qué gobernadores han contribuido a ello con su defensa de una política demasiado laxa. La pérdida de reputación que esto conllevaría, unida a las repercusiones que podría traer a la hora de su posible renovación en el cargo, podrían suponer un incentivo para los banqueros.

### **6.3. El pacto de estabilidad y el procedimiento de déficit excesivo**

---

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue adoptado por el Consejo Europeo en la Cumbre de Dublín de diciembre de 1996. Este acuerdo político se enmarca en el contexto de la adopción de la moneda única. El Pacto fue inicialmente propuesto por el ministro alemán de finanzas Theo Waigel a mediados de los 90. Alemania había mantenido desde mucho tiempo atrás una política de baja inflación, que había supuesto una gran parte del buen desempeño de la economía alemana desde los años 50. El gobierno alemán esperaba asegurar la continuación de esa política a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que limitaría la capacidad de los gobiernos de ejercer presiones inflacionistas sobre la economía europea. Basado en los criterios de convergencia exigidos para entrar en el euro, el objetivo del Pacto es velar por que el esfuerzo de los estados miembros en materia de disciplina presupuestaria siga adelante tras la introducción de la moneda única. El Pacto pretende evitar que una política presupuestaria laxista en un estado miembro pueda penalizar a los demás estados a través de los tipos de interés y crear presiones inflacionistas. Asimismo, va encaminado a lograr una convergencia constante y sostenible de las economías de la zona euro. En definitiva, el Pacto está diseñado para contribuir al clima general de estabilidad y prudencia financiera sobre las que se sustente el éxito de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

El fundamento jurídico del Pacto se encuentra en los artículos 99 y 104 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, con las enmiendas adoptadas en 1993 en Maastricht. El Pacto tiene dos vertientes, una preventiva, mediante la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas, y una correctora, mediante la aplicación del procedimiento de déficit excesivo. Por lo que se

refiere a la vertiente preventiva, a medio plazo, los estados miembros se comprometen a cumplir el objetivo de una situación próxima al equilibrio presupuestario y a presentar al Consejo y a la Comisión un programa de estabilidad que se actualizará cada año. Basándose en el mismo modelo, los estados que no participan en la tercera fase de la UEM, es decir, los que (todavía) no han introducido el euro, han de presentar un programa de convergencia.

Por lo que se refiere a la vertiente correctora, un procedimiento de déficit excesivo obliga a los estados miembros a evitar los déficits excesivos en sus presupuestos nacionales. Es la Comisión la que evalúa, y el Consejo quien decide, si existe un déficit excesivo o no. La Comisión, que elabora un informe a este objeto, debe tomar en consideración todos los factores pertinentes (condiciones coyunturales, reformas, etc.) para la existencia de un déficit excesivo. Cuando el Consejo decide que un estado miembro registra un déficit excesivo, en un primer momento formula recomendaciones dirigidas al estado afectado. Este último debe poner fin a la situación en un plazo preciso. Si el estado no se ajusta a las recomendaciones, el Consejo puede emplazarle a tomar las medidas apropiadas para reducir el déficit. Llegado el caso, el Consejo puede aplicar sanciones o multas e instar al Banco Europeo de Inversiones (BEI) a que revise su política de préstamos respecto de dicho estado. Los valores de referencia para la existencia de un déficit público excesivo se especifican en un protocolo anexo al Tratado: 3 por ciento del PIB para el déficit público y 60 por ciento para la deuda pública.

No obstante, las sanciones no son automáticas, sino que se someten a una evaluación de circunstancias por parte del Consejo. Un reglamento del Consejo de 1997 precisa el procedimiento de déficit excesivo, estableciendo las excepciones que puedan justificar que un estado sobrepase los límites de manera temporal. Algunos apuntan a que el procedimiento de déficit excesivo ha sido aplicado de manera inconsistente, después de que el Consejo de Ministros no haya aplicado sanciones contra Francia y Alemania, a pesar de haberse iniciado un expediente sancionador cuando se trató de Portugal en 2002 y Grecia en 2005, aunque nunca llegasen a imponerse multas.

El 25 de noviembre de 2003, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que ha garantizado el equilibrio presupuestario y la credibilidad económica de la zona euro, quedó herido de muerte, después de que Francia y Alemania consiguieran eludir el castigo que debía derivarse de su flagrante incumplimiento del límite de déficit público. El Consejo de Ministros de la UE optó por suspender la aplicación de las sanciones a los dos colosos europeos en el curso de una tormentosa reunión que se prolongó hasta entrada la madrugada. José María Aznar consideró “un durísimo golpe” para Europa que se haya eximido a París y Berlín del pago de las sanciones impuestas por su exceso de déficit. Jean-Claude Trichet, presidente del BCE, advirtió que incumplir el Pacto de Estabilidad acarrea “serios peligros” y puede ocasionar la subida del precio del dinero. Tampoco se anduvo con medias tintas el comisario de asuntos económicos y monetarios. Para Pedro Solbes, la decisión, adoptada por mayoría cualificada en el Ecofin, “no tiene base legal” y sugirió que la Comisión podría recurrirla (González y Cruz, 2003).

El recurso presentado por la Comisión, sin embargo, perdería su sentido al ser reformado el reglamento que rige el procedimiento de déficit excesivo en junio de 2005. La reforma amplió considerablemente la lista de excepciones y el consiguiente margen de interpretación política por parte del Consejo. Las modificaciones, promovidas por el comisario de asuntos económicos y monetarios, Joaquín Almunia, para complacer las demandas de Francia y Alemania, no estaban exentas de polémica. Cuando se desveló la propuesta, en septiembre de 2004, el Bundesbank ya advertía de los riesgos que conllevaba el “aligeramiento” del Pacto. El *Buba*, como se conoce al Bundesbank en Alemania, aseguró en un informe que la reforma “sería una señal equivocada” y que sólo servirá “para debilitar la política monetaria europea” (Moreno, 2004). Tan sólo un par de semanas después, el presidente del Banco Central Europeo (BCE), Jean-Claude Trichet, calificó de “peligrosa” la reforma del Pacto de Estabilidad de Almunia. Según Trichet, “no se debe tocar la parte correctiva del Pacto de Estabilidad”. En concreto, rechazó la posibilidad de aplicarlo “caso por caso” a cada país (“las circunstancias nacionales son muy peligrosas”, aseveró) y la de modificar la consideración de “circunstancias excepcionales” para tener en cuenta los periodos de menor crecimiento en los países que incumplen el límite del 3 por ciento (González, 2004).

La realidad es que el Pacto ha demostrado su incapacidad de hacerse cumplir contra los países grandes como Francia y Alemania, país este último que, irónicamente, fue su mayor promotor. Estos países han incurrido en déficits excesivos según la definición del pacto durante algunos años. Para los observadores externos del pacto en países donde existe un movimiento para entrar en la eurozona, como el Reino Unido, Dinamarca y Suecia, el fracaso del Pacto en hacer cumplir sus disposiciones sobre Francia y Alemania es visto como una razón contra la entrada en el euro. Esto se cita como un ejemplo más de la intimidación Franco-Alemana de otros estados miembros cuando les conviene. Para poder entender el fracaso del Pacto de Estabilidad analizamos a continuación el procedimiento de déficit excesivo.

### **6.3.1. El que esté libre de pecado, que tire la primera piedra**

Es la Comisión la que evalúa, y el Consejo quien decide, si existe un déficit excesivo o no. La Comisión, que elabora un informe a este objeto, debe tomar en consideración todos los factores pertinentes (condiciones coyunturales, reformas, etc.) para la existencia de un déficit excesivo. Pero es el Consejo el que tiene la última palabra sobre si se declara la existencia de déficit excesivo y se adoptan recomendaciones, advertencias o sanciones. En todos los casos, el Consejo se ha de pronunciar sobre la base de la recomendación de la Comisión, por mayoría de dos tercios de los votos de sus miembros, ponderados de conformidad con el apartado 2 del artículo 205 (véase la Tabla 6.3) y excluidos los votos del representante del estado miembro del que se trate. De conformidad con el artículo 109K.5, sólo tendrán derecho de voto los estados miembros participantes en la moneda única, quedando asimismo excluidos del cómputo de la mayoría cualificada los estados miembros acogidos a una excepción.

**Tabla 6.3. Procedimiento de déficit excesivo.**

Estado	Votos	Procedimiento abierto	Minoría de bloqueo necesaria	Alianza potencial de infractores
Alemania	29	2002-2007	54	95
Francia	29	2003-2007	54	95
Italia	29	2005-	54	95
España	27	Nunca	55	97
Holanda	13	2004-2005	60	111
Bélgica	12	Nunca	60	112
Grecia	12	2004-2007	60	112
Portugal	12	2002-2004 y 2005-	60	112
Austria	10	Nunca	61	114
Finlandia	7	Nunca	62	117
Irlanda	7	Nunca	62	117
Luxemburgo	4	Nunca	63	120
<b>Total</b>	191			

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del sitio web de la Comisión.*

La Tabla 6.3 muestra por qué es muy poco probable que se adopten sanciones por déficit excesivo. El motivo es simple: se encomienda la imposición de medidas disciplinarias a los mismos ministros de finanzas que en ese momento o en un futuro próximo pueden estar sometidos a un expediente de infracción. El resultado más probable es que se produzca una alianza entre los estados infractores con el fin de alcanzar una minoría de bloqueo que impida la imposición de sanciones. Esto fue lo que ocurrió en noviembre de 2003, cuando el Consejo de Ministros decidió suspender la aplicación de las sanciones a Francia y Alemania. Entonces, tanto la Comisión Europea como España, Austria, Finlandia y Holanda se opusieron con firmeza a ese trato de privilegio sin precedentes (González y Cruz, 2003). Los cuatro países partidarios de la imposición de las multas eran, como es de esperar, países con sus cuentas públicas en regla (tal y como se aprecia en la Tabla 6.3, ninguno de ellos había estado sujeto a un procedimiento de déficit excesivo hasta la fecha). Sin embargo, sus argumentos sirvieron de poco, ya que los votos que sumaban no alcanzaban ni de lejos la mayoría cualificada necesaria para aprobar la imposición de las multas. Cuando se deja la disciplina en manos de los infractores, se aplica el dicho bíblico de que “el que esté libre de pecado, que tire la primera piedra”, lo cual provoca la pasividad del Consejo. Si a esto unimos las elevadísimas exigencias de una mayoría cualificada en el Consejo, la amenaza de sanción se torna poco creíble y pierde así su efecto disuasorio.

Una posible reforma del procedimiento de déficit excesivo consistiría en intentar reducir al máximo el margen de interpretación política, y dejar la imposición de sanciones en manos de la Comisión Europea. Se trataría sin duda de una delegación de competencias coherente con el papel tradicional de la Comisión como guardián de los tratados. En el seno de esta institución, las decisiones se adoptan por mayoría simple, con lo cual sería más difícil formar una minoría de bloqueo para evitar las sanciones. Esta opción no sería incompatible con el mantenimiento de un cierto margen de interpretación política por parte del Consejo, aunque debería invertirse la carga de la mayoría, de modo que fuese necesaria una mayoría absoluta para levantar las sanciones impuestas por la Comisión. De esta forma, el Consejo mantendría una suerte de control similar al que ejerce por medio de la comitología, que hemos analizado en el Capítulo 4. Otra opción sería que el Consejo mantuviese la competencia de imponer multas, pero al menos se les suprimiese el derecho de voto a los países sometidos a un procedimiento de infracción.

#### 6.4. Los Tratados, la inflación y las hipotecas

---

En este capítulo hemos analizado los procedimientos que regulan las políticas monetaria y fiscal de la Unión Europea. En primer lugar, hemos visto el funcionamiento interno del Banco Central Europeo, institución responsable de la política monetaria de la Unión. Lo primero que hemos observado es que, detrás de la apariencia de tecnocracia que pretende dar el Banco, se esconden debates políticos importantes, originados por la diferente estructura económica de los estados miembros que conforman la zona euro. Los países que más crecen propugnan una política monetaria estricta que alivie las tensiones inflacionistas que se producen en sus economías. Los países que menos crecen, por su parte, tienden a defender una política monetaria más relajada, con la esperanza de que esto ayude a dinamizar sus economías. El resultado de esta pugna entre estados viene dado por la regla de decisión del BCE, que asigna igual peso a los países grandes que a los pequeños. Lo que es bueno para la mayoría de los estados, desgraciadamente, no tiene por qué ser bueno para la mayoría de los ciudadanos. La experiencia de los años en los que el BCE ha llevado a cabo la política monetaria desde 1999, con una inflación superior al límite fijado, demuestra que el sistema no funciona.

La Unión Europea ha adoptado reformas encaminadas a incrementar la representatividad de los órganos de gobierno del BCE, por medio de un sistema que limitará el número de derechos de voto en el Consejo de Gobierno del Banco, gozando los estados más grandes de derecho de voto con mayor frecuencia que los países más pequeños. Pero ésta es una reforma tardía e insuficiente. Quizá la clave para resolver el problema esté en incrementar los incentivos de los miembros del Consejo de Gobierno para cumplir con los niveles de referencia fijados por el Consejo.

En el capítulo hemos analizado también el funcionamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, y más en concreto el procedimiento de déficit excesivo. En este caso hemos mostrado cómo el procedimiento para imponer sanciones a los estados

infractores requiere una mayoría tan elevada, que es muy sencillo para un estado encontrar una alianza para crear una minoría suficiente para bloquear las sanciones. En muchos casos bastará con que se alíe con otros estados infractores. El resultado es que el procedimiento sancionador pierde eficacia, y con ello lo hace también su función disuasoria de los déficits excesivos. La solución propuesta en este caso pasa por dejar las sanciones en manos de la Comisión Europea, quedando para el Consejo una posibilidad de revisión por mayoría cualificada. De esta manera ya no bastaría con una minoría de bloqueo para eludir las sanciones, sino que sería necesaria una mayoría cualificada, más costosa de conseguir, con lo que aumentaría el efecto disuasorio del procedimiento.

En conjunto, en este capítulo hemos visto cómo el inadecuado diseño de las reglas del juego puede conducir a resultados indeseables. En caso de la política monetaria, el mal funcionamiento del Banco Central puede ser la causa de una inflación excesiva. En el caso de la política fiscal, el mal funcionamiento del procedimiento de déficit excesivo da lugar a mayores déficits públicos, mayor necesidad de endeudamiento del sector público, con lo que esto supone para el encarecimiento del crédito. En otras palabras, en este capítulo hemos visto cómo un mal diseño institucional puede afectar a cuestiones tan importantes para los ciudadanos como son la cesta de la compra o el precio de las hipotecas.



# Organización institucional

---

## Plan del capítulo

- 7.1** Introducción
- 7.2** Organización del Parlamento
- 7.3** Organización del Consejo
- 7.4** Organización de la Comisión
- 7.5** Organización del Tribunal de Justicia
- 7.6** El equilibrio entre especialización y coordinación



## 7.1. Introducción

---

Milán, noviembre de 1967. La Democracia Cristiana italiana celebra su décimo congreso. Adolfo Sarti, con Francesco Cossiga y Paolo Emilio Taviani, fundan la corriente de los *pontieri*, así denominada porque debe hacer de puente entre la mayoría y la izquierda. Los *pontieri* obtienen el 12 por ciento y toca decidir los cargos de dirección. Entonces, Massimiliano Cencelli, un funcionario del partido que actúa como secretario de Sarti, propone lo siguiente: “si tenemos el 12 por ciento, como en el consejo de administración de una empresa los cargos son repartidos en base a las acciones poseídas, lo mismo debe ocurrir con los cargos de partido y de gobierno en base a los carnets de afiliado de cada facción”. Sarti le dice que trabaje sobre el asunto. De ese modo, Taviani mantuvo el ministerio del interior, Gaspari fue subsecretario de correos, Cossiga de defensa, Sarti de turismo y espectáculos. Y así nace el *Manuale Cencelli*, una fórmula algebraica para regular el reparto de los cargos públicos entre los distintos partidos o corrientes ideológicas que formaban una coalición de gobierno.

Durante la llamada Primera República italiana, el *Manuale Cencelli* determina cuántos puestos o cargos y de qué tipo debían asignarse a cada partido y, dentro del partido, a cada corriente. Por ejemplo, al formarse un nuevo gobierno, especialmente un gobierno de coalición, hay que asignar o reasignar un nutrido número de cargos (ministros, subsecretarios, directores generales, funcionarios especiales, presidentes, administradores y consejeros de entes y sociedades participadas, etc.) en función de las nuevas circunstancias políticas. El *Manuale Cencelli* sirve como norma reguladora, de modo que nadie pueda tener algo que recriminar, basándose en valores fijos que son la base sobre la que los cargos asignables se sopesan cualitativamente (por ejemplo, un ministro vale dos subsecretarios y medio). Dentro de la cuota de cargos pertenecientes a un partido, las corrientes del mismo se los reparten en proporción al número de carnets de afiliado de los respectivos líderes de cada corriente. Este manual nunca es formalmente publicado, aunque sí se distribuye en forma de panfleto, cuya circulación está estrictamente reservada a los círculos de la política italiana. Pero la cosa se hace de dominio público porque, durante las crisis de gobierno, Sarti, al que le gusta bromear, responde siempre a los periodistas que piden predicciones: “preguntádselo a Cencelli”.

El *Manuale Cencelli* no ha dejado nunca de causar perplejidad entre los ciudadanos italianos y de sugerir ironías poco honrosas en el extranjero. Se le recrimina a este método que las asignaciones de cargos no vengan determinadas por la valía personal de los designados sino por el peso en términos de escaños o de afiliados de la facción a la que pertenecen. Se critica la mercantilización de la política que supone esta fórmula de reparto del poder basada en cuestiones estrictamente cuantitativas. Pero la realidad es que este sistema se ha extendido más allá de las fronteras italianas y, desde hace mucho, se ha convertido en un rasgo permanente de la organización interna de instituciones de la Unión Europea.

De hecho, fue en el Parlamento Europeo donde yo oí por primera vez hablar del *Manuale Cencelli*, del que era entonces uno de los directores generales en la secretaría de la institución, el italiano Luigi Mormino. En efecto, el Parlamento Europeo aplica una versión del *Manuale Cencelli* a la distribución de los cargos internos (vicepresidencias, presidencias de comisión, etc.) entre los grupos políticos, y entre los partidos nacionales que forman cada grupo político. Pero incluso a niveles inferiores, como puede ser el reparto de ponencias entre los miembros de una determinada comisión parlamentaria, se aplican métodos de reparto del poder más avanzados si cabe que el *Cencelli* original.

Los sistemas de división del trabajo de este tipo pueden dar lugar a situaciones preocupantes. Por ejemplo, observando la composición de la comisión de pesca del Parlamento Europeo en 2003 observé que, a pesar de la primera impresión de que la mayoría de las nacionalidades de la Unión estaban representadas en ella, ciertos estados miembros estaban relativamente mejor representados que otros. Así, estados como Irlanda, Portugal, España o Reino Unido tenían una representación desproporcionadamente alta, mientras que estados como Luxemburgo o Austria no estaban representados en absoluto. A primera vista, además, daba la impresión de que los estados con un importante sector pesquero eran los que mantenían la voz cantante en esta comisión, lo cual planteaba un doble dilema. En primer lugar, el Parlamento no sería representativo de la cámara en su conjunto y por ende, de la población en Europa. En segundo lugar, y más preocupante aún, si los estados pesqueros son los que dictaban la política de pesca, era posible que esta política presentase un sesgo intervencionista favorable a este sector, en detrimento de consumidores y contribuyentes.

En este capítulo analizaremos la organización interna de las principales instituciones de la Unión. Presentaremos tanto las ventajas como los peligros que entrañan los diferentes sistemas de división del trabajo que las instituciones vienen aplicando, así como las estructuras de coordinación que utilizan para mitigar estos últimos.

## 7.2. Organización del Parlamento

---

Desde sus inicios, el PE ha hecho uso de su derecho de aprobar su propio reglamento para maximizar sus poderes. Tal y como predeciría un modelo macro de desarrollo institucional basado en la literatura congresual americana, las enmiendas al reglamento interno del Parlamento han estado lógicamente y cronológicamente ligadas a cambios exógenos significativos en sus poderes (Kreppel, 2002). Conceder poderes legislativos a un parlamento tiene el potencial de transformar ese parlamento de una cámara de debate en un verdadero órgano legislativo, y éste ha sido el caso del PE (Kreppel, 2002). Al diseñar su reglamento, el Parlamento Europeo ha intentado mantener un equilibrio entre la división del trabajo necesaria para llevar a cabo sus múltiples y con frecuencia complejas funciones, por un lado, y la necesidad de coherencia política y la representatividad de los resultados políticos, por otro.

### 7.2.1. División del trabajo: Las comisiones parlamentarias

Uno de los principales objetivos de la organización interna del Parlamento Europeo es asegurar una adecuada división del trabajo, la cual se consigue por medio del sistema de comisiones. Como la mayoría de las instituciones parlamentarias, el PE organiza su trabajo en una serie de comisiones permanentes con jurisdicciones definidas de manera sectorial (véase el anexo VI del Reglamento del Parlamento). Tal y como se aprecia en la Tabla 7.1, el PE tiene en la actualidad 20 comisiones permanentes, que van desde la famosa comisión de asuntos exteriores hasta la menos popular comisión de peticiones, pasando por las poderosas comisiones de medio ambiente, de asuntos jurídicos o de asuntos económicos y monetarios. Las comisiones tienen importantes prerrogativas, como la capacidad de presentar enmiendas a las propuestas legislativas para ser votadas en el pleno. El sistema de comisiones es de la máxima importancia en el funcionamiento diario del Parlamento, lo cual queda evidenciado por el hecho de que el PE se reserve dos semanas al mes para reuniones de las comisiones. Por lo tanto, el sistema de comisiones merece una atención especial.

Hay dos grupos principales de teorías que explican la creación, el papel y la organización del sistema de comisiones. Por una parte, las teorías distributivas enfatizan la autoselección de los miembros de las comisiones (p.e. Shepsle, 1978). Estas teorías predicen que las comisiones atraerán predominantemente a miembros de circunscripciones que tienen mucho que ganar o perder del producto de la comisión, los conocidos como “interesados” o “altodemandantes”. Así, por ejemplo, estas teorías predicen que la comisión de agricultura estará plagada de miembros que representan a circunscripciones agrícolas y que por lo tanto promoverán una política que fomente excesivamente las subvenciones agrícolas, en detrimento de los contribuyentes. Como consecuencia, las comisiones serán, en sus respectivos ámbitos de competencia, no representativas de la cámara en su conjunto. El sistema de comisiones representa, desde esta perspectiva, una especie de intercambio de favores institucionalizado mediante el cual los diputados renuncian a poder en ciertos ámbitos a cambio de un poder extra en el ámbito de la comisión a la que pertenecen. Este intercambio no es necesariamente malo desde un punto de vista normativo, puesto que permite tener en cuenta la intensidad de las preferencias de los diputados sobre las diferentes materias (Weingast y Marshall, 1988).

Las teorías informativas, por su parte, enfatizan dos aspectos diferentes de la política legislativa (p.e. Krehbiel, 1991). En primer lugar, las decisiones de una asamblea requieren una mayoría. En segundo lugar, la política legislativa se caracteriza por la incertidumbre sobre la relación entre políticas y resultados. A partir de estos dos postulados, las teorías informativas predicen la formación de comisiones heterogéneas y representativas de la cámara en su conjunto (tan sólo en casos excepcionales contemplan estas teorías la preponderancia de diputados con preferencias extremas dentro de una comisión, por motivos institucionales, cuando éstos representan especialistas a bajo coste). El propósito de todo el sistema de comisiones es, según las teorías informativas, el facilitar la adquisición, por medio de la especialización, de la información necesaria para reducir la incertidumbre sobre la relación entre políticas

y resultados. Finalmente, otras teorías han resaltado otros aspectos de la política legislativa, como el papel desempeñado por los partidos políticos (Cox y McCubbins, 1993) y otras han intentado combinar las distintas contribuciones de las teorías anteriores (Maltzman, 1997). Este debate, que empezó en la literatura congresual americana, ha llegado también al estudio del Parlamento Europeo.

**Tabla 7.1. Comisiones permanentes del Parlamento Europeo, 2004-2006.**

<i>Comisión parlamentaria</i>	<i>Procedimientos</i>	<i>Miembros titulares</i>	<i>Proc. por miembro</i>
Asuntos jurídicos	137	28	4,89
Control presupuestario	101	40	2,53
Libertades civiles, justicia y asuntos de interior	137	60	2,28
Pesca	65	37	1,76
Asuntos económicos y monetarios	83	51	1,63
Transportes y turismo	81	50	1,62
Medio ambiente, salud pública y seguridad alimentaria	89	68	1,31
Agricultura y desarrollo rural	58	47	1,23
Comercio internacional	40	33	1,21
Industria, investigación y energía	58	54	1,07
Asuntos exteriores	87	86	1,01
Presupuestos	50	50	1,00
Cultura y educación	35	38	0,92
Desarrollo	30	36	0,83
Asuntos constitucionales	24	29	0,83
Empleo y asuntos sociales	41	52	0,79
Mercado interior y protección del consumidor	30	44	0,68
Derechos de la mujer e igualdad de género	23	40	0,58
Desarrollo regional	24	57	0,42
Peticiones	10	38	0,26
<b>Media</b>	60	47	1,28

Fuente: *Elaborada a partir de datos en el Observatorio Legislativo del Parlamento Europeo (OEIL).*

Shaun Bowler y David Farrell (1995) han llevado a cabo un estudio del sistema de comisiones del Parlamento Europeo, concluyendo que “las comisiones del PE están formadas con vistas a la heterogeneidad —más que de altodemandantes homogéneos—” ya que “la composición de las comisiones generalmente refleja la composición ideológica de la cámara. No es el caso que comisiones específicas estén dominadas por bloques de votación nacionales o ideológicos”. Sin embargo, los autores reconocen que este patrón es menos claro cuando se fijan en intereses más concretos, más personales. Por ejemplo, muestran que los diputados relacionados con intereses agrícolas y los de las regiones periféricas tienen una probabilidad significativamente superior de formar parte de las comisiones de agricultura y asuntos regionales, respectivamente. Para Bowler y Farrell, esta evidencia puede decirse que apoya tanto la tesis de los altodemandantes de Shepsley como la de los “bajos costes de especialización” de Krehbiel. En resumen, concluyen que, al menos en el caso del PE, la especialización es positiva.

**Tabla 7.2. Reparto de puestos en la comisión de pesca por miembros.**

	<i>Diputados en la comisión</i>	<i>%</i>	<i>Diputados en el Parlamento</i>	<i>%</i>	<i>Proporción</i>
<b>Irlanda</b>	7	7,22	15	2,40	3,01
<b>Portugal</b>	7	7,22	25	3,99	1,81
<b>España</b>	15	15,46	64	10,22	1,51
<b>Reino Unido</b>	17	17,53	87	13,90	1,26
<b>Holanda</b>	6	6,19	31	4,95	1,25
<b>Francia</b>	15	15,46	87	13,90	1,11
<b>Italia</b>	13	13,40	87	13,90	0,96
<b>Dinamarca</b>	2	2,06	16	2,56	0,81
<b>Finlandia</b>	2	2,06	16	2,56	0,81
<b>Grecia</b>	3	3,09	25	3,99	0,77
<b>Suecia</b>	2	2,06	22	3,51	0,59
<b>Alemania</b>	7	7,22	99	15,81	0,46
<b>Bélgica</b>	1	1,03	25	3,99	0,26
<b>Austria</b>	0	0,00	21	3,35	0,00
<b>Luxemburgo</b>	0	0,00	6	0,96	0,00
<b>Total</b>	97	100,00	626	100,00	1,00

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos en el sitio web del PE a 15 de marzo de 2003.*

Pero los datos avanzados en la introducción de este capítulo sobre la comisión de pesca exigen un estudio más profundo (véase la Tabla 7.2). En primer lugar, podría

profundizarse en la cuestión de la representatividad utilizando variables socioeconómicas de la circunscripción como aproximaciones a las preferencias de los diputados. En segundo lugar, inspirándose en el trabajo de Richard Hall (1996) sobre la participación en el Congreso, podría irse más allá del análisis de la composición nominal de las comisiones e investigar también la participación real dentro de la comisión. En particular, se podría tener en cuenta la figura del ponente, que es clave para entender el funcionamiento del Parlamento Europeo, tal y como hemos visto en el Capítulo 3.

En esta línea, usando el peso del sector pesquero en el estado miembro de origen de un diputado como una aproximación de sus preferencias, un estudio concluye que los miembros de la comisión de pesca son heterogéneos pero están sesgados a favor de los intereses pesqueros, y que lo mismo es aplicable a los ponentes (Varela, 2001). Así que, a primera vista, la evidencia es ambigua. Por un lado, el predominio de altodemandantes está en línea con las teorías distributivas. Por otro lado, la heterogeneidad de los miembros de la comisión aparenta estar en línea con las teorías informativas. Sin embargo, la gran heterogeneidad entre los ponentes no produce los mismos efectos que la heterogeneidad entre los miembros de la comisión. El motivo es que, si bien la heterogeneidad entre los miembros de la comisión de pesca da lugar a decisiones mejor informadas gracias al señalamiento confirmatorio (Krehbiel, 1991), distintos ponentes trabajan sobre expedientes diferentes, de modo que sus opiniones heterogéneas no se confrontan en el debate para dar lugar a una decisión mejor informada. Por su parte, Kaeding (2004) contrapone las asignaciones de ponencias en la comisión de medio ambiente entre 1995 y 1999 con datos ocupacionales, de pertenencia a grupos, ideológicos y nacionales, llegando a la conclusión de que el grupo de ponentes no es representativo del pleno en su conjunto. Los diputados de “países nórdicos” que promueven una mayor integración medioambiental europea y de grupos políticos con un especial interés en temas medioambientales (por ejemplo, los Verdes) tienen mayor probabilidad de ser ponentes, al igual que los diputados afiliados a grupos de interés ambientalistas. Todos estos resultados encajan con las teorías distributivas, aunque también la experiencia en la política europea resulta significativa, lo cual favorece la perspectiva informativa. En definitiva, se da una cierta prevalencia de las teorías distributivas, que ayudan a explicar no sólo la composición nominal de las comisiones sino también la participación real dentro de éstas.

La división del trabajo entre los eurodiputados por medio de su pertenencia a las comisiones y el reparto de ponencias produce beneficios tanto distributivos como informativos. Los beneficios distributivos son los asociados a un sistema que permite tener en cuenta la intensidad de preferencias de los diputados (Weingast y Marshall, 1988). También tienen lugar ganancias informativas, aunque no necesariamente de la manera predicha por Krehbiel. Así, los beneficios informativos de la especialización basada en las circunscripciones se derivan de los menores costes de transmisión de información de los grupos de interés a los legisladores. Los *lobbyistas* tratarán de defender sus proyectos preferidos ante los diputados con más influencia en el área política del grupo, como pueden ser los miembros de la comisión correspondiente o los ponentes de las leyes en cuestión. Si estos miembros de comisión o ponentes son

de la misma nacionalidad que los grupos de interés, estos últimos verán reducidos los costes de transacción de la transmisión de información, por dos motivos: (1) costes de suela de zapatos: la proximidad física entre los intereses y los diputados, que visitan sus circunscripciones con frecuencia en las que mantienen sus consultas (*surgeries*), reduce el coste de transmisión de información entre los grupos de interés y el Parlamento; (2) costes de traducción: el hecho de que tanto los intereses afectados como los diputados hablen un mismo idioma reduce también el coste de transmisión de información. Estos últimos costes no se deben desdeñar en un parlamento plurinacional como el Parlamento Europeo.

La especialización en el PE no está causada por el diseño intencionado de un planificador central que escoge especialistas para puestos en comisión basándose en sus currículos. En su lugar, la especialización viene dada por la autoselección entre los diputados según los intereses de su circunscripción en un intercambio de influencia institucionalizado. Pero, ¿Qué es lo que hace que se cumpla este intercambio de influencia? ¿Qué hace que los diputados respeten y no se inmiscuyan en las competencias de otras comisiones? Cuando se distribuyen los puestos en las comisiones, la tentación para un miembro de involucrarse en muchas de ellas está restringida por la limitación en el número de plazas de las mismas. Son escasas y su asignación debe ser aprobada por mayoría, lo cual, sumado al principio de “un miembro, un voto”, obliga a los diputados a especializarse. Por si esto fuera poco, existen limitaciones prácticas a la serie de responsabilidades que puede asumir un diputado (especialmente en lo que se refiere a las trabajosas ponencias) que se derivan de la escasez del tiempo de los diputados, que también los estimula a concentrarse en sus prioridades.

Una vez que se configuran las comisiones y se asignan las ponencias, los miembros y los ponentes disfrutan de ciertas prerrogativas procedimentales. Pero, de nuevo, si aparenta existir cierto tipo de deferencia hacia la comisión competente o hacia el ponente, no es tanto porque se esté produciendo un intercambio de influencias difícilmente impuesto, sino porque los diputados de otras comisiones simplemente carecen del tiempo necesario para involucrarse en asuntos que no son tan importantes para ellos. Al fin y al cabo, si lo fuesen, habrían presionado por conseguir un puesto en la comisión competente desde el principio (véase Hall, 1996). En resumen, las diferencias en la intensidad de preferencias y la escasez del tiempo de los diputados son el motor y la garantía de la especialización a través del sistema de comisiones.

En conclusión, la división del trabajo en el Parlamento va más allá de la pertenencia nominal a una comisión. Tanto la escasez del tiempo y recursos de los diputados, como los costes de transacción asociados al trabajo parlamentario, son factores importantes para explicar la especialización en el seno de la institución. Sin embargo, la evidencia empírica es aún limitada, y es preciso llevar a cabo más investigación antes de poder hacer generalizaciones con sentido. Después de todo, el análisis del poderoso sistema de comisiones del Parlamento implica cuestiones de representatividad y eficacia que van estrechamente ligadas a la idea de democracia.

### 7.2.2. Coordinación: El pleno y otras estructuras jerárquicas

El Pleno es el modo más visible de coordinación del Parlamento Europeo. El Parlamento se reúne en sesión plenaria una semana de cada mes en Estrasburgo, y realiza sesiones adicionales en Bruselas. En el pleno, los diputados se reúnen en el hemiciclo sentados por grupos políticos, y deliberan y votan en base a los trabajos preparatorios de las comisiones. En el pleno, además, los diputados pueden introducir enmiendas al informe de la comisión competente, con el apoyo de un grupo político o cuarenta diputados.

El PE tiene además una serie de estructuras jerárquicas que garantizan la coherencia política de sus acciones en los distintos campos. El cargo de mayor nivel del PE es el de Presidente, que dirige las actividades del Parlamento y lo representa. El Presidente del Parlamento Europeo es elegido por un periodo renovable de dos años y medio; es decir, para la mitad de una legislatura. El Presidente representa al Parlamento en el exterior y en las relaciones con las otras instituciones comunitarias. El Presidente, asistido por catorce vicepresidentes, dirige el conjunto de los trabajos del Parlamento Europeo y de sus órganos (Mesa y Conferencia de Presidentes) y los debates desarrollados en sesiones plenarias. El Presidente vela por que se respete el Reglamento y garantiza con su arbitraje el buen funcionamiento de esta Institución y de sus órganos. El Presidente es el representante del Parlamento en los asuntos jurídicos y en todas las relaciones exteriores. Expresa su parecer sobre todos los asuntos internacionales de importancia y propone recomendaciones con el objeto de fortalecer la Unión Europea. Al inicio de cada reunión del Consejo Europeo, el Presidente del Parlamento expone el punto de vista y las inquietudes e intereses de la Institución en relación con temas concretos y con los puntos inscritos en el orden del día. Con su firma, tras el voto del Parlamento en segunda lectura, el Presidente da carácter ejecutivo al presupuesto de la Unión Europea. El Presidente del Parlamento firma con el Presidente del Consejo todos los actos legislativos adoptados en codecisión.

**Tabla 7.3. Presidentes del Parlamento Europeo, 1979-2009.**

<i>Legislatura</i>	<i>Primera mitad</i>	<i>Segunda mitad</i>
1979-1984	Simone Veil (LDR, FR)	Piet Dankert (S, NL)
1984-1989	Pierre Pflimlin (UDF-RPR, FR)	Lord Plumb (ED, UK)
1989-1994	Enrique Barón Crespo (S, E)	Egon A. Klepsch (PPE, DE)
1994-1999	Klaus Hänsch (PSE, DE)	José María Gil-Robles (PPE, ES)
1999-2004	Nicole Fontaine (PPE, FR)	Pat Cox (ELDR, IE)
2004-2009	Josep Borrell Fontelles (PSE, ES)	Hans-Gert Poettering (PPE, DE)

Fuente: *Sitio web del Parlamento Europeo.*

Hasta 1999 el grupo socialista y el grupo popular se alternaban en la presidencia del Parlamento, ocupando generalmente el candidato socialista la primera mitad de la legislatura y el popular la segunda. Esta costumbre se rompió en 1999, cuando los populares se convirtieron en el grupo más numeroso. Entonces los populares y los socialistas no se pusieron de acuerdo sobre quién debería ocupar la presidencia en la primera mitad. Los socialistas querían mantener el orden establecido, que les proporcionaba cierta ventaja, puesto que la primera mitad de la legislatura trata asuntos más importantes como el nombramiento de la comisión europea. Los populares, que se habían convertido en el grupo dominante, no aceptaban el mantenimiento del orden precedente, así que optaron por un pacto alternativo con el grupo liberal, de forma que la popular francesa Nicole Fontaine y el liberal irlandés Pat Cox se sucedieron en la presidencia. Pero el PE también tiene otros órganos de gobierno pluripersonales: la Conferencia de Presidentes (integrada por el Presidente y los líderes de los grupos políticos), la Mesa (integrada por el Presidente, los 14 Vicepresidentes y 5 Cuestores), y la Conferencia de Presidentes de Comisión. El uso extendido del sistema *D'Hondt* asegura la representatividad de esos órganos.

La Conferencia de Presidentes es el órgano de dirección dominante, en el que se toman la mayoría de las decisiones políticas realmente sensibles. La Conferencia de Presidentes es el órgano político del Parlamento Europeo competente para la organización de los trabajos del PE y la programación legislativa; la atribución de competencias a las comisiones y a las delegaciones y su composición; y las relaciones con las demás instituciones de la Unión Europea, los Parlamentos nacionales y los terceros países. La Conferencia de Presidentes prepara el calendario de la Institución y el orden del día de las sesiones y distribuye los escaños de los diputados en el hemiciclo. Tiene por lo tanto un importante papel en la fijación de la agenda y en la representación del PE en sus relaciones con otras instituciones. La Conferencia de Presidentes está compuesta por el Presidente del Parlamento y los presidentes de los grupos políticos. También forman parte de ella dos diputados no inscritos, aunque sin derecho a voto. La Conferencia de Presidentes adopta sus decisiones por consenso o mediante votación ponderada de acuerdo con el número de diputados de cada grupo político y suele reunirse dos veces al mes.

La Conferencia de Presidentes es un caso interesante de cómo el PE ha hecho uso de su poder de aprobar su propio reglamento para crear una estructura jerárquica que promueve la cohesión interna y la coherencia de las políticas. También es un ejemplo de cómo los incrementos en los poderes del Parlamento que hemos visto en el capítulo sobre política legislativa afectan a su organización interna. Conforme se han incrementando los poderes del Parlamento a lo largo del tiempo, argumenta Kreppel (2002), la necesidad de controlar a los diputados ordinarios ha aumentado, no sólo por el creciente potencial para afectar a los resultados legislativos, sino también por las normas que reglamentan el proceso (requisitos de mayoría) y la creciente atención pública a las actividades del PE. Kreppel argumenta que la incapacidad de los líderes de los principales grupos políticos de controlar a sus miembros desde dentro de sus

propias estructuras de partido es responsable en parte del creciente control de las estructuras del Parlamento Europeo por parte de los líderes de los partidos.

Por su parte, la Mesa es el órgano de dirección reglamentaria del Parlamento Europeo. Posee competencias para establecer el anteproyecto de estado de previsiones del presupuesto del Parlamento Europeo y para resolver todas las cuestiones administrativas, de personal y de organización. Por lo tanto, la Mesa se encarga de cuestiones administrativas (aunque éstas con frecuencia tienen una dimensión política). La Mesa está compuesta por el Presidente del Parlamento Europeo, los 14 Vicepresidentes y los 6 Cuestores elegidos por la asamblea para un periodo de dos años y medio, renovable y normalmente se reúne, como la Conferencia de Presidentes, dos veces al mes. En caso de empate de votos en las deliberaciones de la Mesa, el Presidente tiene voto de calidad. Los Cuestores tienen derecho de voz pero no de voto en la Mesa.

Por último, la Conferencia de Presidentes de Comisión es el órgano político del Parlamento Europeo que se encarga de mantener y mejorar la cooperación entre las comisiones parlamentarias. Trata asuntos de interés común para las comisiones, como la coordinación de los órdenes del día o las disputas competenciales entre comisiones (guerras territoriales). Su función es fundamentalmente de recomendación a la Conferencia de Presidentes. La Conferencia de Presidentes de Comisión puede formular recomendaciones a la Conferencia de Presidentes sobre el trabajo de las comisiones y el establecimiento del orden del día de los periodos parciales de sesiones. También puede ofrecer consejo a la Conferencia de Presidentes en caso de conflicto de competencias entre dos comisiones. La Mesa y la Conferencia de Presidentes pueden delegar determinadas funciones en la Conferencia de Presidentes de Comisión. La Conferencia de Presidentes de Comisión está integrada por los presidentes de todas las comisiones permanentes y temporales; la Conferencia elige a su presidente. La Conferencia de Presidentes de Comisión se reúne, por regla general, una vez al mes, en Estrasburgo, durante las semanas de sesiones plenarias.

### 7.3. Organización del Consejo

---

En una entrevista con el ministro griego de sanidad, el profesor Costas Stefanis, durante la presidencia griega del Consejo en 2003, le plantearon la siguiente pregunta:

Si bien es política de la Comunidad el reducir el daño a la salud causado por el tabaco, la UE sigue dando subvenciones a los productores de tabaco. ¿Podría comentar sobre la incoherencia de la política europea sobre el tabaco y la salud? Como ministro de sanidad, ¿siente que debería apoyar la supresión de estas subvenciones? (European Public Health Alliance, 2003).

Una pregunta así pone el dedo en la llaga de la necesidad de coordinar adecuadamente las distintas políticas sectoriales de la Unión. Para ello es esencial una adecuada organización interna del Consejo.

### 7.3.1. División del trabajo: Las formaciones del Consejo de Ministros

Cuando hablamos del Consejo, por norma general nos referimos al Consejo de Ministros. Esta institución data ya de la creación de la CECA en 1951. Está integrada por representantes de los estados miembros con rango ministerial, es decir, con capacidad para obligar a su estado. Inicialmente, acudían a las reuniones del Consejo los ministros de asuntos exteriores. Sin embargo, conforme fue aumentando la carga de trabajo del Consejo, así como la complejidad de los asuntos a tratar, comenzaron a realizarse reuniones sectoriales, pasando a ser representados los estados miembros por los ministros de agricultura, de economía, etc., según el asunto en cuestión. Con el paso del tiempo, se ha ido generalizando este tipo de reuniones especializadas. Sin embargo, en sentido formal el Consejo sigue siendo único, de modo que, independientemente de la formación que adopte una decisión, se trata de una decisión “del Consejo” a secas.

**Tabla 7.4.** *Configuraciones del consejo de ministros.*

<i>Reuniones</i>	<i>Formales</i>	<i>Informales</i>	<i>Total</i>
Agricultura y Pesca	9	4	13
Asuntos Generales y Relaciones Exteriores	6	2	8
Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI)	5	2	7
Asuntos Económicos y Financieros	4	2	6
Transporte, Telecomunicaciones y Energía	5	—	5
Competitividad	4	—	4
Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores	2	—	2
Medio Ambiente	2	—	2
Educación, Juventud y Cultura	2	—	2

Fuente: *Sitio web del Consejo, programa de trabajo del 12 de septiembre al 31 de diciembre de 2007 (Presidencia portuguesa).*

En las reuniones participan los ministros de los estados miembros y los comisarios europeos competentes para cada ámbito. La configuración de “asuntos generales y relaciones exteriores”, por ejemplo, se compone de los ministros de asuntos exteriores; la configuración de “justicia y asuntos interiores”, por los ministros de justicia e interior, etc. En los años 1990 existían 21 formaciones, reducidas a 16 en junio de 2000, y luego a 9 en junio de 2002. La Tabla 7.4 muestra las nueve configuraciones actuales. Sin embargo, no todas se reúnen con la misma frecuencia, siendo las más comunes y, por lo tanto, consideradas más importantes, las del consejo de asuntos generales, el consejo de ministros de agricultura y el consejo de ministros de economía y finanzas, también conocido como Ecofin.

### 7.3.2. Coordinación en el Consejo: Otras estructuras

Según el artículo 207 del Tratado, “un comité compuesto por los representantes permanentes de los estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe”. El Coreper se reúne bajo dos formas, el Coreper “primera parte” (representantes permanentes adjuntos) y el Coreper “segunda parte” (embajadores), que se distribuyen la carga de las nueve formaciones del Consejo. La Comisión está representada en las reuniones del Coreper II por su Secretario General Adjunto y en el Coreper I por el Director encargado de las relaciones con el Consejo, en relación con las direcciones generales competentes para los expedientes examinados. Existe también un Comité Especial de Agricultura. Pero, como se puede observar en la Tabla 7.5, la especialización dentro del Coreper es mucho menor que en el consejo de ministros. Los expedientes se reparten entre sólo tres órganos (el Coreper I, el Coreper II y el Comité Especial de Agricultura) en lugar de las nueve formaciones del Consejo, lo cual permite una mayor coordinación de las distintas políticas entre sí.

**Tabla 7.5. División del trabajo en el Coreper.**

<i>Coreper II (embajadores)</i>	<i>Coreper I (representantes permanentes adjuntos)</i>	<i>Comité Especial de Agricultura</i>
Asuntos generales y relaciones exteriores (incluidas la política europea de seguridad y defensa y la cooperación al desarrollo)	Empleo, política social, salud y consumidores	Agricultura (excepto los ámbitos de salud y bienestar de los animales, seguridad alimentaria, veterinario y fitosanitario)
Asuntos económicos y financieros (incluido el presupuesto)	Competitividad (mercado interior, industria, investigación, turismo)	
Justicia e interior (incluida la protección civil)	Transportes, telecomunicaciones y energía	
	Agricultura (sólo los ámbitos de salud y bienestar de los animales, seguridad alimentaria, veterinario y fitosanitario) y pesca	
	Medio ambiente	
	Educación, juventud y cultura (incluido el sector audiovisual)	

Fuente: *Elaboración propia.*

El Coreper ocupa un lugar central en el sistema de toma de decisiones comunitario. Es a la vez un órgano de diálogo (diálogo entre los representantes permanentes y de cada uno de ellos con su capital), y de control político (orientación y supervisión de los trabajos de los grupos de expertos). Por ejemplo, se encarga del examen previo de los expedientes

que figuran en el orden del día del Consejo (propuestas y proyectos de actos presentados por la Comisión). A su nivel, trata de llegar a un acuerdo sobre cada expediente; en caso contrario, puede presentar orientaciones al Consejo. Además, el orden del día de las reuniones del Consejo se elabora en función de la situación en que se hallen los trabajos del Coreper. Está dividido en puntos A, que se aprueban sin debate después de haber llegado a un acuerdo en el Coreper, y puntos B, que son objeto de debate.

La Presidencia del Consejo de la Unión se organiza en función de un sistema de rotación semestral según el cual cada estado miembro ejerce la Presidencia durante un periodo de seis meses. El Consejo de la Unión Europea determina por unanimidad el orden de rotación de los estados miembros. El ejercicio de la Presidencia es un deber y una aportación de cada estado miembro al buen funcionamiento de las instituciones comunitarias. Las responsabilidades de la Presidencia son: presidir las reuniones del Coreper y de los otros grupos de trabajo y otros comités del Consejo; organizar y dirigir los trabajos del Consejo de conformidad con su Reglamento interno; representar a la Unión en el marco de la PESC (con la asistencia del Alto Representante de la política exterior y de seguridad común). Las importantes prerrogativas de la presidencia en cuanto a la determinación de la agenda política la convierten no sólo en un motivo de orgullo nacional sino también en una oportunidad para que el estado miembro que ostenta la presidencia de turno promueva los ámbitos que son prioritarios para los intereses nacionales. Así, por ejemplo, durante la presidencia española del Consejo del primer semestre de 2002, el gobierno español promovió la cooperación europea en materia antiterrorista y de inmigración.

La Presidencia cuenta con la asistencia de la Secretaría General, que prepara y garantiza el buen funcionamiento de la institución a todos los niveles. El Secretario General del Consejo es también el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y en calidad de tal ayuda a coordinar la acción de la UE a escala mundial. En virtud del malogrado tratado constitucional, el Alto Representante sería reemplazado por el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, que formaría parte también de la Comisión Europea, con rango de vicepresidente. El Secretario General está asistido por un Vicesecretario General, responsable de la gestión de la Secretaría General.

El Consejo Europeo está formado por los jefes de estado y de gobierno de los estados miembros de la Unión Europea y el Presidente de la Comisión. Se creó por decisión de los jefes de estado o de gobierno de los estados miembros de las entonces Comunidades Europeas reunidos en una conferencia celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974. La iniciativa partió del presidente francés Valéry Giscard d'Estaing y del canciller alemán Helmut Schmidt que propusieron a los otros jefes de gobierno institucionalizar las cumbres que hasta entonces se habían realizado de forma irregular a petición de alguno de los estados miembros y así acordaron reunirse al menos tres veces por año, y adicionalmente, todas las que sea necesario. El primer Consejo Europeo se celebró en Dublín, en marzo de 1975, bajo la presidencia irlandesa. La primera vez que el órgano se mencionó en un tratado fue con el Acta Única Europea firmada en febrero de 1986. Fue institucionalizado por el Tratado de Maastricht de 1991 que le dedicó un artículo en el Tratado de la Unión Europea.

Los ministros de asuntos exteriores de los estados miembros y un miembro de la comisión les prestan asistencia los jefes de estado y de gobierno y al presidente de la Comisión. El Consejo Europeo se reúne, presidido por el jefe de estado o de gobierno a la cabeza del Consejo de la Unión —presidencia semestral por turnos—, una vez cada seis meses como mínimo. En la práctica, el Consejo Europeo se reúne por lo menos cuatro veces al año. Además, también se celebran puntualmente algunos Consejos excepcionales. En el contexto de la estrategia de Lisboa, desde el año 2000 la sesión del mes de marzo se dedica a los asuntos económicos, sociales y medioambientales. Las conclusiones de la Presidencia se hacen públicas después de cada reunión.

El Consejo Europeo impulsa las grandes cuestiones políticas relativas a la construcción de Europa: modificación de los Tratados y de las instituciones, declaraciones diplomáticas en el marco de la política exterior y de seguridad común, etc. Además, en situaciones de crisis, actúa como un foro de debate al nivel político más elevado e intenta aportar soluciones cuando se producen desacuerdos entre los estados miembros. Al término de negociaciones entre los estados miembros, el Consejo Europeo puede emitir, por consenso, orientaciones, declaraciones o resoluciones. Las orientaciones indican al Consejo de Ministros y a la Comisión Europea las prioridades del Consejo Europeo sobre la gestión de la Unión y sus políticas comunes. A menudo se presentan como orientaciones políticas generales y definen un calendario y objetivos concretos. Las declaraciones o resoluciones expresan de modo solemne la posición de los Jefes de estado o de gobierno sobre un asunto preciso. El Consejo Europeo tiene, por lo tanto, una función primordial de impulso y orientación política, económica y social en el conjunto de los ámbitos de actividad de la Unión Europea, tanto a escala europea como a escala nacional. No obstante, sus orientaciones y declaraciones carecen de valor jurídico. Para aplicarse efectivamente, éstas deben seguir el procedimiento habitual de los textos jurídicos comunitarios, es decir, propuesta formulada por la Comisión Europea, votación del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea y, si procede, ejecución en el ámbito nacional.

### **7.3.3. El Consejo como cámara alta de la Unión**

Actualmente, el Consejo se asemeja cada vez más a un senado organizado por comisiones que a un órgano ejecutivo. Según esta visión, cada formación del Consejo representaría una comisión especializada del mismo, pero a diferencia de las comisiones del Parlamento, que tienen una función de propuesta, las formaciones especializadas del Consejo pueden adoptar legislación. Se trataría, por lo tanto, de comisiones con capacidad legislativa, lo cual supone un altísimo grado de división del trabajo en el seno de la institución. Este alto grado de especialización se da en muy pocos sistemas políticos, entre los cuales destaca el italiano (véase el artículo 72 de la Constitución italiana).

La Presidencia del Consejo, que ejerce funciones de coordinación, se ve limitada por su naturaleza rotatoria semestral, la cual presenta carencias tanto desde el punto de vista de la permanencia como de la representatividad. Por un lado, un mandato de seis meses se muestra insuficiente para llevar a cabo una agenda coordinada con objetivos a medio y largo plazo. Por otro lado, al dar igual peso a todos los estados

miembros independientemente de su tamaño, la Presidencia pierde representatividad, lo cual socava su legitimidad, necesaria tanto para sus funciones de dirección política interna como de representación exterior.

El proyecto de Tratado de Reforma, heredero de la malograda Constitución europea, prevé cambiar el sistema de Presidencia haciendo una distinción entre la Presidencia del Consejo de la Unión y la Presidencia del Consejo Europeo. El proyecto sugiere que se dote al Consejo Europeo de una presidencia propia con la creación del cargo permanente del Presidente del Consejo Europeo, elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada por un periodo de dos años y medio y renovable una sola vez. Esto dotará a la Presidencia del Consejo Europeo de una mayor legitimidad, y la situará en pie de igualdad con la presidencia del Parlamento en términos de permanencia. El proyecto prevé también que todas las formaciones del Consejo estén presididas por los representantes de los estados miembros conforme a un sistema de rotación igual, con excepción de la de asuntos exteriores, que lo estará por el Alto Representante. El texto no da mayores detalles sobre este sistema de rotación, pero dispone que dichas reglas se aprueben mediante una decisión europea adoptada por mayoría cualificada en el Consejo Europeo. Esta solución entraña una mayor flexibilidad, ya que el sistema podrá modificarse, en su caso, como el Reglamento del Parlamento, sin necesidad de recurrir al procedimiento de revisión de los Tratados. El problema es que para las formaciones especializadas del Consejo se mantiene el principio de rotación igual, lo que supone un obstáculo de cara a alcanzar una presidencia representativa tanto desde el punto de vista político como demográfico.

La CIG ya ha acordado los detalles relativos a esa decisión y los ha recogido en una declaración que se adjuntará al acta final de la CIG y que establece que la Presidencia del Consejo vendrá desempeñada durante periodos de 18 meses por grupos preestablecidos de tres estados miembros, que estarán compuestos por rotación igual de los mismos y tendrán presentes la diversidad y los equilibrios geográficos de la Unión. Cada miembro del grupo desempeñará la Presidencia de todas las formaciones del Consejo durante seis meses y los demás miembros del grupo asistirán a la Presidencia en todas sus responsabilidades, conforme a un programa común. Los miembros del grupo podrán acordar otros arreglos entre sí. Por lo tanto, se opta por una presidencia colegiada que evita que el consejo de ministros esté presidido exclusivamente por el representante de un estado miembro pequeño, sin capacidad de administración suficiente, pero se mantiene la anomalía democrática del sistema de rotación igual.

Quizá la solución más sencilla y eficaz para el problema de la Presidencia del Consejo sería eliminar cualquier referencia a la misma del tratado constitucional y dejar su configuración para el Reglamento del Consejo, a ser aprobado por mayoría cualificada en el seno de éste. El resultado más probable sería un reparto entre los estados miembros de las presidencias de las distintas formaciones del Consejo similar al reparto de las presidencias de comisiones parlamentarias entre los grupos políticos del Parlamento.

Otro problema del Consejo es la falta de dedicación al cargo de los ministros que lo integran. Éstos están con frecuencia saturados con sus funciones de gobierno a nivel

doméstico. Esto podría resolverse con el nombramiento de los miembros del Consejo para un periodo de cinco años, como una especie de comité de representantes permanentes de alto nivel. En una primera fase, éstos serían designados por los gobiernos o los parlamentos nacionales, pero con el paso del tiempo se abriría la vía para la organización de elecciones directas a los miembros del Consejo. Esa reforma, que representaría al mismo tiempo una potenciación y una democratización del actual Coreper, mejoraría la coordinación de las distintas políticas entre sí.

## 7.4. Organización de la Comisión

---

La Comisión Europea es, dentro de las instituciones comunitarias, no sólo por sus funciones, sino también por su organización interna, lo más parecido a un ejecutivo. En la actualidad está integrada por 27 comisarios europeos, uno por cada estado miembro. Cada comisario tiene atribuido un sector de responsabilidad, pero las decisiones de la comisión se adoptan por mayoría dentro del colegio de comisarios. Los comisarios son asistidos en sus funciones por gabinetes integrados por personal de confianza, así como por la burocracia de la Comisión. La Comisión Europea representa un claro ejemplo de equilibrio entre especialización y coordinación.

### 7.4.1. División del trabajo: Los comisarios y las carteras

A cada comisario europeo se le asigna un área de competencia, comúnmente conocida como “cartera”. Tradicionalmente, las carteras se asignaban a los comisarios en el mismo acto en que los jefes de estado y de gobierno nombraban por unanimidad al conjunto de comisarios. Desde el tratado de Ámsterdam, sin embargo, el Presidente designa a sus comisarios de acuerdo con los gobiernos de los estados miembros. Confía a cada uno de ellos responsabilidades políticas particulares. A mayores, el Tratado de Niza da al Presidente, entre otras, la facultad de reasignar responsabilidades entre los miembros de la Comisión durante su mandato y de pedir la dimisión de comisarios individuales. Desde la adhesión de Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de 2007, existen 27 comisarios responsables de un igual número de carteras de importancia variable.

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Niza, la Comisión era nombrada de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros. El Tratado de Niza estableció la mayoría cualificada, lo que constituye un importante progreso. El Presidente de la Comisión es, pues, nombrado según un nuevo procedimiento contemplado en el artículo 214. A continuación, los estados miembros establecen la lista de personas propuestas para ser nombradas comisarios, y el Consejo aprueba esta lista por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado. Por su parte, el Parlamento debe aprobar también al conjunto del Colegio. Por último, tras la aprobación del Parlamento, el Consejo nombra formalmente por mayoría cualificada al Presidente y a sus comisarios. De esta forma, el nuevo sistema permite tener en cuenta el peso de los distintos estados a la hora tanto de elegir al Presidente de la Comisión como de asignar competencias a los distintos comisarios, de modo que los comisarios de estados más grandes tenderán a recibir carteras de mayor peso político que los procedentes de

estados más pequeños. La evidencia existente parece apuntar en esta dirección, puesto que los países más poblados tienden a copar las carteras más importantes (empresa e industria, transporte, comercio, justicia e interior, asuntos económicos y monetarios, política regional) mientras que los países pequeños deben conformarse con carteras más modestas bien sea porque su ámbito es reducido o porque se trata de sectores donde las autoridades nacionales se reservan la mayoría de las competencias (asuntos administrativos, sociedad de la información, asuntos pesqueros, ciencia e investigación, sanidad).

#### **7.4.2. Coordinación: El colegio de comisarios y otras estructuras**

A diferencia de lo que ocurre en el Consejo, las decisiones de la Comisión no se adoptan por responsables sectoriales, sino por mayoría en el seno del colegio de comisarios, que integra a los responsables de las diversas áreas de competencia. Esto facilita en gran medida la coordinación de las políticas llevadas a cabo en ámbitos distintos. Si volvemos al ejemplo del tabaco, es más fácil que se coordinen las políticas agrícola y sanitaria de la unión en el colegio de comisarios, donde pueden intervenir los comisarios de las diversas áreas afectadas, que en el seno del Consejo, donde se reúnen por separado los ministros de agricultura y los ministros de sanidad y consumo.

La función del Presidente de la Comisión es garantizar la unidad y eficacia del Colegio de comisarios. A tal fin, el Tratado de Ámsterdam se ha esforzado en potenciar la posición del Presidente en el ejercicio de sus funciones. Por un lado, refuerza la legitimidad del Presidente al someter su designación a la aprobación del Parlamento Europeo. Además, dispone que los miembros de la Comisión sean designados de común acuerdo con el Presidente, y no sólo, como anteriormente, previa consulta con él. Contribuye también a una mayor coordinación entre los miembros del Colegio, ya que dispone que la Comisión “ejercerá sus funciones bajo la orientación política de su Presidente”. Por su parte, el nuevo artículo 217 del Tratado de Niza refuerza aún más las funciones del Presidente. Desde su entrada en vigor, le incumbe decidir la organización interna de la Comisión, a fin de garantizar la coherencia, la eficacia y el carácter colectivo de su acción. Así pues, por primera vez se expresa formalmente en los tratados el principio de colegialidad. El Presidente reparte las distintas responsabilidades entre los comisarios y podrá reorganizar dicho reparto a lo largo de su mandato. Previa aprobación del Colegio, el Presidente nombra a los vicepresidentes. Todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si el Presidente, previa aprobación del Colegio, así se lo solicitase.

Finalmente, los gabinetes también desempeñan una función importante de coordinación. A pesar de las competencias sectorialmente especializadas de los comisarios, existen dentro sus respectivos gabinetes personas encargadas de distintas áreas, que pueden supervisar el trabajo de otros comisarios europeos. Estos miembros del gabinete personal del comisario realizan no sólo una función de “guardia fronterizo”, evitando intromisiones de otros comisarios en las competencias propias de su jefe, sino también de coordinación, preparando la postura de su comisario en las reuniones del colegio.

## 7.5. Organización del Tribunal de Justicia

---

El Tribunal de Justicia está compuesto por 27 jueces (uno por estado miembro) y 8 abogados generales, todos designados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros por un periodo de seis años renovable. El Tribunal no es ajeno a la necesidad de compaginar una adecuada división del trabajo con un cierto grado de coordinación para poder hacer frente a la creciente carga de trabajo a la que se ve sometido.

### 7.5.1. División del trabajo: Formaciones del tribunal y tribunales especializados

El Tribunal de Justicia puede reunirse en Pleno, en Gran Sala (trece Jueces) o en salas de cinco o tres jueces. El Tribunal de Justicia actúa en Pleno en casos excepcionales previstos en su Estatuto (por ejemplo, cuando deba destituir al Defensor del Pueblo o declarar el cese de un comisario europeo que haya incumplido sus obligaciones) y cuando considere que un asunto reviste una importancia excepcional. Se reúne en Gran Sala cuando así lo solicita un estado miembro o una institución que sea parte en el procedimiento, así como para los asuntos particularmente complejos o importantes. El resto de los asuntos se examinan en salas de cinco o tres jueces. Los presidentes de las salas de cinco jueces son elegidos por tres años y los de las salas de tres jueces por un año.

Además, dentro de cada sala, también existe un alto grado de división del trabajo, ya que el Presidente y el Primer Abogado General designan, respectivamente, un juez ponente y un abogado general que seguirán el desarrollo de cada procedimiento. El abogado general asiste al Tribunal, estando encargado de presentar, con toda imparcialidad e independencia, un dictamen jurídico (las “conclusiones”). Por su parte, el juez ponente resume, en un informe para la vista, los hechos que se alegan y la argumentación desarrollada por las partes y, en su caso, por los coadyuvantes. Los jueces deliberan basándose en un proyecto de sentencia elaborado por el juez ponente. Cualquier juez de la formación que conozca del asunto puede proponer modificaciones. Las decisiones del Tribunal de Justicia se adoptan por mayoría pero, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no es posible hacer constar votos particulares (Laffranque, 2004). Esto reduce el protagonismo de los jueces individuales en favor del ponente, lo cual conlleva ciertos riesgos. Los jueces pueden perder interés en los casos en los que no son ponentes y concentrarse en los que sí lo son, dando lugar a una especialización excesiva que ponga en peligro el carácter colegiado del tribunal.

El Tribunal de Primera Instancia está compuesto por al menos un juez por cada estado miembro. Los jueces son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros por un periodo de seis años renovable. El Tribunal de Primera Instancia actúa en salas compuestas por tres o cinco jueces o, en determinados casos, en formación de juez único. También puede reunirse en Gran Sala (trece Jueces) o en Pleno, cuando la complejidad jurídica o la importancia del asunto lo justifiquen. Aproximadamente, tres cuartas partes de los asuntos sometidos al Tribunal de Primera Instancia son

juzgados por una sala de tres jueces. Como en el caso del Tribunal de Justicia, la división del trabajo también se extiende al interior de las salas ya que, en cada procedimiento, también se nombra un juez ponente que resume en un informe para la vista los hechos alegados, la argumentación de cada parte y, en su caso, de los coadyuvantes, así como elabora el proyecto de sentencia en base al cual los Jueces deliberan.

El artículo 225 A(38) contempla la posibilidad de crear salas jurisdiccionales. Así, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia, o a petición del Tribunal de Justicia y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, podrá crear salas jurisdiccionales encargadas de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. La decisión por la que se cree una sala jurisdiccional fijará las normas relativas a la composición de dicha sala y precisará el alcance de las competencias que se le atribuyan. Los miembros de las salas jurisdiccionales serán elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Serán designados por el Consejo por unanimidad. Las salas jurisdiccionales establecerán su reglamento de procedimiento de acuerdo con el Tribunal de Justicia. Dicho reglamento requerirá la aprobación del Consejo por mayoría cualificada. Salvo disposición en contrario de la decisión por la que se cree la sala jurisdiccional, las disposiciones del Tratado relativas al Tribunal de Justicia y las disposiciones del Estatuto del Tribunal de Justicia serán aplicables a las salas jurisdiccionales.

El 2 de noviembre de 2004, el Consejo adoptó, sobre la base del Tratado de Niza que contempla la creación de salas jurisdiccionales, una decisión por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea. Este nuevo órgano jurisdiccional especializado, integrado por siete jueces, será competente para dirimir los litigios en materia de función pública de la Unión Europea, competencia que ejerce actualmente el Tribunal de Primera Instancia. La creación del Tribunal de la Función Pública Europea, constituyó un paso importante en la ejecución de las reformas del sistema judicial previstas por el Tratado de Niza. El objetivo era reducir la duración de los procedimientos y mejorar la tramitación de los asuntos, no sólo los relativos a la función pública europea, sino también todos los litigios de los que conoce el Tribunal de Primera Instancia. Por lo general el Tribunal de la Función Pública actúa en salas compuestas por tres jueces. En determinados casos previstos en el reglamento de procedimiento, podrá resolver en asamblea plenaria, en sala de cinco jueces o de juez único. Por lo demás, su organización interna se asemeja mucho a la del Tribunal de Primera Instancia.

### **7.5.2. Coordinación: Estructuras jerárquicas y recursos de casación**

Los Jueces del Tribunal de Justicia eligen de entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia por un periodo de tres años renovable. El Presidente dirige los trabajos y los servicios del Tribunal y preside las vistas y deliberaciones en las formaciones más importantes del

Tribunal. Por su parte, el Primer Abogado General es elegido por un periodo de un año por votación de los jueces y abogados generales. El Secretario del Tribunal de Justicia es también Secretario General de la institución, cuyos servicios dirige bajo la autoridad del Presidente del Tribunal.

Los Jueces del Tribunal de Primera instancia también designan entre ellos, por tres años, a su Presidente. Además nombran a un Secretario por un periodo de seis años. Contrariamente al Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia no dispone de abogados generales permanentes. No obstante, excepcionalmente puede confiarse esta función a un juez. El Tribunal de Primera Instancia dispone de su propia Secretaría, pero utiliza los servicios del Tribunal de Justicia para cubrir sus necesidades administrativas y lingüísticas. Pueden interponerse ante el Tribunal de Justicia recursos de casación limitados a las cuestiones de derecho contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia. Si el recurso de casación es admisible y está fundado, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal de Primera Instancia. Cuando el estado del asunto así lo permita, el Tribunal de Justicia resolverá el litigio. En caso contrario, devolverá el asunto al Tribunal de Primera Instancia, que estará vinculado por la decisión adoptada en el marco del recurso de casación.

En el Tribunal de la Función Pública, los jueces eligen de entre ellos, por un periodo de tres años renovable, al Presidente del Tribunal de la Función Pública. Éste preside la asamblea plenaria y la sala de cinco jueces. Si es destinado a una sala de tres jueces, será también él quien la presida. Contra las resoluciones dictadas por las salas jurisdiccionales, como el Tribunal de la Función Pública, puede interponerse ante el Tribunal de Primera Instancia recurso de casación limitado a las cuestiones de derecho o, cuando la decisión relativa a la creación de la sala así lo contemple, recurso de apelación referente también a las cuestiones de hecho. Con carácter excepcional, se podrá solicitar un reexamen ante el Tribunal de Justicia.

## **7.6. El equilibrio entre especialización y coordinación**

---

Por lo que hemos visto hasta ahora, la organización interna de las cuatro principales instituciones de la Unión Europea intenta conseguir un adecuado equilibrio entre división del trabajo y coordinación. La especialización ayuda a que los políticos desarrollen, por medio de la experiencia, unos conocimientos profundos sobre las decisiones que adoptan, que en muchos casos son complejas. Es imposible que un eurodiputado o un comisario europeo entiendan o conozcan en profundidad todos los asuntos, pero es más fácil que se conviertan en expertos en un ámbito delimitado, sobre todo cuando le dedican una especial atención durante varios años. Pero la especialización también entraña ciertos peligros.

El caso es que, en la práctica, la especialización se torna excesiva en el seno de ciertas instituciones, poniendo en peligro la realización de una política coherente y eficiente. Nos encontramos así con casos en los que un reducido grupo de personas con un ámbito competencial especializado (una comisión parlamentaria, una

formación del Consejo, un tribunal especializado) o incluso una única persona (el diputado europeo ponente en un determinado informe, el juez ponente de un determinado caso en el Tribunal de Justicia) concentran demasiado poder en sus manos. Cuando este reducido grupo especializado no es representativo del conjunto al que pertenece y no se aplica un mecanismo adecuado de coordinación, nada garantiza que sus decisiones sean deseables para la mayoría. En algunos casos, la coordinación no es eficaz debido a las prerrogativas procedimentales de las que disponen estos órganos especializados. Las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros, por ejemplo, adoptan decisiones finales que, una vez aprobadas, debido a las exigencias del procedimiento legislativo, son muy difíciles de enmendar. En otras ocasiones, la coordinación no se produce simplemente por escasez de tiempo. Así, por ejemplo, un informe elaborado en la comisión de pesca puede ser aprobado en el pleno sin mayor debate por los miembros de otras comisiones, no porque el procedimiento les impida presentar enmiendas, sino porque sencillamente ya están suficientemente ocupados con el trabajo de las comisiones a las que pertenecen (y que generalmente les interesan más).

Tal y como hemos visto al inicio del capítulo al hablar del *Manuale Cencelli*, las políticas de reparto del poder no están generalmente bien vistas. En el caso de la UE, el mayor peligro es que, si un estado miembro concentra demasiado poder sobre un determinado sector que le importa mucho, bien porque disfruta de la presidencia semestral del Consejo o porque preside una determinada comisión del Parlamento Europeo, entonces ese estado puede promover políticas ineficientes a expensas del conjunto de la Unión. Pero, por otro lado, también hemos visto cómo una política de reparto del poder por sectores, como la que se produce con la asignación de puestos en las comisiones parlamentarias entre los eurodiputados de distintos países, puede servir para tener en cuenta la intensidad de preferencias de los diputados y conseguir así ganancias del intercambio de favores institucionalizado. Si las ventajas de este tráfico de influencias prevalecen sobre las desventajas dependerá en gran medida de las características de la política en cuestión.

La Tabla 7.6 resume los distintos escenarios posibles. El cuadrante I recoge el caso en el que tanto los beneficios como los costes de la política están concentrados en un determinado territorio. Imaginémosnos que las normas gramaticales de los distintos idiomas comunitarios fuesen decididas en el seno de una comisión del Parlamento Europeo. Tanto los costes como los beneficios de implantar un determinada gramática están concentrados en un respectivo país o grupo de países. Entonces podría ser conveniente que el informe sobre el plan de estudios español fuese asignado a un eurodiputado español, el de Grecia a uno griego, y así sucesivamente. Pero mejor aún sería devolver la competencia sobre las normativas lingüísticas a los estados miembros, en base al principio de subsidiaridad. Algo similar ocurre cuando tanto los costes como los beneficios están concentrados en un determinado sector económico. Es ese caso, lo más eficiente es permitir la autorregulación de ese sector, como ocurre en muchos casos con la normalización industrial. Por lo tanto, el cuadrante I representa un escenario en el que el reparto del poder en el seno de la

UE representaría una segunda opción (*second best*) con respecto a la devolución de las competencias a los territorios o sectores afectados. Este escenario, por lo tanto, debería ser poco frecuente.

**Tabla 7.6. Conveniencia de una política de reparto del poder.**

		Costes	
		Concentrados	Difusos
Beneficios	Concentrados	<p><b>I.</b> El reparto del poder es conveniente, pero es una segunda opción. Es preferible devolver las competencias al sector o al territorio afectado.</p>	<p><b>II.a.</b> Si los beneficios superan a los costes, puede haber ganancias del intercambio.</p> <p><b>II.b.</b> Si los beneficios son inferiores a los costes, se puede dar lugar a políticas ineficientes por exceso de intervención.</p>
	Difusos	<p><b>III.a.</b> Si los beneficios superan los costes, se puede dar lugar a políticas ineficientes por un déficit de intervención.</p>	<p><b>IV.</b> No puede haber ganancias de intercambio. No hay incentivo para especializarse.</p>
	<p><b>III.b.</b> Si los beneficios superan a los costes, puede haber ganancias del intercambio.</p>		

Fuente: *Elaboración propia.*

El cuadrante II, en cambio, representa un caso más común, en el que los beneficios de cierta política están concentrados geográficamente mientras que los costes están distribuidos a lo largo de toda la Unión. Pensemos, por ejemplo, en el caso de un acuerdo de pesca con Marruecos, que beneficiará sobre todo a los pescadores españoles y cuyo coste en términos de ayuda al desarrollo tendrán que pagar los contribuyentes de toda la UE. Entonces, un reparto de competencias que dejase el expediente en manos de un español sin duda facilitaría la adopción de ese acuerdo de pesca que, de decidirse por mayoría, sería difícil de adoptar, puesto que los beneficios son para un único estado mientras que los costes afectan a muchos. El reparto de poder, en este escenario, favorece la adopción de la política. La eficiencia del resultado dependerá, por supuesto, de si los beneficios concentrados para España exceden a los costes difusos para la UE (caso II.a), en cuyo caso el reparto de poder habrá producido una ganancia de eficiencia, o a la inversa (caso II.b), en cuyo caso la política será excesiva.

El cuadrante III, por su parte, representa un escenario inverso al del caso II. Los costes concentrados animarán a los detractores de la política a hacerse con esa parcela de poder. Pensemos, por ejemplo, en la política de desmantelación de plantas nucleares anticuadas. Los costes de la reconversión se concentran en el país o países que las explotan, mientras que los beneficios pueden extenderse a un territorio mucho más amplio. Una aplicación del *Manuale Cencelli* puede hacer que la competencia acabe en manos del estado miembro más permisivo. La consecuencia será una tendencia hacia la no intervención en relación a un sistema mayoritario, en el que los muchos países con un

pequeño interés en el desmantelamiento de la planta prevalecerían sobre un único país con un gran interés en mantenerla. Como en el caso anterior, la eficiencia del resultado dependerá de la relación entre los costes y los beneficios del desmantelamiento. Si los beneficios globales del cierre superan a los costes, entonces el resultado será un déficit de intervención (caso III.a). En cambio, si los costes del desmantelamiento superan los beneficios, el reparto del poder dará lugar a una ganancia de eficiencia, al evitar que la política se adopte.

Por último, el cuadrante IV representa un escenario en el que tanto los costes como los beneficios potenciales de la política en cuestión son difusos. Por lo tanto, las preferencias de los estados miembros en cuanto a la política en cuestión serán muy similares. En este caso no existe un incentivo importante para que un estado miembro individual quiera especializarse en ese ámbito, ni existen posibilidades de realizar importantes ganancias de eficiencia por medio del tráfico de influencias. Por todo lo anterior, no podemos decir que la parcelación del poder sea necesariamente perjudicial. De hecho, en áreas de política como las representadas en los casos II.a y III.b de la tabla, el reparto del poder puede dar lugar a ganancias de eficiencia, al permitir tener en cuenta no sólo el sentido de las preferencias de los estados sino también la intensidad de las mismas. Se trataría de una suerte de beneficios del mercadeo de votos o tráfico de influencias institucionalizado. Pero la parcelación del poder también puede ser ineficiente, dando lugar a políticas excesivamente costosas (caso II.b) o frenando la adopción de políticas que serían beneficiosas (caso III.a). En los demás casos, el reparto del poder o bien no es la mejor opción o bien no aporta ningún beneficio.

Por los riesgos que entraña, es esencial que la división del trabajo tenga su contrapeso en una adecuada coordinación, a fin de garantizar no sólo la coherencia de las distintas políticas sectoriales entre sí, sino también que sus resultados sean beneficiosos para la mayoría de los ciudadanos. Esta coordinación se lleva a cabo normalmente por medio de la posibilidad de revisión de las decisiones de órganos inferiores especializados por parte de órganos superiores más generalistas. Así, por ejemplo, las decisiones del Tribunal de la Función Pública pueden ser recurridas ante el Tribunal de Primera Instancia y, las de este órgano, ante el Tribunal de Justicia. En la Comisión, el colegio de comisarios revisa las propuestas de los comisarios. En el Parlamento Europeo, el pleno puede enmendar o rechazar los informes elaborados por las comisiones parlamentarias. Pero las formaciones sectoriales del Consejo, en cambio, adoptan decisiones finales. Si consideramos al Consejo como una de las dos cámaras del sistema bicameral de la Unión, entonces nos hallamos ante un caso de especialización extrema, en el que unos representantes sectorialmente especializados, como si se tratase de una comisión del senado, adoptan legislación si pasar por un filtro superior más general (el pleno).

Es cierto que el Consejo tiene otros medios de coordinación previa tanto a nivel comunitario, mediante las reuniones preparatorias del Coreper, como a nivel nacional, mediante las reuniones de los gabinetes nacionales se preparan las posturas que se mantendrán en los consejos de la UE. Sin embargo, se puede decir que, si consideramos que la función principal del Consejo es adoptar legislación, sería deseable poder contar

con un mecanismo de coordinación más transparente. Una alternativa iría en la línea de dotar de mayor permanencia al Consejo, por medio de un incremento del número de representantes por estado miembro, de modo que se pudiese compaginar un cierto grado de especialización sectorial con la posibilidad de celebrar reuniones en pleno. Se trataría, en definitiva, de una profesionalización del Consejo o una politización del Coreper, como quiera verse. Otro paso importante sería eliminar el principio de “rotación igual” en la presidencia del Consejo, que no es más que un reparto temporal del poder entre los estados miembros, una especie de tráfico de influencias del tipo “hoy por ti, mañana por mí”. Se trataría de dotar a la presidencia de una mayor representatividad, por medio de una elección mayoritaria como ya ocurre en instituciones como el Parlamento Europeo o el Banco Central Europeo, a fin de minimizar así los riesgos de la excesiva parcelación del poder que hemos analizado en este capítulo.

## Formación de coaliciones

---

### Plan del capítulo

- 8.1** Introducción
- 8.2** Coaliciones en el Consejo
- 8.3** Coaliciones en el Parlamento
- 8.4** ¿Qué es mejor, tener poder o tener suerte?



## 8.1. Introducción

---

Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Se inicia el Consejo Europeo más difícil de la carrera política de José María Aznar. Sobre la mesa está un texto que servirá de base de la primera constitución de la Unión Europea. De ser aprobado, tanto los países más poblados como los más pequeños reforzarán su cuota de poder en el futuro club. Los únicos que parecen salir maltrechos son los países medianos. De hecho, España y Polonia son los dos socios que plantean la reserva de mayor calado: ni el gobierno de Madrid ni el de Varsovia aceptan el reparto de poder que se establece para el órgano clave en la toma de decisiones, el Consejo de Ministros. Ambos países, con poblaciones aproximadas de 40 millones de habitantes, son los dos socios del club que más poder perderían si se instaura el sistema de votaciones por doble mayoría que recoge el proyecto constitucional (Segovia y González, 2003a; González, 2003c).

El borrador es fruto de los trabajos de una Convención sobre el Futuro de Europa, presidida por el francés Giscard d'Estaing, que se prolongaron durante 16 meses. Pero el mismo día en que la Convención concluyó sus trabajos, la ministra española de exteriores, Ana Palacio, ya advirtió del desacuerdo de España. "No puedo dejar de expresar que España tiene una reserva fundamental con el capítulo institucional que usted va a presentar en Salónica", afirmó Palacio dirigiéndose al ex presidente de la República Francesa (Segovia y González, 2003d). El texto fue presentado a los jefes de estado y de gobierno reunidos en la ciudad griega de Salónica en junio de 2003. "Hay muchos estados miembros", aseguró entonces el presidente del gobierno español, José María Aznar, "que no quieren reabrir el acuerdo de Niza" (Román, 2003). A quienes sí satisface el proyecto es a los países más grandes de la UE. "Si me preguntan ahora cuál es mi valoración debo decir que aceptaría el texto tal cual", afirmó el canciller alemán, Gerhard Schröder. Para el británico Blair, "los equilibrios del proyecto de Constitución son buenos" y para el presidente francés Chirac, el texto está "a la altura de nuestras ambiciones" (González, 2003c). El 4 de octubre los jefes de estado y de gobierno de la Europa de los 25 iniciaron, en Roma, las discusiones que deben desembocar en un Tratado Constitucional que debe ser aprobado ahora (González, 2003d).

Aznar llega a la cumbre de Bruselas en un clima cargado de tensión. A pesar del optimismo de la delegación española, la postura de Francia parece inflexible. El día anterior a la cumbre, el presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, ya ha advertido a Aznar que no aceptará su postura porque "desnaturaliza Europa". Chirac rechaza de manera tajante la postura que defiende el presidente español, José María Aznar, sobre el reparto de poder en la futura Constitución Europea. Para Chirac, la defensa del reparto de poder arrancado en el Tratado de Niza por Aznar no es ya compatible con una Europa de hasta 27 países (Segovia y González, 2003b). Por si esto fuera poco, tan sólo dos días después de iniciada la conferencia intergubernamental, el diario *Financial Times* publicó una noticia que apuntaba a que España y Polonia podrían ver recortada la cantidad monetaria que reparte Bruselas si paralizaban la aprobación de la Constitución Europea. El aviso, según el mencionado rotativo, procedía de Francia y Alemania, los dos países que no quieren introducir cambios en la Carta Magna elaborada por la Convención (Román, 2003). A su favor, Aznar cuenta con el derecho de veto y el apoyo del gobierno de Polonia.

Aznar no se limita a enrocarse y presenta básicamente tres propuestas. La que llega a perfilarse como solución consiste en mantener el sistema de reparto de poder de Niza con una corrección para elevar los votos de Alemania de 29 a 31 y ya, cinco años después, volver a hablar del sistema de doble mayoría. “Aquí, si empezamos a trapichear, me quedo con Niza”, amenaza Chirac. Otra solución aportada por Aznar consiste en reducir las posibilidades previstas para formar minorías de bloqueo, manteniendo el esquema de Niza. “No estaba mal, pero la ha presentado demasiado tarde”, dice un destacado miembro de la Comisión. Y la tercera gran propuesta es aceptar el sistema de doble mayoría apoyado por el eje franco-alemán, pero de modo que no se puedan tomar decisiones por países con una población inferior al 70 por ciento (en el proyecto de Constitución que patrocinan Chirac y Schröder se establece un máximo del 60 por ciento). Tan alto porcentaje concita la oposición de los grandes y también de los pequeños países, que ven más reducido aún su peso en la futura Europa. Aznar está dispuesto a aceptar un 66 por ciento, pero Berlusconi sólo llega a ofrecerle un 65 por ciento, insuficiente para garantizar a España un poder de bloqueo similar al de Francia, Reino Unido o Italia (El Mundo, 2003).

El sábado, a primera hora, Ana Palacio recibe una llamada telefónica en la que le advierten que la Cumbre está sentenciada porque los franceses se disponen a abandonar Bruselas. Aznar y Chirac tienen previsto un último encuentro. Chirac se presenta en la oficina de Aznar. El presidente español explica que no es su intención cerrarse en banda defendiendo Niza, pero apuesta por este sistema: “Si uno tiene un coche de 100 caballos, quiere que su nuevo modelo tenga esa misma potencia, y por muy moderno que sea no aceptará otro de 60 caballos” (Cruz, 2003). El primer ministro polaco, Leszek Miller, también muestra una enorme dureza. Sólo aporta como solución el aplazamiento *sine die*. “Ha sido el más duro”, afirma el ministro belga de Exteriores, Louis Michel, aunque el portavoz de Miller asegura que Aznar se había comprometido a no aceptar nada que rechazara el polaco. Schröder cita a Miller para intentar una solución a la desesperada y la entrevista dura cinco minutos. No hay solución (Segovia y González, 2003c). Fracasa la cumbre de la Unión Europea y la constitución queda bloqueada. Chirac y Schröder culpan a España y a Polonia y amenazan con crear un ‘núcleo duro’, aunque Berlusconi y Blair reconocen que durante las negociaciones Aznar fue el más flexible (González y Segovia, 2003).

La respuesta de Francia y Alemania no se hace esperar. El 15 de diciembre, encabezan una iniciativa de países contribuyentes netos de la UE (aquellos estados que aportan más dinero del que reciben de las arcas comunitarias) destinada a limitar el gasto comunitario al 1 por ciento del PIB de la UE frente al actual tope del 1,27 por ciento. La propuesta, contenida en una carta, puede ser considerada como una provocación por los países beneficiarios de subvenciones comunitarias como España y Polonia. La carta, fechada en las seis capitales europeas, está firmada por los jefes de estado y de gobierno de seis estados miembros: Jacques Chirac de Francia, Gerhard Schröder de Alemania, Jan Peter Balkenende de Holanda, Göran Persson de Suecia, Tony Blair del Reino Unido y Wolfgang Schüssel de Austria (González, 2003b). Pero España tiene las espaldas cubiertas. Tal y como apunta el vicepresidente de la Convención, Jean-Luc Dehaene, en una entrevista, “el gran triunfo de Aznar en Niza fue lograr que las

próximas perspectivas financieras se adopten por unanimidad. Y su segundo logro fue que cuando discutiésemos las siguientes, sin veto, lograrse una minoría de bloqueo sin movilizar a muchos países. Los españoles me mostraron un gráfico en el que se veía cuántos países necesitaban para bloquear con Niza y cuántos con la doble mayoría” (González, 2003a).

El vuelco electoral que se produce en España el 13 de marzo de 2004, sin embargo, da un giro inesperado a las negociaciones. El gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero se apresura a indicar su voluntad de aprobar el texto constitucional. Miguel Ángel Moratinos, del que Rodríguez Zapatero habla como futuro ministro de exteriores, afirma en una entrevista que “no es necesario mantener el poder de Niza”. Estas posiciones contrastan con las declaraciones de Rodríguez Zapatero en diciembre, en vísperas de la Cumbre en que se negociaba la nueva Constitución. En aquella ocasión, el líder socialista había garantizado “total apoyo” a la posición del presidente del Gobierno, José María Aznar, que defendió que España debía mantener la cuota de poder establecida en Niza, vetando la propuesta que le presentó el primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, avalada por Francia y Alemania. Ahora, el que fuera gran aliado de Aznar, el primer ministro polaco Leszek Miller, se ve desarbolado. El presidente polaco, Aleksander Kwasniewski, habla con el secretario general del PSOE y declara en la radio pública de su país que “todo parece indicar que Polonia se quedará sola” en la defensa del Tratado de Niza (Segovia, 2004).

El 18 de junio de 2004, los jefes de estado y de gobierno llegan a un acuerdo. Para el nuevo titular de exteriores, Miguel Ángel Moratinos, lo importante fue el cambio de actitud de España: “Frente a la posición de bloqueo y enfrentamiento” del gobierno de Aznar, Zapatero ha apostado por “una posición de talante y diálogo para defender los intereses españoles. En sólo dos meses de negociación, han dado unos frutos que han permitido a España mejorar su situación respecto a la Convención” (Ortega, 2004). Ante las críticas del partido popular por la cesión de poder de voto, el gobierno socialista responde que los populares están demasiado obsesionados con el número de votos, pero se olvidan de que “de poco sirve tener muchos votos, si no se tiene con quién sumarlos”. Así, Moratinos reconoce que es posible que “en algunos momentos tengamos dificultades”. “Pero si juntamos capacidad para aglutinar votos, tenemos garantizada la influencia en Europa”, añade (Ortega, 2004). Detrás de esta afirmación está el proyecto de “devolver a España al corazón de Europa”, que según el nuevo gobierno representan Francia y Alemania, con cuyos gobiernos hay una buena sintonía tras la aceptación del proyecto de constitución y la retirada de las tropas de Irak. De hecho, Chirac y Schröder llegan a sugerir su disposición a invitar al presidente español a sus reuniones bilaterales para debatir el futuro de Europa, formando una suerte de eje Madrid-París-Berlín (Segovia y Cruz, 2004).

Tanto el giro producido en la posición española como las justificaciones del nuevo gobierno plantean un debate interesante. Por un lado está la importancia de las instituciones, tales como las reglas de votación; por otro, la importancia del posicionamiento ideológico. Este capítulo intentará arrojar un poco de luz a este debate analizando la formación de coaliciones en el Consejo y en el Parlamento, desde la doble perspectiva del análisis institucional a priori y el análisis empírico del comportamiento de voto.

## 8.2. Coaliciones en el Consejo

---

El Tratado de Roma de 1957 instituyó un procedimiento de voto ponderado en el Consejo por mayoría cualificada. Hasta la primera ampliación en 1973, había tan sólo seis estados miembros, de los cuales Alemania, Francia e Italia disponían de cuatro votos cada uno, Bélgica y Holanda, dos cada uno, y finalmente, Luxemburgo, un voto. Del total de 17 votos, se requerían 12 para alcanzar una mayoría cualificada. A primera vista, podría parecer que Luxemburgo salía muy beneficiado de este reparto, puesto que le correspondía un voto por 300.000 habitantes, frente a un voto por cada 13 millones en Alemania Occidental. Sin embargo, tras un análisis más detallado, podemos observar que teniendo todos los demás países un número de votos par y siendo necesarios 12 para una mayoría cualificada, no existía ninguna combinación de países en la que el voto de Luxemburgo fuese decisivo para formar o para romper una coalición ganadora. Este ejemplo nos ilustra cómo es necesario ir más allá de una inspección superficial a la hora de analizar la formación de coaliciones en el seno de las instituciones comunitarias. Pero, si en una Comunidad de seis miembros este análisis se podía realizar de manera manual, en una Unión con 27 miembros y reglas de votación más complejas, el uso de técnicas más avanzadas se hace imprescindible.

Existen técnicas para realizar un análisis a priori de la formación de coaliciones en el seno de las instituciones de la UE que consisten en calcular el poder de diferentes bloques de votación, como pueden ser los diferentes estados miembros en el Consejo o los grupos políticos del PE, suponiendo que estos bloques votan cohesionadamente. Tales “índices de poder” representan las probabilidades a priori de que los diferentes bloques sean pivotes o basculantes, es decir, capaces de convertir una coalición perdedora en ganadora y viceversa. Dichas probabilidades se expresan a menudo en términos relativos, siendo los índices más comunes el índice de Shapley-Shubik y el índice de Banzhaf.

En el índice de Shapley-Shubik se consideran todas las permutaciones de los  $n$  votantes. En una permutación consideramos que las coaliciones se forman en orden. Habrá un votante cuyos votos sumados a los anteriores haga que la coalición sea ganadora, y antes no lo era. Este votante se dice que es un votante bisagra. Para un votante  $X$ , llamamos  $P(X)$  al número de permutaciones en las que  $X$  es bisagra. Los índices de poder de todos los votantes siempre suman la unidad. Por su parte, en el índice de Banzhaf se consideran todas las coaliciones posibles de los  $n$  votantes. El índice de poder de Banzhaf de un participante es el número de coaliciones ganadoras diferentes en las que el participante es un votante basculante más el número de coaliciones de bloqueo en las que el participante es un votante basculante. Un votante se dice que es basculante cuando, si se retira de una coalición ganadora, ésta deja de serlo, o si se retira de una coalición de bloqueo, ésta ya no lo es. Generalmente, el índice de Banzhaf se suele presentar normalizado de manera que el índice de poder de cada votante aparezca en términos relativos, sumando el de todos ellos la unidad.

Los análisis a priori pueden aportarnos una perspectiva que no podríamos obtener con la mera observación de los registros de voto efectivos. Sus predicciones son con frecuencia difíciles de comprobar de manera empírica ya que versan sobre el poder que,

como hemos visto en el capítulo tercero, es un concepto escurridizo. Un grupo político puede tener poder para bloquear decisiones dentro del PE y, sin embargo, puede que nunca observemos cómo se ejercita ese bloqueo. Esto es así por la ley de las reacciones anticipadas: anticipando la reacción del grupo en forma de veto, los promotores de una propuesta ya no se molestarán en proponerla. Por lo tanto, los análisis empíricos de las coaliciones no deberían ser considerados como sustitutos sino como complementos de los análisis del poder de voto.

Existen tres reglas de votación en el Consejo: la mayoría simple, la mayoría cualificada y la unanimidad. La regla de la mayoría simple se utiliza sobre todo para asuntos procedimentales, como la aprobación del orden del día de las reuniones. La regla de la mayoría cualificada tiende a imponerse como la regla por defecto, y se aplica en la mayoría de los asuntos. La regla de la unanimidad se aplica en las áreas más controvertidas, tales como la imposición. Tanto la regla de la mayoría simple como la de la unanimidad implican la igualdad de los estados miembros, cosa que no ocurre con la regla de la mayoría cualificada.

**Tabla 8.1. Índice de poder de voto de Banzhaf en el Consejo: 1958-1985.**

	1958-1973			1973-1981			1981-1985		
	Votos	%	Banzhaf	Votos	%	Banzhaf	Votos	%	Banzhaf
<b>Alemania</b>	4	23,5	23,8	10	17,2	16,7	10	15,9	15,8
<b>Francia</b>	4	23,5	23,8	10	17,2	16,7	10	15,9	15,8
<b>Reino Unido</b>	—	—	—	10	17,2	16,7	10	15,9	15,8
<b>Italia</b>	4	23,5	23,8	10	17,2	16,7	10	15,9	15,8
<b>Holanda</b>	2	11,8	14,3	5	8,6	9,1	5	7,9	8,2
<b>Grecia</b>	—	—	—	—	—	—	5	7,9	8,2
<b>Bélgica</b>	2	11,8	14,3	5	8,6	9,1	5	7,9	8,2
<b>Dinamarca</b>	—	—	—	3	5,2	6,6	3	4,8	4,1
<b>Irlanda</b>	—	—	—	3	5,2	6,6	3	4,8	4,1
<b>Luxemburgo</b>	1	5,9	0	2	3,4	1,6	2	3,2	4,1
<b>Total</b>	17	100	100	58	100	100	63	100	100
<b>May. cualif.</b>	12	70,6		41	70,7		45	71,7	

Fuente: *Elaborada a partir de datos de Hosli (1996).*

Observar el caso de Luxemburgo nos puede ayudar a entender la importancia de los índices de poder como herramienta de análisis. La Tabla 8.1 muestra el índice de poder de Banzhaf en el Consejo desde la creación de la CEE hasta inmediatamente antes de la

adhesión de España y Portugal, bajo la regla de la mayoría cualificada. Si nos fiásemos simplemente del porcentaje de votos, daría la impresión de que Luxemburgo perdió peso durante el periodo, pasando de un 5,9 por ciento en la Comunidad de los seis a un 3,4 por ciento en la de los nueve y de ahí a un 3,2 por ciento en la de los diez. Sin embargo, al aplicar los índices de poder observamos que Luxemburgo disponía de un poder de voto nulo hasta 1973, a pesar de tener un 5,9 por ciento de los votos totales. Esto es debido a que su único voto nunca podía ser decisivo, puesto que la mayoría cualificada estaba fijada en 12 votos, y no existía ninguna combinación de los demás países que sumase 11 votos. En el periodo 1973-81 el poder relativo de Luxemburgo aumenta, a pesar de haberse reducido su cuota de votos. Por otro lado, en el periodo 1981-85, el poder relativo de Luxemburgo no sólo sigue aumentando, sino que se pone a la par con países más grandes, como Dinamarca o Irlanda, con mayor número de votos. Todas estas paradojas nos muestran la importancia de tener en cuenta no sólo el número de votos sino también las distintas combinaciones de países posibles, una valiosa información que nos aportan los índices de poder.

**Tabla 8.2. Índice de poder de voto de Banzhaf en el Consejo: 1986-1995.**

	1986-1994			1995-2003		
	Votos	Votos %	Banzhaf	Votos	Votos %	Banzhaf
<b>Alemania</b>	10	13,2	12,9	10	11,5	11,2
<b>Francia</b>	10	13,2	12,9	10	11,5	11,2
<b>Reino Unido</b>	10	13,2	12,9	10	11,5	11,2
<b>Italia</b>	10	13,2	12,9	10	11,5	11,2
<b>España</b>	8	10,5	10,9	8	9,2	9,2
<b>Holanda</b>	5	6,6	6,7	5	5,7	5,9
<b>Grecia</b>	5	6,6	6,7	5	5,7	5,9
<b>Portugal</b>	5	6,6	6,7	5	5,7	5,9
<b>Bélgica</b>	5	6,6	6,7	5	5,7	5,9
<b>Suecia</b>	—	—	—	4	4,6	4,8
<b>Austria</b>	—	—	—	4	4,6	4,8
<b>Dinamarca</b>	3	3,9	4,6	3	3,4	3,6
<b>Finlandia</b>	—	—	—	3	3,4	3,6
<b>Irlanda</b>	3	3,9	4,6	3	3,4	3,6
<b>Luxemburgo</b>	2	2,6	1,8	2	2,3	2,3
<b>Total</b>	76	100	100	87	100	100
<b>May. cualif.</b>	54	70,0	—	62	71,3	—

Fuente: *Elaborada a partir de datos de Hosli (1996).*

La Tabla 8.2 muestra el índice de poder de Banzhaf en el Consejo desde la adhesión de España y Portugal en 1986 hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza en febrero de 2003. Tanto en esta tabla como en la anterior se aprecia cómo la mayoría cualificada se ha mantenido en torno a un 70-71 por ciento a lo largo de todos los periodos cubiertos. Se trata de una supermayoría que tiende al bloqueo, y que hace muy difícil volver atrás una decisión una vez adoptada. También se aprecia en ambas tablas cómo conforme se incrementa el número de estados miembros, disminuyen las discrepancias entre el porcentaje de votos y el índice de poder de Banzhaf. Esto es debido a que, al incrementarse el número de países, se reduce el tamaño de los bloques de votación y se incrementa el número de coaliciones posibles, disminuyendo la probabilidad de que se produzcan paradójicos casos como el de Luxemburgo.

**Tabla 8.3. Poder en el Consejo con las reglas de Niza y de la Constitución.**

	<i>Estado miembro</i>	<i>Población</i>	<i>Niza</i>	<i>Convención</i>	<i>Constitución</i>
<b>Países grandes</b>	Alemania	17,05	7,78	12,76	11,87
	Francia	12,32	7,78	9,09	8,74
	Reino Unido	12,25	7,78	9,05	8,69
	Italia	11,84	7,78	8,78	8,44
<b>Países medianos</b>	España	8,58	7,42	6,64	6,37
	Polonia	7,89	7,42	6,32	5,89
	Rumanía	4,50	4,26	4,06	4,22
	Países Bajos	3,34	3,97	3,39	3,50
	Grecia	2,28	3,68	2,77	2,88
	Portugal	2,15	3,68	2,69	2,80
	Bélgica	2,14	3,68	2,68	2,80
	República Checa	2,11	3,68	2,66	2,78
	Hungría	2,10	3,68	2,65	2,77
	Suecia	1,85	3,09	2,51	2,63
	Austria	1,67	3,09	2,40	2,52
	Bulgaria	1,62	3,09	2,37	2,49
	Dinamarca	1,11	2,18	2,07	2,19
	Eslovaquia	1,11	2,18	2,07	2,19
	Finlandia	1,08	2,18	2,05	2,17
	Irlanda	0,82	2,18	1,89	2,02
	Lituania	0,72	2,18	1,83	1,96

*Continúa*

	<i>Estado miembro</i>	<i>Población</i>	<i>Niza</i>	<i>Convención</i>	<i>Constitución</i>
<b>Países pequeños</b>	Letonia	0,48	1,25	1,69	1,82
	Eslovenia	0,41	1,25	1,64	1,78
	Estonia	0,28	1,25	1,57	1,70
	Chipre	0,15	1,25	1,49	1,62
	Luxemburgo	0,09	1,25	1,45	1,59
	Malta	0,08	0,94	1,44	1,58
	<b>EU 27</b>	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: *Índice de Banzhaf normalizado. Datos de Bilbao Arrese (2004).*

La Tabla 8.3 compara los índices de poder en el Consejo bajo tres reglas distintas: el tratado de Niza, el borrador elaborado por la Convención sobre el Futuro de Europa y el proyecto de tratado firmado por los jefes de estado y de gobierno en Roma en octubre de 2004. La regla de mayoría cualificada establecida por el Tratado de Niza supuso una gran innovación con respecto a la regla anterior, al introducir un sistema de triple mayoría. Además de un 72 por ciento de los votos, reponderados para compensar a los países más grandes por la pérdida de su segundo comisario europeo, se añadía el requisito de una mayoría de estados miembros y el 62 por ciento de la población. Con este tratado, España conseguía un poder de voto en el Consejo (7,42 por ciento) similar al de los países más poblados como Alemania, Francia, Reino Unido o Italia (7,78 por ciento). Pero, antes incluso de que entrase en vigor el tratado de Niza, que se había aprobado con el objetivo de preparar las instituciones para la ampliación, ya se hablaba de reformarlo por medio de un nuevo tratado. La preparación del proyecto se encargó a una Convención sobre el futuro de Europa creada al efecto y presidida por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing.

La Convención propuso eliminar las asignaciones de voto existentes y establecer un sistema de doble mayoría, conocido como 50-60. Para adoptar una decisión sería necesaria una mayoría de estados que representase un 60 por ciento de la población. Este sistema, tal y como se aprecia en la Tabla 8.3, favorecía a los estados muy pequeños (Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre, Luxemburgo y Malta), por el criterio de mayoría de estados, y a los países más grandes (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), por el criterio de población. Alemania, por ejemplo, ve su poder aumentado de un 7,78 a un 12,76 por ciento (una ganancia del 64 por ciento) y Malta de un 0,94 a un 1,44 por ciento (una ganancia del 53 por ciento). En cambio, los estados medianos perderían poder de voto, resultando España y Polonia especialmente perjudicadas, con pérdidas de un 11 y un 15 por ciento de su poder de voto, respectivamente. No es de extrañar, por lo tanto, que estos países hayan sido los más reacios a aceptar las reglas de votación contenidos en el proyecto emanado de la Convención.

La solución finalmente acordada en la cumbre de Bruselas de junio de 2004 y firmada en Roma en octubre de ese mismo año, mantiene el principio de doble mayoría del borrador de la Convención, aunque con ciertas modificaciones. En primer lugar, se eleva el umbral de población del 60 al 65 por ciento, como una concesión a países

como España y Polonia. En segundo lugar, para contentar a los países pequeños, se eleva la mayoría de estados de un 50 a un 55 por ciento. Por último, se establece que la minoría de bloqueo basada en la población ha de contener al menos un estado más que el mínimo de estados necesario para alcanzar el 35 por ciento de la población, es decir, 4 estados. Estos cambios, tal y como muestra la Tabla 8.3, lejos de aumentar el peso de España y Polonia con respecto al borrador de la Convención, lo disminuyen. Las pérdidas de poder relativo de estos países, medidas por medio del índice de Banzhaf normalizado, se elevan ahora a un 14 y un 21 por ciento, respectivamente. Además, el resultado es dudoso para el futuro de la Unión ampliada, ya que supone un agravamiento de la ya compleja regla de mayoría.

Es paradójico que los gobiernos español y polaco hayan acabado aceptando una reforma que les hace perder todavía más poder de voto con respecto al proyecto de la Convención. El error se debe probablemente a que el gobierno español, verdadero promotor del compromiso, centró sus negociaciones en que España perdiese lo menos posible en capacidad de bloqueo en relación a otros países grandes, sin tener en cuenta la capacidad de bloqueo de los países pequeños (Ortega, 2004). El resultado es que con el compromiso final España incrementa su capacidad de bloqueo con respecto al texto de la Convención, pero a costa de que crezca también, y en mayor medida, la capacidad de bloqueo de los países pequeños, al elevarse la mayoría de estados de un 50 a un 55 por ciento. España pierde poder relativo puesto que, aunque su mayor capacidad de bloqueo reduce la probabilidad de que se adopten medidas contrarias a sus intereses, el crecimiento de la capacidad de bloqueo de los países pequeños acrecienta en mayor medida todavía el riesgo de que iniciativas favorables para España sean bloqueadas.

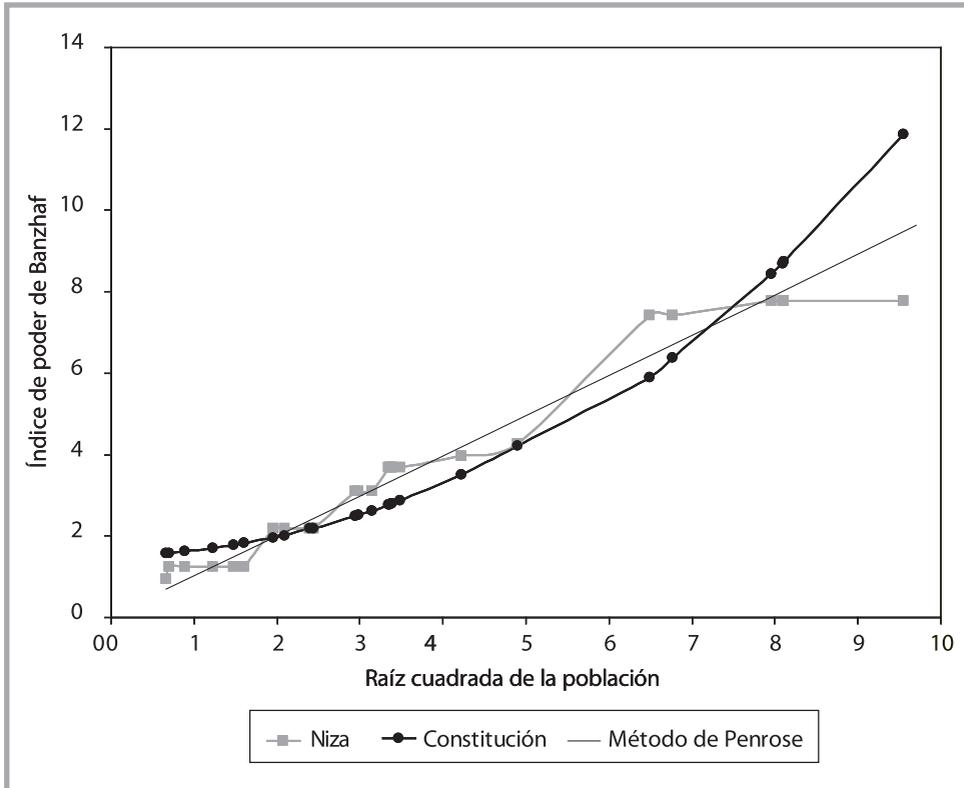
Pero más paradójico aún resulta que el paso del sistema 50-60 de la Convención al de 55-65 del acuerdo final se haya producido a instancia del gobierno español, que desde que llegó al poder en marzo de 2004 se presentó como abanderado del europeísmo. Así, el ministro de exteriores insistió en que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero consideraba que la filosofía europea debe girar en torno al principio de “construcción” y no al de “bloqueo” (Cruz, 2004). Estas palabras contrastan de lleno con la realidad de un compromiso final que incrementa considerablemente el umbral de la mayoría con respecto al borrador de la Convención, lo cual podría poner en peligro la viabilidad de una Unión ampliada.

### 8.2.1. Una regla injusta

También se puede argumentar que una regla de mayoría en el Consejo basada en la población es injusta desde un punto de vista democrático. Tal y como apunta Jesús María Bilbao Arrese (2004), el reparto de votos proporcional a la población de cada país puede parecer el mejor método para que el voto de cada ciudadano sea igualitario. Sin embargo, en el caso del Consejo, esta apreciación es errónea porque los individuos votan a través de un representante, obligado por el voto de un grupo mayoritario de ciudadanos de su país. Por ejemplo, supongamos que el país A tiene 50 millones de votantes y el país B tiene 49 millones y asignamos a los delegados de cada país un voto por cada millón de votantes. Si usamos la regla de la mayoría simple, son suficientes

25 millones más uno de votantes de A para que el delegado de A use sus 50 votos para aprobar una directiva que obliga a un colectivo total de 99 millones. Entonces, este procedimiento de votación da más poder a los votantes de A y permite que una minoría se imponga a la mayoría.

**Figura 8.1. Poder en el Consejo con las reglas de Niza y de la Constitución.**



Fuente: Adaptada de Bilbao Arrese (2004).

Lionel Penrose diseñó en 1946 un método para asignar escaños o votos en legislaturas basado en la raíz cuadrada de la población del distrito o estado del representante. Se lo conoce como el Método Penrose y se ha propuesto como un método de reparto de representación en la Asamblea Parlamentaria de las Naciones Unidas. Según la *International Network for a United Nations Second Assembly* el método de la raíz cuadrada es más que un compromiso pragmático entre los métodos extremos de representación independiente del tamaño de la población, y la asignación de cuotas en proporción directa al tamaño de la población, ya que Penrose mostró en términos de teoría estadística que el método de la raíz cuadrada da a cada votante en el mundo una influencia igual en la toma de decisiones en una asamblea mundial. Bajo el método de Penrose, los estados

más poblados reciben menos votos que bajo la regla de “una persona-un voto”, mientras que los estados más pequeños reciben más votos. Por su parte, Felsenthal y Machover (1998) han demostrado que el poder de un ciudadano es igualitario si el índice probabilístico de Banzhaf correspondiente a su delegado es proporcional a la raíz cuadrada del número de votantes de su asamblea.

La Figura 8.1 compara las asignaciones de poder de las reglas de Niza y de la Constitución con las del método de Penrose, que asigna el poder de voto en proporción a la raíz cuadrada de la población. En la figura se observa cómo, con las reglas de Niza, ciertos países estaban infrarrepresentados (Alemania y Rumanía, por ejemplo) y otros sobrerrepresentados (Polonia y España, por ejemplo) en el Consejo. La figura muestra también cómo la nueva regla de la Constitución está muy lejos del ideal, al sobrerrepresentar a los países muy grandes y muy pequeños, e infrarrepresentar a los de tamaño mediano. Esto es debido a que, al eliminarse la ponderación de voto del Tratado de Niza, ganan peso los otros dos criterios: el de población, que favorece a los países más grandes, y el de número de estados, que favorece a los más pequeños.

Quizá la propuesta que más se ajustaba al método de Penrose de todas las que se barajaron en las negociaciones fuese la realizada por José María Aznar en la cumbre de Bruselas de diciembre de 2003, consistente en mantener el sistema de Niza con una corrección para ampliar el número de votos de Alemania (El Mundo, 2003). En junio de 2007, con ocasión de la renegociación del maltrecho tratado constitucional, Polonia quiso reabrir el debate sobre el sistema de voto, proponiendo una fórmula de doble mayoría basada en la raíz cuadrada de la población, pero llegó demasiado tarde. La fórmula, que mitigaría también las reservas sobre una eventual admisión de Turquía a la Unión Europea, no llegó a ser considerada seriamente. “Si hay voluntad política, ha de estar por encima de las matemáticas, que suelen ser a veces muy coyunturales”, declaró Rodríguez Zapatero (2007).

### 8.2.2. Evidencia empírica

La evidencia empírica sobre la formación de coaliciones en el Consejo es escasa, fundamentalmente por la falta de transparencia de la institución. Por ejemplo, tan sólo se dispone de datos sobre los votos individuales de los miembros del Consejo a partir de 1994. Al observar estos datos, lo primero que llama la atención es la escasez de votaciones explícitas, lo cual contrasta con las predicciones de los modelos basados en la elección racional. Así, Mattila y Lane (2001) descubren que la toma de decisiones por unanimidad es mucho más frecuente de lo que uno podría esperar de esos influyentes modelos, variando entre un 75 y un 86 por ciento en los cinco años analizados. La evaluación empírica de Mattila y Lane de los patrones de voto nominativo entre 1994 y 1998 revela además que la probabilidad de votar contra la mayoría del Consejo varía en gran medida entre los miembros del Consejo. Los países grandes están significativamente más inclinados a votar “no” que sus colegas más pequeños. Éstos votan contra la mayoría sólo en casos que son muy relevantes para ellos, y aceptan silenciosamente las decisiones de la mayoría en los casos menos importantes, a pesar de que la decisión de la mayoría se aleje de sus objetivos originales.

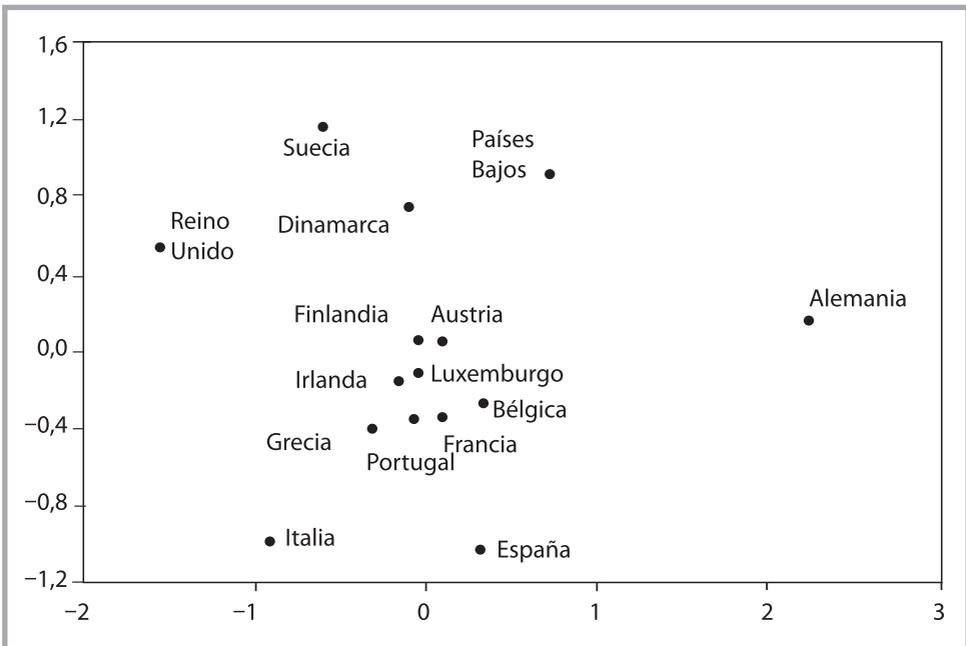
Por su parte, Hayes-Renshaw, Van Aken y Wallace (2006) presentan un análisis basado en evidencia del periodo 1994-2004, con mayor detalle para los años 1998-2004. El resultado son unos patrones relativamente estables de votaciones explícitamente contestadas que muestran diferencias entre estados y entre áreas de competencia. Los datos muestran que la votación explícita sobre decisiones acordadas a nivel ministerial es relativamente infrecuente y que en casi la mitad de las votaciones nominativas el desacuerdo es expresado por un único estado miembro. Además, casi la mitad de de los casos se refieren a decisiones técnicas sobre agricultura y pesca, y Alemania vota “no” o se abstiene más que cualquier otro estado miembro. Los datos confirman que los ministros generalmente adoptan las decisiones colectivas por consenso, incluso en aquellos casos (en torno a un 70 por ciento del total) en los que podrían solicitar una votación por mayoría cualificada. En la medida en la que una votación tiene lugar en estos últimos casos, lo hace implícitamente, principalmente a nivel de funcionarios en lugar de ministros, y no se registra sistemáticamente en un formato públicamente accesible. Estos patrones son coherentes con explicaciones anteriores basadas en evidencia cualitativa procedente de entrevistas. Por lo tanto, un análisis basado en los votos explícitos podría llevarnos a subestimar la magnitud real del conflicto dentro de la institución.

Hecha esta salvedad, a partir del comportamiento de voto de los estados miembros se puede elaborar un mapa con las posiciones ideológicas de los mismos. Para obtenerlo se aplican técnicas de reducción de datos, tales como el escalado multidimensional, cuyo objetivo es resumir la evidencia de decenas o incluso centenares de votos en un mapa ideológico sencillo, generalmente de una o dos dimensiones. Aunque los estudios requieren la utilización de complejas técnicas estadísticas, los fundamentos del análisis son fáciles de entender. Cuanto más similares sean los patrones de voto de dos países, menor será la distancia ideológica entre estos países y, por consiguiente, más próximos aparecerán en el mapa. Las dimensiones que separan a los países en el mapa no las fija el investigador a priori, sino que se obtienen a partir de los datos empíricos. Simplemente representan las principales dimensiones de conflicto en la política de la institución, siendo una tarea posterior el buscarles un significado. Estos resultados, tanto sobre las diferencias ideológicas entre estados como sobre las principales dimensiones de conflicto, pueden ser de gran utilidad para confirmar o desmentir ciertas hipótesis sobre la formación de coaliciones en el Consejo.

La Figura 8.2 muestra el resultado de un análisis de escalado multidimensional llevado a cabo por Mattila y Lane (2001) a partir de los datos del periodo 1994-1998. Los autores utilizan sólo las decisiones en las que dos o más países se opusieron a la mayoría (78 casos), con el objeto de concentrarse en votaciones que aportasen información sobre las preferencias de los estados. Para estos autores, el análisis de escalado multidimensional de las coaliciones de voto indica una división norte-sur en el Consejo. De todas formas, este resultado debe ser tratado con precaución, ya que la muestra de votaciones analizada se extiende solamente a un periodo de cuatro años. No es posible utilizarlo para realizar inferencias de cara al futuro, aunque sí puede servir para desmentir ciertas generalizaciones sobre las “alianzas naturales” entre países, que

la evidencia empírica demuestra no ser tales. Por ejemplo, a la luz de la evidencia no se puede sostener el mito de la existencia de un eje Franco-Alemán estable. Tampoco se sostiene la hipótesis de que Alemania constituya un aliado natural de España, esgrimida por el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero a la hora de ceder poder de voto en el Consejo en favor de este país mediante el Tratado de la Constitución Europea. De hecho, Alemania y España aparecen bien alejados en cuanto a su comportamiento de voto en el periodo de referencia.

**Figura 8.2.** *Patrones de coalición en el Consejo, 1995-1998.*



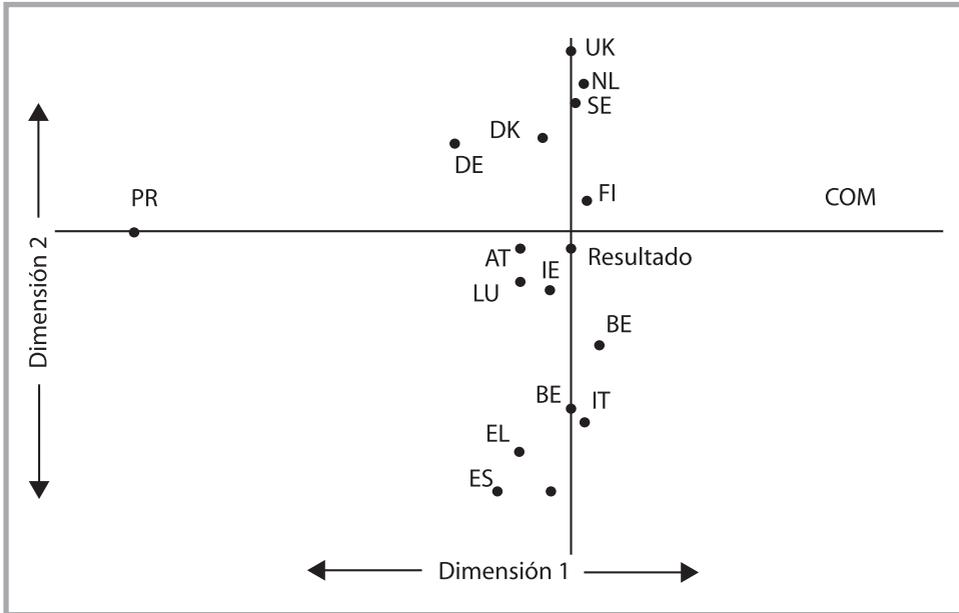
Fuente: *Mattila y Lane (2001)*.

Thomson, Boerefijn y Stokman (2004) realizan un análisis similar a partir de 70 propuestas de la Comisión del periodo comprendido entre enero de 1999 y diciembre de 2000. Estos autores intentan multiplicar el número de observaciones dividiendo cada propuesta legislativa en una serie de asuntos, basándose en la opinión de expertos, obteniendo así un total de 174 asuntos. La selección de las propuestas se centró en los casos con cierta relevancia mediática y que contuviesen al menos un asunto en el que existiesen diferencias entre las preferencias de los estados miembros, el Parlamento o la Comisión, a juicio de los expertos.

La Figura 8.3 contiene una representación gráfica de la solución del escalado bidimensional de la matriz que contiene las ordenaciones de preferencias de los actores a lo largo de los 174 asuntos detectados. La primera dimensión, a lo largo del eje horizontal, queda definida por el punto de referencia a la izquierda, la Comisión y el Parlamento

a la derecha y los estados miembros agrupados en torno al centro. A primera vista, la ordenación de estos puntos tiene cierta semejanza con la dimensión integración-independencia, aunque los autores encuentran que esta ordenación no está confinada a, ni siquiera se concentra en, asuntos que contengan elecciones entre armonización europea y soluciones nacionales. La segunda dimensión parece representar una división norte-sur con países como el Reino Unido, Holanda, Suecia, Dinamarca o Alemania en la parte superior y países como España, Francia, Grecia, Italia o Portugal en la parte inferior. Por su parte, Kaeding y Selck (2005) intentan extraer las preferencias de los estados miembros, la Comisión y el Parlamento a partir del mismo conjunto de datos, aplicando métodos ligeramente diferentes. Entre los resultados a los que llegan caben resaltar la inexistencia de un eje franco-alemán, la existencia de una división norte-sur y el hecho de que tanto la Comisión como el Parlamento parecen ser actores ideológicos, con posicionamientos ideológicos fuera de los grupos y posicionamientos significativamente diferentes de los de los estados miembros.

**Figura 8.3. Patrones de coalición en el Consejo, 1999-2000.**



PR: Punto de referencia; BE: Bélgica; DK: Dinamarca; DE: Alemania; EL: Grecia; ES: España; FR: Francia; IE: Irlanda; IT: Italia; LU: Luxemburgo; NL: Holanda; AT: Austria; PT: Portugal; FI: Finlandia; SE: Suecia; UK: Reino Unido.

Fuente: Thomson, Boerefijn y Stokman (2004).

Pero el resultado más importante para Thomson, Boerefijn y Stokman (2004) sea quizás la falta de estructura en las posiciones de los actores. Incluso dentro de grupos homogéneos de propuestas sujetas al mismo procedimiento legislativo o ámbito de

política, los resúmenes de las posiciones de los actores proporcionados por el escalado multidimensional son rudimentarios. A pesar de que el vínculo entre las posturas sobre asuntos sustanciales y las dimensiones subyacentes se ve generalmente como benigno a nivel nacional, su ausencia a nivel de la UE evita la formación de mayorías estables. Esto es de una importancia esencial para el funcionamiento de la UE, en opinión de estos autores. Si una coherencia de este tipo existiese en la UE, los estados miembros verían a otros miembros del Consejo como aliados u oponentes. Además, existiría el peligro de que los resultados de las decisiones a lo largo de una serie de ámbitos competenciales estuviesen de manera sistemática mucho más alejados de las preferencias de unos estados miembros que de otros, sembrando la duda sobre la existencia de un sesgo contra sus intereses en el sistema.

### 8.3. Coaliciones en el Parlamento

---

Cada estado miembro dispone de una asignación de escaños en el Parlamento Europeo que guarda relación directa a la población, aunque no estrictamente proporcional, estando los estados miembros pequeños ligeramente sobrerrepresentados. No obstante, desde el principio, los miembros de la Asamblea de la CEE se sentaron en el hemiciclo según su ideología en lugar de por delegaciones nacionales. En la quinta legislatura (1999-2004) había siete grupos políticos en el PE, los cuales eran, en orden decreciente de número de miembros, el grupo del Partido Popular Europeo-Demócratas Europeos (EPP-ED), el grupo del Partido de los Socialistas Europeos (PES), el grupo Liberal, Democrático y Reformista Europeo (ELDR), el grupo de los Verdes/ Alianza Libre Europea, el grupo confederal de la Izquierda Unida Europea/Izquierda unida Nórdica, el grupo de Europa de Naciones, el grupo de Europa de Democracias y Diversidades. Finalmente, había también un número de diputados no adscritos que, cabe resaltar, en la quinta legislatura superaron los 30 y, por lo tanto, era mayor que dos de los grupos políticos.

Los grupos políticos, también conocidos como grupos de partidos, están integrados por partidos nacionales, que siguen siendo estructuras clave en el Parlamento Europeo. Tal y como señala Hix (1999b), el principal objetivo de los eurodiputados es la reelección, la cual en la mayoría de los estados miembros que usan sistemas de representación proporcional mediante lista está condicionada a la reelección como candidato por parte de los partidos nacionales (Bowler y Farrell, 1995; Norris y Franklin, 1997). Además, muchos eurodiputados ven el Parlamento Europeo como un campo de entrenamiento para una carrera de vuelta en la política nacional. Por consiguiente, los partidos nacionales poseen armas clave para asegurar la disciplina de sus miembros. Sin embargo, conforme el Parlamento ha visto incrementados sus poderes, cada vez más eurodiputados planean hacer carrera dentro de la institución (Scarow, 1997). Esos eurodiputados con frecuencia tendrán aspiraciones a un cargo, tales como hacerse vicepresidentes del Parlamento o presidentes de una comisión parlamentaria, y objetivos de política, como ser capaces de promover sus proyectos

favoritos. En ambos casos, su éxito depende del mantenimiento de buenas relaciones con sus respectivos grupos políticos.

Los grupos políticos son los mecanismos centrales para estructurar el debate y la formación de coaliciones en el PE (Hix, 1999b). Gozan de una serie de privilegios, como el derecho a personal administrativo y de investigación, así como recursos financieros. También tienen importantes prerrogativas, como el derecho a presentar enmiendas a las propuestas legislativas para que sean consideradas por el Parlamento. Pero su verdadera relevancia tiene que ver con el modo en que sus dirigentes determinan la mayor parte de los asuntos políticos vitales en el PE: la elección de la dirección de la cámara, la asignación de puestos en las comisiones y ponencias, y el orden del día de las sesiones plenarias (Hix, 1999b). Tal y como hemos visto más arriba, los grupos políticos han hecho un uso creciente del Reglamento del Parlamento para controlar a sus miembros por medio de las estructuras de dirección del PE como la Conferencia de Presidentes (Kreppel, 2001). De modo que los grupos políticos son estructuras cada vez más poderosas, lo cual los ha convertido en el foco de atención de los análisis tanto apriorísticos como empíricos de la formación de coaliciones en el PE.

### 8.3.1. Índices de poder en el Parlamento Europeo

Al estudio del Parlamento Europeo también se le puede aplicar el análisis basado en índices de poder análogo al que ya mostramos para el Consejo. La diferencia es que la regla de votación en el Parlamento es la mayoría, bien sea simple o absoluta, la cual se puede modelizar como la necesidad de obtener la mitad más uno de los votos (los que se abstienen, en la práctica, están votando con la mayoría). La cuestión que queda por fijar entonces es cuáles se consideran los bloques de votación, siendo las principales opciones los estados o los grupos políticos.

**Tabla 8.4.** *Índices de poder en el Parlamento Europeo por Estados.*

	<i>Población %</i>	<i>Escaños</i>	<i>Pob. por escaño</i>	<i>% de escaños</i>	<i>Shapley-Shubik</i>	<i>Banzhaf</i>
<b>Alemania</b>	82,53	99	834	13,52	14,62	14,59
<b>Francia</b>	59,90	72	832	9,84	10,13	9,96
<b>Reino Unido</b>	59,65	72	828	9,84	10,13	9,96
<b>Italia</b>	57,89	72	804	9,84	10,13	9,96
<b>España</b>	42,35	50	847	6,83	6,81	6,74
<b>Polonia</b>	38,19	50	764	6,83	6,81	6,74
<b>Rumanía</b>	21,71	33	658	4,51	4,39	4,41
<b>Holanda</b>	16,26	25	650	3,42	3,29	3,32
<b>Grecia</b>	11,04	22	502	3,01	2,88	2,92

*Continúa*

	<i>Población %</i>	<i>Esaños</i>	<i>Pob. por esaño</i>	<i>% de esaños</i>	<i>Shapley-Shubik</i>	<i>Banzhaf</i>
<b>Portugal</b>	10,47	22	476	3,01	2,88	2,92
<b>Bélgica</b>	10,40	22	473	3,01	2,88	2,92
<b>República Checa</b>	10,21	20	511	2,73	2,61	2,65
<b>Hungría</b>	10,12	20	506	2,73	2,61	2,65
<b>Suecia</b>	8,98	18	499	2,46	2,35	2,39
<b>Austria</b>	8,11	17	477	2,32	2,21	2,25
<b>Bulgaria</b>	7,80	17	459	2,32	2,21	2,25
<b>Dinamarca</b>	5,40	13	415	1,78	1,68	1,72
<b>Eslovaquia</b>	5,38	13	414	1,78	1,68	1,72
<b>Finlandia</b>	5,22	13	402	1,78	1,68	1,72
<b>Irlanda</b>	4,03	12	336	1,64	1,55	1,59
<b>Lituania</b>	3,45	12	287	1,64	1,55	1,59
<b>Letonia</b>	2,32	8	290	1,09	1,03	1,06
<b>Eslovenia</b>	2,00	7	285	0,96	0,90	0,93
<b>Estonia</b>	1,35	6	225	0,82	0,77	0,79
<b>Chipre</b>	0,73	6	122	0,82	0,77	0,79
<b>Luxemburgo</b>	0,45	6	75	0,82	0,77	0,79
<b>Malta</b>	0,40	5	80	0,68	0,64	0,66
<b>Total</b>	486,33	732	664,38	100,00	100,00	100,00

Fuente: *Datos de población de Eurostat para 2004 e índices de Aleskerov et al. (2004).*

En la Tabla 8.4 podemos ver los dos principales índices de poder calculados para el supuesto de que los diputados voten alineados por nacionalidad. Lo primero que observamos es que no existe una proporcionalidad entre la población de un estado y su asignación de esaños, de manera que un eurodiputado de Malta representa a 80 mil votantes, frente a uno de España, que representa a 847 mil, diez veces más. También se puede apreciar que en una Unión de 27 miembros, los índices de poder de Shapley-Shubik y de Banzhaf presentan unos valores muy similares, que a su vez concuerdan bastante con el porcentaje de esaños. Así, por ejemplo, España dispone de 6,83 por ciento de los esaños, lo que le otorga un índice de poder de Shapley-Shubik del 6,81 por ciento, y un índice de Banzhaf normalizado del 6,74 por ciento.

Sin embargo, la misma concordancia entre porcentaje de esaños e índices de poder no se produce cuando suponemos que los bloques de votación relevantes son los grupos políticos, tal y como muestra la Tabla 8.5. En este caso, el número de bloques

se reduce y la divergencia entre la proporción de escaños y el poder relativo puede ser mayor. Por ejemplo, en enero de 2007 el grupo popular tenía un índice de poder del 33,01 por ciento para una proporción de escaños del 35,29 por ciento. En cambio, el grupo del partido socialista tenía un índice de poder de sólo un 20,57 por ciento para una proporción de escaños del 27,77 por ciento. Por otra parte, el grupo liberal era el más beneficiado, con un índice de poder del 18,95 por ciento, muy superior a su proporción de escaños del 13,38 por ciento. El resto de grupos presenta también ciertas divergencias entre proporción de escaños e índice de poder, hasta llegar al caso de los 14 diputados no inscritos, que no se pueden considerar un bloque de votación, cuya libertad de pactos hace que cada uno tenga un índice de poder (0,33 por ciento) casi tres veces superior a lo que representa su escaño dentro del Parlamento (0,13 por ciento). Tales divergencias hacen que el uso de índices de poder de voto no sea trivial para el análisis de la formación de coaliciones en el PE.

**Tabla 8.5. Índices de poder por grupos políticos en el Parlamento Europeo, enero de 2007.**

Grupo político	Escaños	%	Banzhaf
Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas Europeos	277	35,29	33,01
Grupo Socialista en el Parlamento Europeo	218	27,77	20,57
Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa	105	13,38	18,95
Grupo Unión por la Europa de las Naciones	44	5,61	6,01
Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea	42	5,35	5,36
Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica	41	5,22	4,80
Grupo Independencia/Democracia	23	2,93	3,98
Grupo Identidad, Tradición, Soberanía	21	2,68	2,67
No inscritos	14 x 1	14 x 0,13	14 x 0,33
<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>100,00</b>	<b>99,97</b>

Fuente: *Elaboración propia.*

### 8.3.2. Evidencia empírica en el Parlamento

Aunque existe cierta escasez general de datos empíricos sobre cómo votan los eurodiputados, los avances en este campo son de lo más prometedor. El proyecto *How MEPs vote* busca recopilar y analizar la población total de las votaciones nominales en el PE entre 1979 y 2004 —aproximadamente 18.000 votaciones. Este proyecto está coordinado conjuntamente por Simon Hix, de la London School of Economics, Gerard Roland, de la Universidad de California, Berkeley, y Abdul Noury, de la Universidad Libre de Bruselas.

Estos datos pretenden estimular una nueva oleada de investigación sobre la organización institucional y el comportamiento legislativo del PE, así como una mayor vigilancia del público sobre cómo votan los eurodiputados elegidos directamente por ellos (Hix, 2001). Las votaciones nominativas son analizadas utilizando el método de escalado *Nominate*, que calcula la posición de un legislador en un espacio multidimensional a partir de su historia de voto en comparación con las de otros legisladores. En otras palabras, *Nominate* es una técnica de reducción de datos que crea un mapa ideológico, situando próximos entre sí a los legisladores que normalmente votan de manera acorde, y alejados uno del otro a aquellos que normalmente votan diferente.

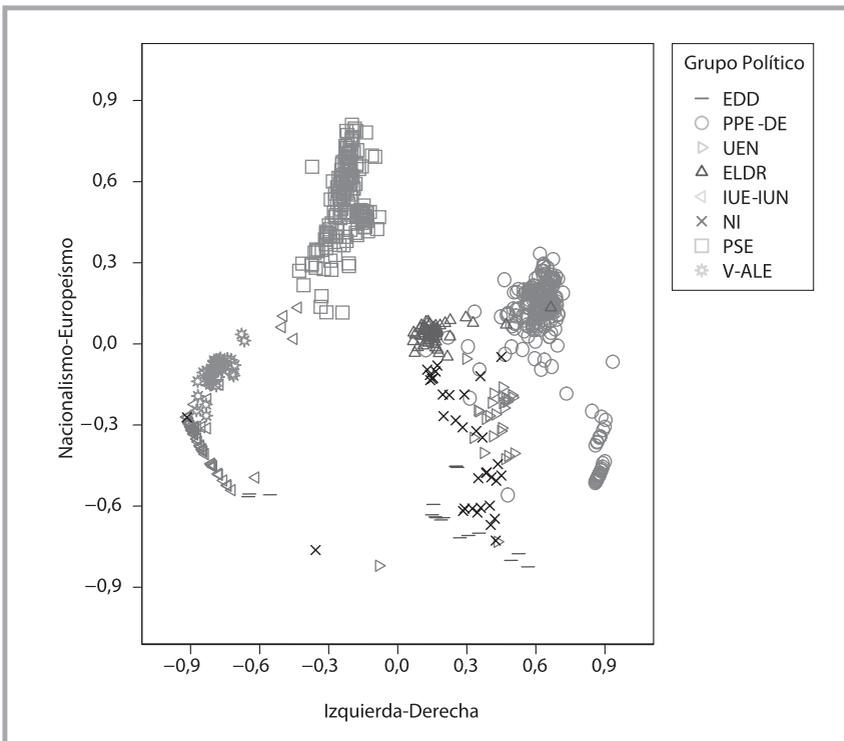
Simon Hix (1999a) publicó los primeros resultados del estudio basándose en una muestra de más de mil votaciones entre el 20 de julio de 1999 y el 16 de junio de 2000. Los resultados sugieren cuatro descubrimientos principales sobre el comportamiento legislativo en el PE. En primer lugar, el comportamiento de voto y la formación de coaliciones en el PE son principalmente a lo largo de una única dimensión política, y esta dimensión es el conflicto tradicional “izquierda-derecha” de los sistemas de partidos domésticos. En segundo lugar, el comportamiento legislativo en el PE está estructurado más por afiliación a un partido que por nacionalidad, aunque existe evidencia de que los eurodiputados de ciertos estados miembros tienden a votar conjuntamente. En tercer lugar, diferentes coaliciones se forman en diferentes asuntos de política. Finalmente, la regla de votación de la mayoría absoluta no obliga a los dos partidos principales a votar juntos.

A este estudio lo sucedió el de Noury (2002), con un análisis de más de 5000 votaciones que cubren toda la tercera legislatura y gran parte de la cuarta, de septiembre de 1989 a diciembre de 1997. Estos resultados refuerzan y complementan los hallazgos del análisis preliminar de Hix. En primer lugar, los resultados refuerzan la idea de que la política legislativa de la UE es multidimensional. Hacen falta al menos tres o cuatro dimensiones para explicar el comportamiento de voto en el PE. También confirman el hallazgo de que las dos dimensiones dominantes son la dimensión tradicional “izquierda-derecha” y la dimensión “pro-anti integración europea” sugeridas por Hix (1999a). En segundo lugar, los hallazgos muestran que, tras controlar el efecto de la ideología, la nacionalidad sí que desempeña un papel en el comportamiento de voto de los eurodiputados. En tercer lugar, los resultados indican que el comportamiento de voto en el PE es estable, y que los eurodiputados votan cada vez más según su afiliación política, haciéndose los grupos políticos a la vez más cohesionados internamente y más polarizados. Esto apunta en la dirección de que el PE se está convirtiendo cada vez más en un órgano legislativo europeo normal, en el cual los partidos políticos son los actores principales.

La Figura 8.4 muestra la posición ideológica de los diputados basada en su comportamiento durante la quinta legislatura (1999-2004). En este mapa bidimensional podemos apreciar cómo la principal dimensión es la tradicional izquierda-derecha, la cual deja a Izquierda Unida (IUE-IUN) y Verdes (V-ALE) a la izquierda, Socialistas (PSE) al centro-izquierda, Liberales (ELDR) al centro y Populares (PPE-DE) al centro-derecha. Esta es la dimensión que diferencia más claramente unos grupos políticos de otros, apareciendo los grupos cohesionados internamente y diferenciados entre sí. Existen algunas excepciones notables, como es el caso del grupo de diputados populares que se sitúa en

la esquina inferior-derecha del mapa. Se trata en su mayoría de diputados del partido conservador británico, que no siempre encuentra un acomodo ideológico claro dentro del Partido Popular Europeo. La segunda dimensión es más difícil de interpretar, aunque parece representar las diferencias entre partidos europeístas como el popular o el socialista en la parte superior, y partidos euroescépticos o abiertamente antieuropeos en la parte inferior, como pueden ser Izquierda Unida, los Verdes, UEN o la EDD).

**Figura 8.4.** *Mapa espacial del 5º Parlamento Europeo, 1999-2004.*



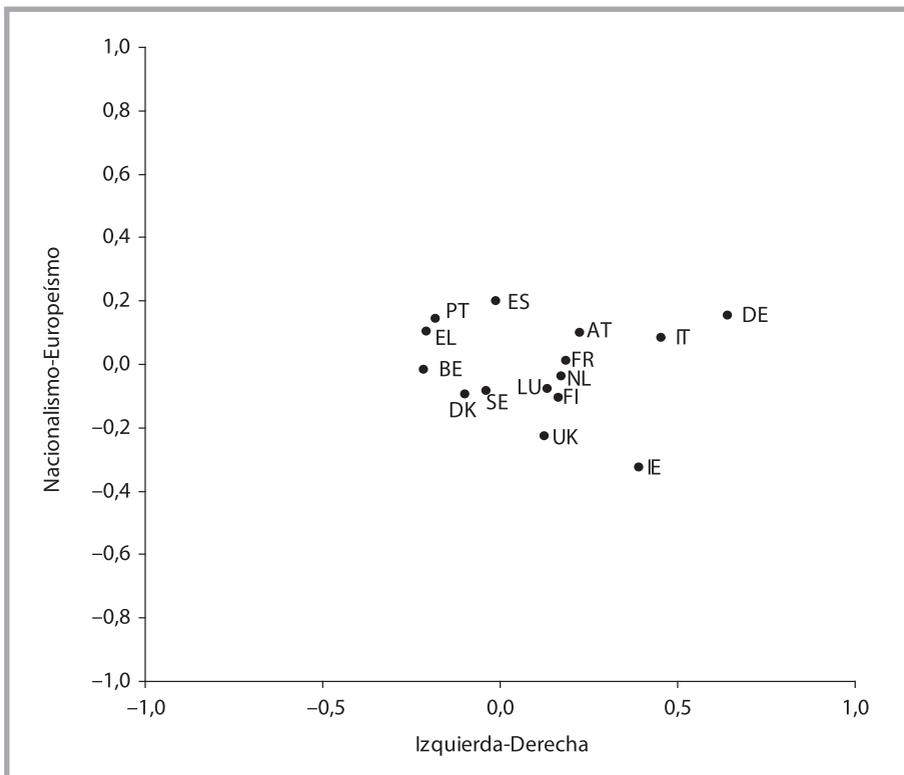
Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de Hix, Noury y Roland (2007).*

A un nivel más concreto, por lo que se refiere a las causas del abandono por parte de los eurodiputados de la línea de la mayoría de su grupo político, un estudio indica que tras controlar el efecto de la distancia ideológica entre el eurodiputado y la postura mayoritaria del grupo, el factor principal es la distancia de su partido nacional con respecto al grupo (Hix, 2002). El estar protegido por su partido nacional hace más fácil para un eurodiputado abandonar la línea del grupo porque, aunque los grupos políticos pueden castigar a los desertores reduciendo su influencia y perspectivas de carrera dentro de la cámara, los partidos nacionales todavía controlan la principal arma para castigar a los desertores, es decir, la selección de los candidatos para las elecciones europeas.

En la Figura 8.5 se puede apreciar la posición ideológica mediana por estado miembro en la quinta legislatura del Parlamento. La mediana oculta, por supuesto, una gran

variación interna entre los diputados de cada estado miembro, ya que la mayoría de las coaliciones en el Parlamento no se forman por nacionalidad sino más bien por grupos de partidos. Sin embargo, podemos considerar a los eurodiputados como una muestra representativa de la población de su estado miembro, y estimar así la ideología del ciudadano mediano de cada estado sobre los asuntos que se deciden en el Parlamento Europeo. La figura muestra cómo el ciudadano mediano de Portugal sería el más próximo ideológicamente al ciudadano mediano español, extrapolando los datos del comportamiento de los diputados en la quinta legislatura (1999-2004), siendo su diferencia ideológica la única que no es significativa estadísticamente a un nivel de significación del 5 por ciento. Pero la ilustración muestra también que el ciudadano mediano de Alemania es el que más difiere ideológicamente del ciudadano mediano español. La diferencia entre las medianas es, además, estadísticamente muy significativa ( $p$ -valor  $< 0,01$ ), al igual que ocurre con otros estados grandes como Francia, Reino Unido e Italia.

**Figura 8.5. Posición ideológica mediana por estado miembro en el PE, 1999-2004.**



PR: Punto de referencia; BE: Bélgica; DK: Dinamarca; DE: Alemania; EL: Grecia; ES: España; FR: Francia; IE: Irlanda; IT: Italia; LU: Luxemburgo; NL: Holanda; AT: Austria; PT: Portugal; FI: Finlandia; SE: Suecia; UK: Reino Unido.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de Hix, Noury y Roland (2007).*

## 8.4. ¿Qué es mejor, tener poder o tener suerte?

Los análisis basados en índices de poder han sido criticados por no tener en cuenta las preferencias de los distintos bloques de votación y suponer la misma probabilidad para todas las coaliciones posibles y la respuesta de algunos autores ha sido intentar incorporar en cierta medida las preferencias de los bloques de votación y, por consiguiente, las diferentes probabilidades a priori de las diferentes coaliciones. En unos casos, especialmente en el caso del PE, los índices de poder han sido adaptados para tener en cuenta sólo las coaliciones conectadas. Esto se hace suponiendo una determinada ordenación de los diversos grupos políticos a lo largo de una única dimensión ideológica, generalmente de izquierda a derecha, y teniendo sólo en cuenta las coaliciones de partidos contiguos (Hosli, 1997). En tales análisis, los partidos centristas como el liberal ganan peso en los índices de poder. Sin embargo, dichos supuestos son debatibles si se considera que el espacio político no es necesariamente unidimensional y, por lo tanto, ciertas coaliciones pueden conectarse en dimensiones distintas de la tradicional izquierda-derecha, como hemos visto en el apartado de evidencia empírica. En efecto, Pajala y Widgrèn (2004) introducen tres variantes orientadas empíricamente de índice de Banzhaf normalizado y las comparan con el propio índice de Banzhaf. La comparación sugiere que las medias de los índices convergen hacia el índice de Banzhaf y, por lo tanto, no existe ninguna ordenación dominante de los estados miembros o las materias y, por consiguiente, no existen coaliciones mínimas estables a lo largo del tiempo.

En otros casos, los índices de poder han limitado a suponer que ciertas coaliciones son más probables que otras a priori. Por ejemplo, Madeleine Hosli (1996) calcula los índices de poder en el Consejo para el supuesto de que ciertos grupos de países voten en bloque. Por ejemplo, los miembros del Benelux, el eje París-Bonn, los países de la cohesión o los países nórdicos. También calcula los índices para el supuesto de que Francia y Alemania formen coalición sólo el 50 por ciento de las veces. Esto nos lleva al inicio del capítulo, y al debate sobre la negociación española de la Constitución europea. Y es que si en efecto se crease un eje Madrid-París-Berlín, España no se vería perjudicada por el nuevo sistema de votación, puesto que su cuota de voto perdida iría a parar a manos de sus aliados. Pero cuando se tienen en cuenta las preferencias, los índices dejan de ser índices de poder de voto y se convierten en índices de éxito de voto, que es una suma de poder y suerte (Steunenberg, Schmidtchen y Koboldt, 1999).

Estaríamos entonces ante un caso del dilema presentado por Brian Barry (1980) en estos términos: ¿qué es mejor, tener poder o tener suerte? La respuesta es que de las dos formas se puede ganar. España puede ganar una votación por su capacidad de voto, o puede ganarla por tener la suerte de que otros países poderosos compartan preferencias con ella. Desde un punto de vista utilitario, ambas opciones son igualmente beneficiosas para España. Pero el problema es que la suerte, a diferencia del poder, va y viene. Y es que nada garantiza que un supuesto eje Madrid-París-Bonn se vaya a mantener en el futuro. De hecho, la evidencia empírica presentada en el capítulo tanto para el Parlamento como para el Consejo demuestra que esta alianza no se ha dado en la práctica tanto como algunos podrían suponer. Y es que Francia y, especialmente,

Alemania no han compartido preferencias con España en muchas de las votaciones que se han dado en la práctica. Es, por lo tanto, cuanto menos arriesgado suponer que un eje de ese tipo se vaya a mantener en el futuro.

Éste es un riesgo en general de suponer probabilidades a priori para distintas coaliciones, en especial cuando se trata de elegir entre reglas constitucionales que, una vez adoptadas, están destinadas a perdurar durante mucho tiempo. Por una parte, nadie puede predecir con precisión cuál será la postura del gobierno alemán o francés en el futuro sobre una multitud de asuntos, entre otros motivos porque los mismos gobiernos con los que se negocia un tratado, pueden ser sustituidos por otros de ideología diferente tan pronto como se produzcan nuevas elecciones generales en el país respectivo. Cabe recordar, por lo tanto, las sabias palabras de Macchiavelo que ante la disyuntiva entre ser temido y ser amado, se queda con la primera opción, por ser el amor un sentimiento más voluble. Siguiendo con el mismo autor, se podría decir que si bien el poder de voto instituido por un tratado es un cimiento sólido, el que confía su futuro en las preferencias de los socios, edifica sobre barro. Por otra parte, la principal ventaja de los índices de poder es su objetividad y el hecho de que produzcan predicciones claras. Esta ventaja se pierde cuando se empiezan a suponer determinadas configuraciones de preferencias (Hosli, 1997).



## Democracia y reforma de la Unión

---

### Plan del capítulo

- 9.1** Introducción
- 9.2** ¿Existe un déficit democrático en la Unión Europea?
- 9.3** Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo
- 9.4** La ampliación y la regla de mayoría óptima
- 9.5** La importancia de una “constitución”



## 9.1. Introducción

---

París, 29 de mayo de 2005. El 54,86 por ciento de los votantes rechaza la Constitución Europea en un referéndum marcado por una participación del 70 por ciento. La misma noche de la elección, el presidente de la República, Jacques Chirac, anuncia que habrá cambios en el gobierno. Nicolas Sarkozy, el político de derechas más popular del país, que aspira a reemplazar a Chirac en las Presidenciales de 2007, llama a revisiones “profundas, rápidas y enérgicas” de la política gubernamental. La remodelación se producirá tan sólo dos días después, el 31 de mayo, cuando el primer ministro Jean-Pierre Raffarin abandona su cargo en favor de Dominique de Villepin, un fiel al presidente de la República. Por su parte, Sarkozy entra en el Ejecutivo como ministro de estado. Chirac acepta el resultado como una “decisión soberana”, pero advierte a los ciudadanos: “No nos engañemos [...] esta situación crea un contexto difícil para la defensa de nuestros intereses en Europa”. El resultado del referéndum representa una bofetada para el presidente francés y su gobierno, y augura consecuencias muy negativas para Europa (El Mundo, 2005b, 2005c; Frade, 2005).

En Bruselas, el día siguiente a las elecciones, el presidente de turno de la UE, el luxemburgués Jean-Claude Juncker, anuncia que, pese al rechazo de los franceses a la Constitución Europea, el proceso de ratificación del Tratado continuará en los demás países. Además, descarta una posible renegociación. Para Juncker, en las condiciones actuales resulta “imposible” volver a discutir el texto, dada la heterogeneidad de las posiciones sobre Europa defendidas en Francia por los partidarios del “no”. El primer ministro luxemburgués comparece ante la prensa en Bruselas junto al presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, quien habla en nombre de las tres instituciones de la UE, Comisión, Consejo y Parlamento. En su intervención, Barroso admite que Europa se encuentra ahora con una “dificultad”, pero se muestra convencido de que, una vez más, se superarán los desafíos gracias a la “determinación, visión y capacidad” de los jefes de estado y de gobierno. En Madrid, el presidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell, lamenta la decisión de Francia, pero subraya que “Europa continúa y las instituciones funcionan plenamente” y que, además, “casi la mitad” de la población europea ya ha ratificado el Tratado. Los tres dirigentes señalan que respetan “plenamente” el resultado de la consulta, que “merece un profundo análisis por parte de las autoridades francesas” y también, posteriormente, por las instituciones europeas “sobre los resultados del conjunto de los procesos de ratificación” (El Mundo, 2005a).

El 1 de junio, tan sólo tres días después del no francés, los holandeses se suman al rechazo a la Constitución Europea y dicen “no” al texto del Tratado con un 61,6 por ciento de votos en contra, frente a un 38,4 por ciento que opta por el “sí”. Los líderes europeos apuestan entonces por la continuidad del proceso de ratificación y proponen abrir un debate en profundidad en el próximo Consejo Europeo de la UE el 16 y 17 de junio. La participación en Holanda alcanza el 63,4 por ciento, muy por encima del 39 por ciento registrado en las últimas elecciones al Parlamento Europeo. “Estoy decepcionado, no estoy contento con el resultado porque el gabinete abogaba por el ‘sí’”, declara el primer ministro holandés, Jan-Peter Balkenende. “Los ciudadanos nos han

dado una señal inequívoca y la respetaremos”, asegura. Sin embargo, en la línea de otros líderes europeos, Balkenende expresa el deseo de que el proceso de ratificación siga en los demás países de la UE, “porque es importante saber lo que cada país piensa”. El primer ministro destaca que el resultado del referéndum holandés es “un veredicto sobre el Tratado constitucional, no un veredicto contra la cooperación europea”. “Explicaré los motivos del “no” holandés a mis compañeros europeos y les pediré que lo traten con justicia, ya que nosotros entendemos las preocupaciones de los holandeses: acerca de la pérdida de soberanía, el ritmo de los cambios sin que los ciudadanos se sientan implicados y las aportaciones financieras de nuestro país (a la UE)”, añade Balkenende. El primer ministro admite que “Europa ha sido en los últimos años demasiado política y no suficientemente de los ciudadanos” (El Mundo, 2005b).

Los referendos, como los citados de Francia y Holanda, son uno de los pocos ejemplos de democracia directa que persisten en la actualidad. En las campañas que precedieron a ambas consultas estuvo presente la cuestión sobre la existencia de un posible “déficit democrático” en la Unión Europea. Algunos partidarios del “sí” defendían la necesidad de la Constitución para democratizar la Unión mientras que otros abogaban por el “no” porque la Europa que perfilaba la Constitución les parecía poco “de los ciudadanos”. En este capítulo conclusivo analizaremos todas estas preocupaciones relativas a la democracia en la Unión Europea. Para ello, nos basaremos en las conclusiones de los capítulos precedentes sobre los distintos aspectos institucionales de la Unión. En este capítulo estudiaremos también cuestiones de actualidad como pueden ser los efectos de la ampliación sobre el gobierno de la Unión o la necesidad de una Constitución Europea.

## 9.2. ¿Existe un déficit democrático en la Unión Europea?

La expresión “déficit democrático” fue acuñada por el eurodiputado conservador británico Bill Newton Dunn (1988), que la utilizó por primera vez en un documento de debate de 1986 titulado: *Why the public should be worried by the EEC's democratic deficit* (Por qué el público debería preocuparse por el déficit democrático de la CEE). Sin embargo, el uso de la expresión se generalizó en los años 90, coincidiendo con el desplome del “consenso permisivo” y el surgimiento de oposición popular a la ratificación del Tratado de Maastricht. Desde entonces, la expresión es ampliamente utilizada tanto por grupos de interés, partidos políticos y ciudadanos, como en ámbitos académicos y periodísticos (cf. Hix, próximamente). Sin embargo, a pesar de la generalización de la expresión, son variadas las perspectivas sobre el supuesto déficit democrático de la Unión Europea, así que en esta sección intentaremos resumir las principales.

### 9.2.1. La tesis de la ausencia de *demos*

La primera crítica a la democracia europea es la de aquellos autores que sostienen la tesis de la “ausencia de *demos*”. Para Dieter Grimm (1997), por ejemplo, no existe un pueblo o *demos* europeo, lo cual sería un prerrequisito para la existencia de una auténtica democracia europea. Sin un pueblo europeo no existirían los vínculos de solidaridad que

permitan que las minorías acepten las decisiones de las mayorías. No se ha desarrollado un sistema de partidos políticos europeos más allá de la formación de grupos parlamentarios, ni ha surgido un movimiento asociativo europeo más allá de la cooperación entre asociaciones nacionales. Buscar medios de comunicación europeos, bien sea en prensa, radio o televisión, también es una pérdida de tiempo. La ausencia de una lengua común es para este autor el mayor obstáculo para la europeización de la de la subestructura política de la que depende el funcionamiento de un sistema democrático y de un parlamento. Y estos prerequisites de la democracia no pueden ser creados por el simple hecho de trasladar estructuras políticas estatales a Europa; en otras palabras, no existe un “atajo estadista”. Incrementar el poder del Parlamento no haría más que agravar el déficit democrático de la Unión, al debilitar el vínculo con los estados miembros a través del Consejo que no se podría ver compensado por nuevos vínculos entre el Parlamento y la población de la Unión.

Jürgen Habermas (1997) concuerda con Grimm en que no existe aún un pueblo europeo, pero discrepa en dos puntos. En primer lugar, niega que mantener el *status quo* constitucional de la Unión vaya a congelar el actual déficit democrático. La creciente interrelación económica mundial pone de manifiesto las deficiencias del estado nacional para hacer frente a estas nuevas realidades. Y la creciente acumulación de competencias por parte de la Unión, sin una reforma, ampliará cada vez más la brecha entre las autoridades europeas y los ciudadanos. En segundo lugar, si bien está de acuerdo en que no existe aún un pueblo europeo, Habermas considera que esto no justifica la oposición a una constitución europea. Para este autor, el entendimiento ético-político de los ciudadanos en una comunidad democrática no debe ser tomado como un a priori histórico-cultural que posibilita la formación de la voluntad democrática, sino como el flujo de un proceso circular que está generado por la institucionalización legal de la comunicación de los ciudadanos. En este proceso, la creación de una constitución europea puede tener un efecto inductivo positivo.

Pero es Weiler (1997) el que mejor aclara algunos peligros de la tesis de la “ausencia de *demos*”. Lo hace con una crítica muy dura de la decisión del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht, que contiene una versión particular de esta tesis y que Weiler califica de triste e incluso patética. Es triste porque en esa decisión se deja entrever una visión de *demos* basada en la homogeneidad etno-cultural. Es patética porque intenta proyectar esta visión a la Unión, no sólo socavándola, sino cerrando la puerta a una futura democratización, injertándole una finalidad que es ajena a los propósitos iniciales de la integración. Insistir en la emergencia de un *demos* europeo preexistente definido en términos orgánicos nacional-culturales como precondition para la unificación constitucional o la ampliación de la Unión es asegurar que esto nunca ocurrirá. La insistencia del tribunal en la homogeneidad como prerequisite para la democracia puede parecer inocua, pero en realidad esconde una visión del mundo que informa la limpieza étnica. A diferencia del tribunal, Carl Schmitt no mide tanto sus palabras y escribe lo siguiente: “La democracia conlleva, en primer lugar, necesariamente, homogeneidad y, en segundo lugar, de ser necesaria, la eliminación o destrucción de lo que es heterogéneo”. Nada menos.

Para Weiler, sin embargo, existe la posibilidad de definir la pertenencia a una entidad política en términos cívicos, no orgánico-culturales. Se puede separar *ethnos* de *demos*,

y se puede imaginar un sistema político cuyo *demos* se defina, se entienda y se acepte en términos cívicos, no orgánico-culturales, y que disponga de una autoridad decisoria democrática legítima sobre esa base. Para Weiler, a pesar de la tradición constitucional alemana y de otros estados que igualan nacionalidad y ciudadanía, esta unión no es necesaria desde el punto de vista conceptual, ni practicada de manera universal ni, quizás, siquiera deseable. No hay razón para que un *demos* europeo tenga que ser definido en términos idénticos al de uno de sus estados miembros, o viceversa. Por ejemplo, si tenemos en cuenta las disposiciones de Maastricht sobre ciudadanía, “es ciudadano de la Unión toda persona que posea la nacionalidad de un estado miembro”. Es decir, que la Unión está compuesta por ciudadanos que no comparten la misma nacionalidad.

El desparejamiento de ciudadanía y nacionalidad abre la posibilidad de pensar en múltiples *demos*. Una de estas visiones es la de círculos concéntricos, de forma que una persona se puede sentir a la vez parte de Galicia, España y Europa. Pero la visión de múltiples *demos* que sugiere Weiler va más allá, puesto que invita a los individuos a sentirse parte simultáneamente de dos *demos* basándose, de manera crítica, en diferentes factores subjetivos de identificación. Uno puede tener nacionalidad alemana en el sentido de identificación orgánico-cultural y, simultáneamente, ciudadano europeo en términos de sus afinidades europeas transnacionales a valores compartidos que trascienden la diversidad etnonacional. Los Tratados, desde esta perspectiva, serían un “contrato social” entre los nacionales de los estados miembros que se considerarían a sí mismos, en las áreas cubiertas por los Tratados, como ciudadanos que se asocian es esta sociedad cívica.

### 9.2.2. La crítica de la democracia en Europa: La versión estándar

Tanto para para Weiler *et al.* (1995) como para Follesdal y Hix (2006) más recientemente, los problemas democráticos de la integración europea están bien explorados. Así, estos autores nos presentan sendas versiones condensadas de los rasgos principales del fenómeno del “déficit democrático”.

El primer problema para Weiler *et al.* (1995) se puede denominar “regionalismo invertido”. Tal y como explican estos autores, la integración europea ha visto muchas funciones de gobierno de importancia creciente transferidas a “Bruselas”, puestas dentro de la competencia exclusiva o concurrente de la Unión. Esto es problemático porque aunque las fronteras del estado han permanecido intactas, las fronteras efectivas del sistema político han sido redibujadas. Si decisiones políticas clave sobre comercio internacional, protección ambiental, protección de los consumidores o inmigración pasan a ser responsabilidad exclusiva o compartida de la Comunidad, para esas materias el *locus* de la toma de decisiones ya no es el estado sino la Unión. Incluso si la Unión replicase en su sistema de gobernanza exactamente la misma configuración que se encuentra en sus estados constituyentes, habría una disminución en la gravedad específica, en el peso político, en el nivel de control de cada individuo dentro de las fronteras políticas redibujadas. Esto es, puede argumentarse, un resultado inevitable de ampliar el número de miembros del sistema político funcional (cuando una

sociedad emite nuevas acciones, el valor de cada acción se reduce) y de añadir un nivel de gobierno distanciándolo así más aún de sus sujetos en última instancia en cuyo nombre y para quienes el gobierno democrático se supone que opera. Esto se puede denominar “regionalismo invertido” porque todas las virtudes reales y supuestas del regionalismo se invierten aquí.

El problema del regionalismo invertido es un mal menor inevitable incluso aunque se repliquen a nivel europeo las instituciones democráticas nacionales. Lo más que se puede hacer es minimizarlo por medio de una correcta delimitación de competencias entre la Unión y niveles domésticos de gobierno, en el marco del principio de subsidiaridad. Pero las demás críticas sobre el déficit democrático de la Unión sí pueden ser achacables a las diferencias que el sistema de gobierno de la UE presenta con respecto a los sistemas democráticos domésticos.

Aunque no existe acuerdo unánime sobre la naturaleza y las causas del supuesto déficit democrático, las principales reivindicaciones se pueden resumir en cinco (Follesdal y Hix, 2006). La primera es que la UE pervierte el equilibrio entre los órganos de gobierno ejecutivos y legislativos del estado. En efecto, tal y como exponen Weiler *et al.* (1995), un rasgo del proceso democrático en los estados miembros, con variaciones, por supuesto, es que el ejecutivo está sometido, al menos formalmente, a responsabilidad ante el parlamento. En particular, cuando la política requiere legislación, se necesita la aprobación parlamentaria. Además de estas funciones de poder, los parlamentos nacionales ejercen una función de “foro público” de información, comunicación, legitimación, etc. El argumento es que el gobierno de la Unión Europea provoca un efecto perverso sobre estos procesos democráticos dentro de los estados miembros y de la Unión misma. El ejecutivo de los estados miembros, los ministros, se reconstituyen en la Comunidad como el principal órgano legislativo con una jurisdicción que se amplía constantemente abarcando, áreas crecientes de política pública. El volumen, la complejidad y los tiempos del procedimiento de toma de decisiones comunitario hacen del control parlamentario nacional más una ilusión que una realidad (Weiler *et al.*, 1995).

Este fortalecimiento del ejecutivo va más allá de los ministros en el Consejo, y se extiende a los comisarios europeos designados por los gobiernos nacionales, los burocratas nacionales cuando hacen políticas en los grupos de trabajo del Consejo, y los funcionarios de la Comisión Europea cuando redactan o aplican la legislación, todos ellos en gran medida aislados del escrutinio y control parlamentarios nacionales. Como resultado de esto, se critica con frecuencia que la integración europea ha supuesto una reducción en el poder de los parlamentos nacionales y un incremento en el poder de los ejecutivos (Follesdal y Hix, 2006).

Siguiendo a Weiler *et al.* (1995) podemos añadir una crítica relacionada, y es que dado que, el resultado del proceso legislativo de la Comunidad se convierte en la ley suprema, el control judicial nacional de la legislación primaria —en los sistemas en los que existe dicho control (por ejemplo, Italia, Alemania, Irlanda, España)— se ve comprometido también. El Tribunal Europeo de Justicia, como el Parlamento Europeo, no ofrece un sustituto efectivo ya que está informado por sensibilidades judiciales diferentes, en particular en relación con la interpretación de los límites de sus competencias. Ya que los

gobiernos de los estados miembros no son sólo el órgano legislativo más decisivo de la Comunidad, sino que también desempeñan la función ejecutiva más importante (ellos, más que la Comisión, son responsables de la aplicación y ejecución del derecho y las políticas comunitarias), escapan, también, al control parlamentario y judicial nacionales de gran parte de sus funciones administrativas.

La segunda crítica, relacionada con la primera, es que el Parlamento Europeo es demasiado débil. En los años 1980 alguna gente argumentaba que había una relación de sustitución entre los poderes del Parlamento Europeo y los de los parlamentos nacionales, de forma que cualquier incremento en los poderes del Parlamento Europeo sería en detrimento del poder de los parlamentos nacionales. Sin embargo, ya en los años 1990 esta postura desapareció conforme los académicos empezaron a ver la integración europea como una reducción en el poder de los parlamentos nacionales con respecto al de los ejecutivos nacionales. La solución, argumentaron muchos, era incrementar el poder del Parlamento Europeo relativo al de los agentes gubernamentales en el Consejo y la Comisión. Sucesivas reformas de los tratados desde mediados de los años 80 han incrementado los poderes del Parlamento Europeo, tal y como habían defendido muchos de los académicos del déficit democrático. Sin embargo, una proporción importante de la legislación de la UE aún se adopta bajo el procedimiento de consulta, donde el Parlamento no tiene derechos a enmendar o bloquear la legislación. Asimismo, el Parlamento Europeo sólo puede enmendar las partidas del presupuesto que representan “gasto no obligatorio”. Y, aunque el Parlamento Europeo puede ahora votar al presidente de la Comisión y el equipo de comisarios, los gobiernos siguen siendo los que determinan la agenda en el nombramiento de la Comisión (Follesdal y Hix, 2006).

La tercera crítica es que a pesar del creciente poder del Parlamento Europeo, no existe una competencia electoral democrática para acceder a los cargos políticos de la UE o sobre la dirección de la agenda política de la Unión (cf. Hix, próximamente). Los ciudadanos eligen sus gobiernos, que se sientan en el Consejo y designan comisarios. Los ciudadanos también eligen el Parlamento Europeo. Sin embargo, ni las elecciones nacionales ni las elecciones al Parlamento Europeo son realmente contiendas “europeas”, en el sentido de que no versan sobre personalidades y partidos a nivel europeo o sobre la dirección de la agenda política de la UE. Las elecciones nacionales versan sobre asuntos domésticos más que europeos, y los partidos políticos se ponen de acuerdo para mantener la cuestión de Europa fuera de la agenda doméstica. Las elecciones al Parlamento Europeo tampoco versan realmente sobre los cargos públicos de la UE o sobre los asuntos políticos de la UE, porque los partidos nacionales y los medios nacionales tratan estas elecciones como comicios a mitad de mandato dentro del ciclo electoral nacional.

La ausencia de un elemento “europeo” en las elecciones nacionales y europeas significa que las preferencias de los ciudadanos sobre asuntos en la agenda política de la UE, en el mejor de los casos, tienen sólo una influencia indirecta en las políticas de la UE resultantes. En comparación, si la UE fuese un sistema con una competencia electoral genuina para determinar quién gobierna a nivel europeo, el resultado de esta elección tendría una influencia directa sobre lo que hacen los líderes de la UE (Follesdal y Hix,

2006). Pero no existe una sensación real de que el proceso político europeo permita al electorado “echar a los canallas”, por mencionar el que suele ser en última instancia el único poder que le queda a la gente, que es el sustituir un conjunto de “gobernantes” por otro. En su estado actual, nadie que vote en las elecciones europeas tiene una fuerte sensación de estar afectando a elecciones políticas decisivas a nivel europeo y ciertamente no de confirmar ni de rechazar la gobernanza europea (Weiler *et al.*, 1995).

La cuarta crítica es que la UE está simplemente demasiado alejada de los electores. La UE es demasiado diferente de las instituciones democráticas domésticas a las que los ciudadanos están acostumbrados. Como resultado de esto, los ciudadanos no pueden entender la UE, y por lo tanto nunca serán capaces de valorarla y considerarla un sistema de gobierno políticamente responsable, ni a identificarse con él. Por ejemplo, la Comisión no es ni un gobierno ni una burocracia, y está nombrada por medio de lo que aparenta ser un procedimiento oscuro en lugar de ser elegida directamente por los electores o indirectamente después de una elección parlamentaria. El Consejo, mientras tanto, es en parte legislatura y en parte ejecutivo, cuando actúa como legislatura sus deliberaciones y decisiones se llevan a cabo generalmente en secreto. Y el Parlamento Europeo no puede ser una asamblea deliberativa propiamente dicha por culpa de la naturaleza multilingüe de los debates en las comisiones y en el pleno (Follesdal y Hix, 2006). Tal y como apuntan Weiler *et al.*, la falta general de transparencia no es resultado sólo de la adición de un nivel de gobierno y sí de la mayor lejanía. El proceso en sí es notoriamente prolijo, extremadamente divergente cuando uno se mueve de un área de política a otra, y en parte se mantiene en secreto. La comitología es un neologismo acertado —un fenómeno que tiene su ciencia y que ningún individuo ha llegado a dominar (Weiler *et al.*, 1995).

La quinta y última crítica es que existe una brecha entre las políticas que quieren los ciudadanos y las políticas que de hecho consiguen, en gran parte como consecuencia de los cuatro factores anteriores. La UE adopta políticas que no son apoyadas por una mayoría de ciudadanos en muchos o incluso en la mayoría de los estados miembros. Los gobiernos pueden llevar a cabo políticas a nivel europeo que no pueden ejercer a nivel doméstico, en el que están restringidos por parlamentos, tribunales y grupos de interés bien organizados. Estas políticas resultantes incluyen el mercado interno neoliberal, un marco monetarista para la UEM, enormes subvenciones para los agricultores, y políticas de inmigración y cooperación policial restrictivas. Ya que las políticas de la UE están generalmente a la derecha de las políticas domésticas en algunos estados miembros, estos argumentos suelen ser esgrimidos por políticos y académicos socialdemócratas (Follesdal y Hix, 2006). Siguiendo a Weiler *et al.* (1995) un estado miembro puede elegir un gobierno de centro derecha y estar sujeto a políticas de centro izquierda si una mayoría de gobiernos de centro izquierda dominan el Consejo. Pero incluso aunque exista una mayoría de centro derecha también en el Consejo, ésta puede estar bloqueada por una minoría de gobiernos de centro izquierda, o incluso por uno sólo de éstos cuando las reglas de decisión prevén la unanimidad. Tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo el principio de representación proporcional se ve comprometido, estando países pequeños como Luxemburgo sobrerrepresentados y países más grandes, como Alemania, infrarrepresentados (Weiler *et al.*, 1995).

Una variante de esta crítica se basa en el efecto distorsionador que se puede producir si uno adopta una perspectiva neocorporativista del sistema político europeo adelantada en el capítulo segundo. Desde esta perspectiva, las instituciones de gobierno, en sus ramas tanto ejecutiva como legislativa, no monopolizan la elaboración de políticas. Son simples jugadores, aunque importantes, en un terreno de juego más amplio que incluye otros jugadores, públicos y privados. La importancia del parlamento en este modelo es dar voz y poder a los intereses difusos y fragmentados cuya principal influencia política se deriva de la combinación de su poder electoral y la búsqueda de la reelección por parte de los políticos. Otros agentes como, pongamos por caso, la gran industria o los sindicatos organizados, cuya afiliación está más concentrada y cohesionada, pueden permitirse actuar a través de canales y medios diferentes, tales como contribuciones electorales, control de la organización de los partidos y *lobbying* directo a la administración. Cuando las áreas de competencia se transfieren a Europa, habrá un efecto de debilitamiento *per se* sobre los intereses nacionales difusos y fragmentados derivado de la mayor dificultad que éstos experimentarán para organizarse a nivel europeo en comparación con, pongamos por caso, un cuerpo más compacto de grandes empresas. Además, la debilidad estructural del Parlamento Europeo produce un efecto correspondiente en estos intereses incluso aunque se organicen. El poder electoral simplemente tiene un menor peso en la política de la Unión (Weiler *et al.*, 1995).

### 9.2.3. La tesis del “si no está roto, ¡no lo arregles!”

Será el influyente Andrew Moravcsik en su artículo “If It Ain’t Broke, Don’t Fix It!” para la revista *Newsweek* (2002) el que mejor resume las contracríticas a la tesis del “déficit democrático”. Para este autor nada amenaza a la Unión Europea. El mercado único es un éxito. La moneda única es una realidad. La ampliación avanza al mismo ritmo, del mismo modo que lo hace la coordinación en las políticas de defensa, policía e inmigración. Por lo tanto, desde el punto de vista de los resultados, se podría decir que la Unión Europea supera con creces el examen de eficacia y eficiencia. Por lo que se refiere a la representatividad, a pesar de la percepción de la UE como una tecnocracia distante e irrepresentativa, en la que sólo un débil Parlamento Europeo es elegido directamente, en cuya poderosa Comisión Europea los eurócratas mandan, en la que diplomáticos y funcionarios, no políticos, representan a los estados miembros, y cuyos procedimientos son frecuentemente secretos, Moravcsik también rechaza la necesidad de reformas constitucionales. No es necesario adoptar reformas radicales como la elección directa del presidente de la Comisión, la extensión del voto por mayoría, la creación de partidos políticos paneuropeos o la creación de una cámara que represente a los parlamentos nacionales. La razón es que, para este autor, el déficit democrático existente es pequeño, si es que existe en absoluto.

El motivo es que, para Moravcsik, a pesar de la hipérbole, la UE no es ningún superestado tecnocrático. Su constitución de hecho, el Tratado de Roma con sus respectivas enmiendas, limita estrictamente los poderes de la Unión. Bruselas no tiene una policía o un ejército autónomos. Da empleo a menos funcionarios que una ciudad Europea

modesta, y sus reglamentos deben ser reformulados en última instancia y administrados por las autoridades nacionales. Y si bien los funcionarios europeos gozan de una autonomía excepcional en una reducida lista de materias —banca central, adjudicación constitucional, lucha antimonopolio, supervisión de ciertos reglamentos de seguridad y negociaciones de comercio internacional— dichas funciones se puede decir que deberían ser dejadas en manos de tecnócratas. En la mayoría de los países, lo están.

En segundo lugar, la UE casi no tiene ningún poder de imposición y gasto. Las políticas que más preocupan a los ciudadanos —bienestar social, pensiones, educación, inversión en infraestructuras— siguen casi exclusivamente en manos de los gobiernos nacionales. El gasto de la UE está limitado al 3 por ciento de los niveles nacionales, y no hay perspectivas de que se eleve este tope. Sin discrecionalidad fiscal, la política de Bruselas sigue siendo mucho más limpia que la de la mayoría de los estados miembros. Si la imposición fiscal sin representación define la tiranía, tal y como James Otis y otros americanos sostuvieron hace 200 años, entonces unas instituciones europeas con tan pocos medios fiscales pueden difícilmente ser criticadas.

Finalmente, gobiernos nacionales elegidos democráticamente dominan el proceso decisorio de la UE. No es posible ningún tipo de legislación sin al menos un 70 por ciento de sus votos ponderados —una mayoría mayor que la necesaria para reformar la constitución de los EEUU. La adopción de políticas tiene lugar bajo la supervisión de 15 (tras las ampliaciones de 2004 y 2007, ya son 27) gobiernos, cada uno de ellos celoso de sus prerrogativas. La toma de decisiones por consenso, la responsabilidad democrática, la separación de poderes, la descentralización, la transparencia, estas cualidades están tan intrincadas en la UE que, en la trastienda, existe escasa presión genuina para una reforma de envergadura. Por lo tanto, Moravcsik predijo desde el principio que el debate por una Constitución para Europa no haría más que poner el mismo vino en nuevos odres.

Como vemos, por lo tanto, existen importantes discrepancias en cuanto al origen e incluso la mera existencia de un supuesto “déficit democrático” en la Unión Europea. A continuación, intentaremos arrojar un poco de luz sobre esta cuestión, basándonos en las conclusiones de los capítulos precedentes.

### 9.3. Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo

---

Para entender el significado de la palabra democracia hemos de atender a su etimología. Democracia viene del griego *demos*, que significa pueblo, y *cratos*, que significa gobierno. Por lo tanto, se suele definir la democracia como “gobierno del pueblo”. Pero la relación entre ambos términos es mucho más compleja, tal y como puso de manifiesto Abraham Lincoln en su famoso discurso pronunciado en la dedicatoria del Cementerio Nacional de los Soldados en la ciudad de Gettysburg, Pensilvania, el 19 de noviembre del 1863, durante la Guerra Civil Americana. A pesar de contener menos de trescientas palabras y haber durado unos dos o tres minutos, este discurso ha sido considerado con posterioridad como uno de los más grandes discursos en la historia de la humanidad y ha sentado las bases de los que muchos entienden hoy por democracia.

Lincoln concluyó su discurso con las siguientes palabras: “este gobierno, del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, no perecerá jamás”.

Por lo tanto, estamos ante los dos componentes fundamentales de ese gobierno del pueblo que es la democracia: “gobierno para el pueblo” y “gobierno por el pueblo”. La idea de “gobierno para el pueblo”, que se corresponde con la expresión en inglés *government for the people*, hace hincapié en los resultados de las políticas. No importa el proceso de toma de decisiones, sino que el resultado final sea bueno para el pueblo. La idea de “gobierno para el pueblo” está detrás de muchas agencias independientes que tanto abundan en la actualidad, como la agencia europea de evaluación de medicamentos o incluso el Banco Central Europeo. La idea es que estas instituciones se basen en criterios tecnocráticos, y se intenta aislarlas de los vaivenes políticos del corto plazo para incrementar su credibilidad. El problema, sin embargo, es que en un sistema que se base sólo en los resultados de las políticas, un sistema de “gobierno para el pueblo, pero sin el pueblo”, nos recuerda más al despotismo ilustrado que a lo que a día de hoy entendemos por democracia (cf. Hix, próximamente). De ahí la importancia de la segunda concepción de democracia, como “gobierno por el pueblo”.

La idea de “gobierno por el pueblo”, que se corresponde con la expresión inglesa *government by the people*, hace referencia a la participación del pueblo en el proceso de toma de decisiones. En la actualidad, este concepto se centra casi exclusivamente en la idea de representatividad, salvo en los contados casos de democracia directa en la que los ciudadanos adoptan las decisiones políticas sin necesidad de intermediarios, como es el caso de los referendos. En la mayoría de los casos, por lo tanto, democracia implica “gobierno representativo” diciéndose que hay más democracia cuanto mayor afinidad exista entre los ciudadanos y sus representantes políticos. En última instancia, la garantía de esta afinidad es la capacidad de los ciudadanos de elegir en elecciones periódicas entre candidatos y programas políticos rivales.

Una vez aclarado el concepto de democracia, por lo tanto, podemos evaluar en qué medida existe un déficit democrático en la Unión Europea. Esto lo haremos comparando la situación actual de la UE con los mencionados ideales de gobierno para el pueblo y gobierno por el pueblo.

### 9.3.1. ¿Gobierna la UE para el pueblo?

Tal y como hemos visto al inicio del capítulo, tras el rechazo de la Constitución Europea por los holandeses, el primer ministro Balkenende admitió que “Europa ha sido en los últimos años demasiado política y no suficientemente de los ciudadanos”. Este reproche podemos entenderlo como la denuncia de una déficit en lo que se refiere a *government for the people*. Efectivamente, desde el fin del consenso permisivo a principios de los años 1990, los gobiernos europeos se han sentido más vigilados por la opinión pública en lo que respecta a la política Europea, y han intentado más si cabe acercar sus políticas a los ciudadanos. La Constitución Europea también intentó contribuir a este respecto.

La Constitución Europea incluía una Carta de Derechos Fundamentales, una característica común en las constituciones nacionales. Instituciones europeas, especialmente, el Parlamento Europeo, así como muchos gobiernos nacionales, pusieron un gran énfasis en la Carta durante su campaña de promoción de la Constitución. Pero la Carta no surgía de una demanda ciudadana, sino que era más bien una respuesta a los temores expresados por los más altos tribunales de algunos estados miembros de que los derechos fundamentales no estaban adecuadamente protegidos por la Unión Europea. Uno de estos fue el tribunal constitucional alemán, en su famosa decisión sobre el Tratado de Maastricht, mencionada más arriba. En efecto, la Carta aportaba poco desde el punto de vista práctico a los ciudadanos, por dos motivos. En primer lugar, el texto no establecía nuevos derechos, sino que recogía derechos que estaban previamente dispersos a lo largo de una serie de fuentes no siempre fáciles de rastrear. Estas fuentes incluyen la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), así como varias convenciones internacionales redactadas por el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pero también emanan de los tratados de la UE, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo. En definitiva, el principal objetivo de la carta se limitaba a hacer los derechos de los ciudadanos de la UE más claros.

En segundo lugar, la Constitución tampoco añadía garantías adicionales a esos derechos, no disponiendo la Unión Europea de medios de hacerlos efectivos. Un ejemplo de ello es el que vimos en el capítulo primero, al contrastar los casos de violencia racial de los EEUU con los casos de violencia contra camiones españoles en la frontera francesa. La Unión Europea no es un estado, y no dispone de una policía que pueda hacer efectivos las libertades y derechos fundamentales con el uso de la fuerza. El sistema judicial de la Unión Europea y de sanciones pecuniarias a los infractores tampoco se siente muy cercano que digamos para el ciudadano europeo de a pie. Así que, desde el punto de vista práctico, los ciudadanos no veían una ventaja adicional en que una constitución europea recogiese derechos ya reconocidos por su ordenamiento jurídico nacional. Una Carta de Derechos Fundamentales, si no goza de suficientes garantías que la hagan efectiva, puede ser vista por muchos ciudadanos como una muestra de hipocresía por parte de la Unión Europea.

Tampoco tiene sentido confiar en nuevos compromisos cuando los ciudadanos observan en el día a día cómo los gobiernos de la UE no respetan ni siquiera las libertades económicas básicas, de movimiento de bienes, servicios, trabajadores y capitales, que ya estaban consagradas por el Tratado de Roma por el que se creó la CEE en 1957. En muchos casos, estos incumplimientos implican la intervención directa de los gobiernos nacionales, como es el caso de las restricciones a la movilidad de trabajadores de los nuevos estados miembros de Europa Central y Oriental que se adhirieron en 2004 y 2007. Países como Austria y Alemania imponen restricciones de hasta siete años a los trabajadores de estos países, invocando situaciones excepcionales que poco fundamento tienen tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista de los ideales del proyecto europeísta. Pero no hace falta llegar a esos extremos para detectar otros graves ejemplos de incumplimiento de las libertades básicas consagradas en los tratados, como por ejemplo la libertad de provisión de servicios.

A pesar del progreso en algunos sectores específicos de los servicios, el mercado interno de servicios en su conjunto no está funcionando tan bien como debería. La mayor parte de los beneficios que se han dado hasta ahora en el mercado interno han ocurrido en mercados de bienes, y la necesidad de realizar un serio esfuerzo para mejorar el funcionamiento del mercado interno de los servicios ha estado clara desde que la cumbre de jefes de estado y de gobierno de Lisboa propuso una estrategia para eliminar las barreras transfronterizas a los servicios en marzo de 2000. La Comisión Europea realizó un estudio jurídico y económico del mercado de los servicios, concluyendo que existía todavía una enorme brecha entre la visión de una economía europea integrada y la realidad tal y como la experimentan los ciudadanos y los proveedores de servicios europeos. Queda claro del trabajo realizado por la Comisión que estas barreras producen un serio efecto negativo sobre el coste y la calidad del servicio final a los usuarios de servicios tanto si son ellos mismos proveedores de servicios, fabricantes o consumidores. Las barreras al comercio en los servicios penalizan especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que predominan en este sector, al verse desproporcionadamente afectadas por los complejos requisitos administrativos y jurídicos (European Commission, 2002).

En 2006, sin ir más lejos, Europa fue testigo de un resurgimiento del nacionalismo económico por parte de ciertos estados miembros, como España, Francia y Polonia, con medidas proteccionistas de defensa de sus “campeones nacionales” (Segovia y Delgado, 2006). Ese año fue testigo de casos de intervención estatal como los obstáculos del gobierno español a la OPA de la alemana E.ON sobre Endesa, la fusión de Gaz de France con Suez para frenar a la italiana Enel, o los obstáculos que planteó Polonia a la entrada de capital extranjero en su sector bancario. En vísperas de la cumbre de Bruselas de marzo de ese año, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, arremetió contra la “retórica nacionalista”, recibiendo elogios por parte del presidente del grupo popular europeo, Hans-Gert Poettering (Europa Press, 2006). Más contundente fue el jefe del grupo de los liberales y demócratas (ALDE), Graham Watson, para quien “la ironía es que este llamado patriotismo —nacionalismo económico disfrazado— reportará tan pocos beneficios a los ciudadanos de Francia, España o Polonia como al resto de Europa, puesto que es la competencia la que mueve el mercado global, eleva la calidad y reduce los precios, y es la libre competencia lo que socava este proteccionismo” (Watson, 2006). Pero el hecho es que las discrepancias sobre el nacionalismo económico en las fusiones transfronterizas marcaban el comienzo de una cumbre de alto voltaje en marzo de 2006, en la que los dirigentes querían encontrar una política energética común y medidas que fomentasen el empleo y el crecimiento (Taylor, 2006).

Y sin embargo, tal y como hemos avanzado en el capítulo primero, el mercado común sigue siendo a día de hoy el mayor avance de la Unión Europea. Por este motivo, los esfuerzos de la Unión por acercar sus políticas a los ciudadanos deben centrarse, antes de nada, en completar y reforzar el funcionamiento del mercado común. La libertad de movimiento de bienes, servicios, personas y capitales está lejos aún de conseguirse y es, sin embargo, donde se pueden conseguir mayores beneficios potenciales. El mercado común debe extenderse a servicios en su día dominados por empresas públicas y que

a día de hoy siguen estando en gran medida controlados por los gobiernos nacionales. La energía, las comunicaciones o la televisión son tan sólo ejemplos de sectores con una fuerte intervención nacional y con inmenso potencial de beneficios. Si pensamos en el caso de la televisión, por ejemplo, es difícil de entender cómo a día de hoy, en que la televisión por satélite está a la orden del día, se siga manteniendo un sistema de licencias nacionales, y se impida a los operadores comercializar sus servicios más allá de las fronteras estatales. Una televisión por satélite liberalizada redundaría en beneficio de los ciudadanos, trayendo consigo menores precios y una oferta más variada de programación. Pero los gobiernos de los estados miembros, que siguen controlando la agenda de la integración europea, se resisten a perder sus monopolios nacionales.

La subida de más de un 30 por ciento en el precio de la leche en tan sólo un año, unida a la imagen de agricultores manifestándose porque no se les deja producir, no ayudan a mejorar la imagen de la Unión Europea ante el ciudadano. Sobre todo cuando se tiene en cuenta que los productos alimenticios en Europa son más caros que en muchas otras regiones del planeta especialmente por los efectos nocivos de la política agraria común (PAC). El hecho de que la inflación media de la zona euro se haya elevado desde la adopción de la moneda única y supere habitualmente el objetivo máximo del 2 por ciento, tampoco dice mucho sobre la efectividad de la Unión. También las hipotecas se han encarecido como consecuencia de los déficits públicos de algunos países, léase Alemania y Francia, que detraen crédito del sistema financiero, en detrimento de empresas y particulares. Pero lo que es peor, tal y como hemos visto en el Capítulo 6, los ciudadanos han sido testigos de cómo se ha reformado el pacto de estabilidad y crecimiento a la medida de las necesidades de estos países infractores, de forma que puedan evadir el pago de las multas asociadas a su incumplimiento del pacto.

### 9.3.2. ¿Está la UE gobernada por el pueblo?

Tal y como hemos adelantado, para alcanzar el ideal de democracia tal y como la entendemos hoy en día, no basta con tener unas políticas orientadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Es necesario un gobierno representativo que responda ante estos mismos ciudadanos. Como hemos visto en los capítulos precedentes, las instituciones de gobierno de la Unión europea no siempre satisfacen estos requisitos. En efecto, la primera deficiencia democrática de la UE es que sus instituciones son poco responsables políticamente. Y no se trata de que los ciudadanos no tengan voz en el proceso de elección de sus representantes en Bruselas, sino que, en muchos casos, su influencia es muy indirecta. Pensemos en el caso del Consejo. Los ciudadanos de un país como España o Rumanía eligen diputados en elecciones generales. Éstos, a su vez, eligen a un primer ministro. Éste, a su vez elige a sus ministros. Éstos, finalmente, nos representan en el Consejo de la Unión Europea. Esta larga cadena de delegación hace que se diluyan las responsabilidades políticas.

Además, tal y como hemos visto en el Capítulo 7, en la mayor parte de los asuntos que se deciden en el Consejo, no son ni siquiera los ministros los que adoptan la decisión, sino los representantes permanentes en el Coreper nombrados por el gobierno,

lo que aleja más aún las decisiones de los votantes. Y, tal y como hemos visto en el Capítulo 4, en el procedimiento conocido como comitología, el trabajo de la Comisión Europea es supervisado por comités de expertos nacionales, generalmente funcionarios, designados por sus respectivos gobiernos. Por su parte, la cadena de delegación que lleva a los Comisarios es igualmente larga, al ser éstos también nombrados por los gobiernos nacionales. Y más de lo mismo ocurre con los jueces del Tribunal de Justicia Europeo. Estas largas cadenas de delegación contrastan con la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo.

Pero el Parlamento Europeo, la única institución comunitaria directamente elegida por los ciudadanos, a pesar de la impresión que puedan dar las últimas reformas de los tratados, sigue siendo un parlamento débil. Lo es porque, tal y como hemos visto en el Capítulo 3, en el plano legislativo no goza del derecho de iniciativa, cuyo monopolio está en manos de la Comisión Europea. Es débil también porque en asuntos del interior y asuntos exteriores, los pilares intergubernamentales de la Unión, el Parlamento no desempeña papel alguno. Es débil porque tampoco tiene un papel en la reforma de los tratados. Y es débil porque su poder presupuestario está limitado por perspectivas pluri-anales fijadas por el Consejo y porque en ciertas partidas de gasto denominadas “gasto obligatorio” el Consejo tiene la última palabra. Es débil porque sus diputados no disponen de los medios materiales y humanos suficientes para llevar a cabo sus funciones.

Pero lo más grave es que el Parlamento también desempeña un papel muy limitado en lo que se refiere a la legitimación democrática de otras instituciones. Si el Parlamento directamente elegido tuviese un control efectivo de instituciones como la Comisión Europea, entonces se reduciría la cadena de delegación que separa a los ciudadanos de los comisarios. Pero el Parlamento tiene un escaso poder en el nombramiento de la Comisión, que está dominado por el Consejo, y dispone de un poder muy reducido en lo que se refiere a su control a posteriori. Esto es debido al requisito de supermayoría de dos tercios para el éxito de una moción de censura lo cual, tal y como hemos visto en el Capítulo 4, dota a la Comisión Europea de un margen de discrecionalidad sin igual. Si los diputados pudiesen aprobar una moción de censura a la Comisión por simple mayoría, seguro que los ciudadanos se interesarían más por el “culebrón” de Bruselas y por las elecciones al Parlamento Europeo. Por su parte, los magistrados del Tribunal de Justicia que, tal y como hemos visto en el Capítulo 5, son nombrados y renovados en el cargo por los gobiernos nacionales con total libertad, tampoco tienen que pasar el control democrático del Parlamento. En otros sistemas políticos al menos tienen que someterse a un proceso de audiencia parlamentaria, pero no en la UE. Todo esto supone desaprovechar una oportunidad de acercar ciertas instituciones a los ciudadanos y de fortalecer al Parlamento Europeo.

La segunda deficiencia democrática de la Unión Europea es la falta general de transparencia. Siguiendo a Settembrie (2005), la transparencia, considerada como un prerrequisito para la rendición de cuentas efectiva, de la cual el acceso a los documentos es sólo un componente, sustancia el derecho a la información y representa un elemento esencial de cualquier sistema político democrático. Pues resulta que la Unión Europea es tan compleja en su funcionamiento y tiene un secretismo tal a la hora de tomar muchas de sus decisiones, que resulta muy difícil para los ciudadanos votantes poder

asignar responsabilidades sobre lo que va bien y lo que va mal en la Unión Europea. La complejidad de la Unión se hace patente en el campo legislativo, tal y como hemos visto en el Capítulo 3, por causa de la existencia de tantos procedimientos legislativos diferentes. En el campo presupuestario, la distinción artificial entre gastos obligatorios y no obligatorios y las diferencias de procedimiento correspondientes también supone una complicación añadida. En el campo ejecutivo, tal y como hemos visto en el Capítulo 4, el reparto de poderes entre la Comisión y el Consejo hace difícil saber quién es responsable de qué en cada momento. Por no hablar del complejo procedimiento de la comitología, que también hemos analizado en ese capítulo.

Pero la evidencia muestra además la existencia de un alto grado de secretismo en la toma de decisiones. Así, el principio de transparencia no es respetado de manera consistente por las instituciones de gobierno de la UE. Se podría decir que la Comisión alcanza los niveles esperados de cumplimiento, a pesar de que sus deliberaciones y votaciones son secretas, puesto que, al fin y al cabo, ésta suele ser práctica habitual en los gobiernos tanto de los estados miembros como de otros sistemas políticos. Sin embargo, la transparencia en el Consejo, aunque creciente, sigue siendo insatisfactoria. Pensemos que se trata de una cámara legislativa y no es de recibo que muchas de sus deliberaciones y votaciones se mantengan en secreto. Sorprendentemente, siguiendo a Settembri, los arreglos del Parlamento, dadas las restricciones de acceso a sus actividades, el “engañoso” estatus público de sus sesiones y la opacidad de su sistema de votación, demuestran ser inadecuados (Settembri, 2005). Por su parte, el Tribunal de Justicia deja mucho que desear en cuanto a transparencia, al no ser posible el registro de votos particulares de sus jueces, lo que sí es posible en muchos otros tribunales nacionales con funciones similares. Por último, el Banco Central Europeo tampoco publica los votos individuales de los miembros de su Consejo de Gobierno. Esta práctica, en cambio, sí que se aplica en otros bancos centrales, tales como la Reserva Federal americana o el Banco de Inglaterra.

Por último, pero no por ello menos importante, la Unión Europea hace prevalecer los intereses de las minorías sobre los de las mayorías, por una doble vía. En primer lugar, falta proporcionalidad en la representación de los distintos pueblos en las instituciones. Así Alemania tiene una población de 82 millones de habitantes, y dispone de 29 votos en el Consejo, mientras que Malta, con una población que no llega a los 400.000 dispone de tres votos. Esto quiere decir que un país con 215 veces más población apenas dispone de diez veces más votos. Vemos, por lo tanto, una desproporción manifiesta, incluso aunque nos guiemos por la regla de la raíz cuadrada propuesta por Penrose y que hemos examinado en el capítulo anterior. Si tenemos en cuenta además el requisito de mayoría de estados introducido con el Tratado de Niza, la desproporcionalidad se agrava, por no hablar de las decisiones que siguen exigiendo la unanimidad, que igualan el poder de los estados independientemente de su población. La carencia de proporcionalidad también es manifiesta en instituciones teóricamente independientes, como la Comisión o el Banco Central Europeo. La Comisión es un órgano colegiado en la que cada comisario tiene un voto, y existe un comisario de cada estado miembro. El Banco Central Europeo, con su regla de “un miembro, un voto” en

su Consejo de Gobierno, adolece del mismo problema. Tal y como hemos visto en el Capítulo 6, se han adoptado medidas para intentar asegurar una mejor representación dentro del BCE, aunque su efecto será tardío e insuficiente.

En segundo lugar, las supermayorías que se exigen para adoptar decisiones en la UE pueden conducir, en ciertos casos, a una tiranía de la minoría. Esto contrasta con la opinión de autores como Moravcsik (2002), que cita las reglas de supermayoría como una garantía de bondad de las políticas comunitarias. Pero la realidad es bien distinta, ya que una política que haya sido, o al menos haya parecido, buena en el momento de adoptarla, puede dejar de serlo en el futuro, bien sea por una aplicación incorrecta por parte del ejecutivo o simplemente porque las circunstancias hayan cambiado. Por ejemplo, una política agraria común centrada en la seguridad de los abastecimientos y en la garantía de las rentas agrarias puede haber tenido sentido en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial en las que, además de estar presente el recuerdo de hambrunas en Europa, la agricultura daba empleo a un porcentaje elevado de la población. Pero, 50 años después, con una economía mundial crecientemente interrelacionada, ni existe riesgo de desabastecimiento ni los agricultores conservan el peso político de antaño. Así, la política que en su día fue buena para una supermayoría, puede hoy serlo sólo para una minoría. Pero la mayoría se ve atrapada por su propia decisión, que es mantenida por una minoría de bloqueo. En este contexto, la aplicación de la regla de la unanimidad puede dar lugar al caso extremo de la mencionada tiranía de la minoría, ya que basta con un estado para mantener una situación indeseada para la inmensa mayoría.

El caso es que la parálisis decisoria de la Unión no garantiza que los efectos de una determinada política sigan siendo buenos a lo largo del tiempo. Para asegurar una bondad prolongada de los efectos de las políticas es necesario que éstas se adapten a las circunstancias, consiguiendo así un equilibrio dinámico. Es otras palabras, “si queremos que todo permanezca como está, es necesario que todo cambie”, tal y como sentenció Falconeri en *El Gatopardo* (Di Lampedusa, 2004). La Unión Europea, por lo tanto, ha de convertirse en un sistema más mayoritario si pretende democratizar su funcionamiento. La ampliación también empuja en esta dirección.

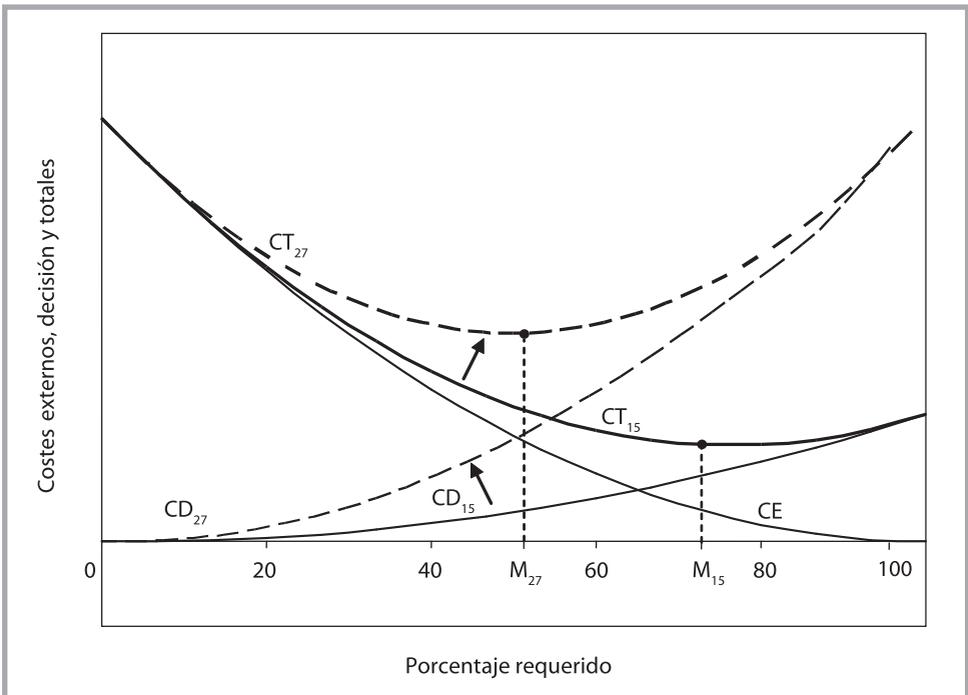
#### 9.4. La ampliación y la regla de mayoría óptima

---

Con frecuencia se relaciona la necesidad de reforma con la ampliación de la Unión Europea. Se argumenta que las instituciones de la Unión, que fueron creadas para una comunidad de seis países, ya no sirven para una unión ampliada de 27 o más estados miembros. Efectivamente, la ampliación puede agravar los problemas democráticos de la Unión Europea, como la falta de representatividad del Consejo o del Banco Central Europeo. Muchos de los nuevos estados miembros son países pequeños que con el sistema actual ostentan una representación más que proporcional en las instituciones europeas. Pero sería injusto culpar a la ampliación de estos problemas puesto que, tal y como hemos visto hasta ahora, la reforma institucional de la Unión es necesaria en cualquier caso. Lo que sí va más ligado a la ampliación es la necesidad de reducir el uso de la regla de la unanimidad, en favor de la mayoría cualificada, así como la conveniencia de revisar los requisitos de ésta.

Buchanan y Tullock son los autores de la obra de referencia en lo que se refiere a la reglas de mayoría óptima: *The Calculus of Consent* (1962). Este libro analiza el equilibrio que deben buscar las constituciones democráticas a la hora de fijar la regla de mayoría para adoptar una decisión. Se trata de un equilibrio entre dos tipos de costes que se mueven en sentido contrario. Por un lado, bajo ciertas reglas de decisión, el grupo puede realizar elecciones contrarias al propio interés del individuo. En estos casos, la participación en la actividad colectiva puede ser costosa para el individuo. A estos costes, Buchanan y Tullock los denominan “costes externos”. Está claro que, a lo largo de la gama de reglas de decisión, la función de costes externos será normalmente una función decreciente, es decir, conforme aumenta el número de individuos requerido para un acuerdo, los costes esperados disminuirán. Cuando la regla de decisión exige la unanimidad, los costes externos sobre el individuo deben ser cero puesto que éste no permitirá voluntariamente que otros le impongan costes externos cuando puede evitar eficazmente que esto ocurra. Por otro lado, para que la acción colectiva se lleve a cabo, también será necesario que el individuo dedique algún tiempo y esfuerzo a tomar decisiones con el grupo, a llegar a un acuerdo con sus colegas. A estos costes Buchanan y Tullock los denominan “costes de decisión”.

**Figura 9.1. La ampliación y la regla de mayoría óptima.**



CE: costes externos; CD<sub>15</sub>: costes decisión UE-15; CD<sub>27</sub>: costes decisión UE-27; CT<sub>15</sub>: costes totales UE-15; CT<sub>27</sub>: costes totales UE-27; UE-27.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la figura original de Buchanan y Tullock (1962).*

La Figura 9.1 muestra las curvas de costes externos y de decisión bajo dos escenarios: una UE de 15 miembros (antes de la ampliación) y una de 27 miembros (tras la ampliación). La suma vertical de los costes externos (CE) y de decisión (CD) nos da la curva de costes totales (CT). La regla de la mayoría óptima será precisamente la que minimice estos costes totales. En el ejemplo, la mayoría óptima en la UE de 15 miembros ( $M_{15}$ ) está en torno a un 72 por ciento. Pero la ampliación altera el equilibrio entre los costes externos y los costes de decisión porque aumenta el peso de los costes de decisión con respecto a los costes externos. Esto se representa en la figura por medio de un desplazamiento hacia arriba de la curva de costes de decisión de  $CD_{15}$  a  $CD_{27}$ , mientras que la curva de costes externos permanece invariada. El desplazamiento debe a que es más costoso poner de acuerdo al 71 por ciento de los votos en una Unión de 27 miembros que en una de 15 (pensemos tan sólo en los costes de las traducciones necesarias para gobiernos de distintos países se pongan de acuerdo). Como consecuencia, obtenemos una nueva curva de costes totales ( $CT_{27}$ ) cuyo mínimo ya no se alcanza con una regla de mayoría del 72 por ciento, sino con una menos exigente ( $M_{27}$ ), de poco más del 50 por ciento. La conclusión del análisis es que, a causa de la ampliación, se reduce la regla de la mayoría óptima.

Estos argumentos se han tenido en cuenta en el Tratado de Niza, cuyo principal objetivo era preparar la Unión Europea para la ampliación. Las reformas introducidas han consistido en el paso de muchas decisiones de la regla de la unanimidad a la de la mayoría cualificada, aunque también los requisitos de esta última han sido alterados. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza, la mayoría cualificada requería el acuerdo del 71 por ciento de los votos ponderados de los estados miembros. Con la entrada en vigor del Tratado, este requisito se sustituye por una mayoría triple, que requiere el 72 por ciento de los votos, una mayoría de estados miembros y el 62 por ciento de la población. Es decir, que el Tratado de Niza, a pesar de haber sustituido la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada en muchas políticas, lo cual supuso un avance, también endureció los requisitos de la mayoría cualificada, lo cual supuso un retroceso. Corregir esta situación sería uno de los objetivos de la convención sobre el futuro de Europa que se inició antes incluso de la entrada en vigor del Tratado de Niza.

Los trabajos de la Convención dieron lugar, como hemos visto en el capítulo anterior, a un borrador de tratado constitucional que suprimía las ponderaciones de Niza, proponiendo una regla de mayoría cualificada basada exclusivamente en la población (se requería un 60 por ciento) y el número de estados. La propuesta de la Convención sería posteriormente modificada por el Consejo Europeo, a petición de los gobiernos español y polaco, incrementando el porcentaje de población requerido hasta un 65 por ciento y el de estados hasta un 55 por ciento (esto último a petición de los estados pequeños). El caso es que, si bien el principio de doble mayoría suponía una simplificación con respecto a la triple mayoría de Niza, el requisito de un 65 por ciento de la población que se acordó finalmente puede resultar excesivo. Podemos encontrarnos, por tanto, ante un ejemplo de cómo en ocasiones la oferta de integración europea por parte de los gobiernos que redactan los tratados no es suficiente para satisfacer la demanda por parte de los ciudadanos. En este caso, los gobiernos serían más reticentes a perder su poder de bloqueo porque percibirían unas curvas de costes directos y externos de decisión diferentes a los de los ciudadanos (Faiña-Medín, García-Lorenzo y López Rodríguez, 2005).

## 9.5. La importancia de una “constitución”

---

La Unión Europea requiere reformas sustanciales de sus instituciones si pretende democratizar su funcionamiento, fundamentalmente en los que se refiere a la representatividad de las instituciones y a las reglas de decisión. La ampliación de la Unión agrava los problemas de representatividad e incrementa la necesidad de reforma, pero no debe ser vista como un problema sino, al contrario, como un estímulo para acometer las reformas imprescindibles para conseguir una Unión más democrática.

A pesar de las constantes reformas, la Unión Europea sigue siendo poco representativa y transparente, alejada de los ciudadanos. En efecto, lejos de la impresión que puedan dar los últimos cambios en los poderes del Parlamento, la Unión sigue siendo una creación de los gobiernos nacionales para los gobiernos nacionales. En unos casos, la Unión les sirve para resolver problemas puntuales y, en otros, de chivo expiatorio para los problemas que no son capaces de resolver. Tal y como hemos visto a lo largo de los diferentes capítulos, mediante su poder en el Consejo, así como su control en el nombramiento de comisarios europeos, jueces del Tribunal de Justicia y miembros del Consejo de Gobierno del BCE, los gobiernos nacionales concentran la mayor parte del poder dentro de la Unión Europea. Y todo este poder los gobiernos lo ejercen, a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, lejos del escrutinio de los parlamentos nacionales. En definitiva, Bruselas proporciona a los gobiernos nacionales un lugar perfecto para escapar al control de la ciudadanía.

Cuando se creó la Comunidad Económica Europea en 1957, poco después de una gran guerra europea, el listón estaba muy bajo y los ciudadanos consentían todo lo que venía de Europa. Pero conforme la burocracia de Bruselas fue ganando peso y los gobiernos nacionales fueron escapando cada vez más del control de sus parlamentos, se fue agotando el “consenso permisivo” que había reinado hasta ese momento. La opinión pública se hizo cada vez más crítica con ciertos aspectos del funcionamiento de la Unión, lo cual se hizo evidente en los procesos de ratificación del Tratado de Maastricht y, más recientemente, en el de la Constitución Europea. Ahora, los ciudadanos ya no están dispuestos a tragar sin más todo lo que venga de Europa, ni a perdonar a sus gobiernos por decisiones perjudiciales que se desconoce cómo han sido tomadas. Esto es, en realidad, un buen síntoma, puesto que muestra el interés de los ciudadanos por recuperar las riendas de la Unión antes de que sea demasiado tarde.

Los cambios que precisa la Unión no pueden llevarse a cabo sin una reforma de los tratados constituyentes (cf. Hix, próximamente). A lo largo de los diferentes capítulos hemos visto cómo las reglas del juego de la UE, contenidas fundamentalmente en los tratados, influyen tanto en el proceso como en los resultados de la política europea. Las disposiciones institucionales de los tratados actúan como la parte orgánica de una constitución, estableciendo los principales órganos de gobierno y regulando las relaciones entre éstos. Desde los campos legislativo, ejecutivo y judicial hasta la política monetaria y fiscal, las disposiciones de los tratados, junto con la configuración de preferencias de cada momento, determinan la política de la Unión. Pues bien, en este capítulo hemos hecho balance, llegando a la conclusión de que, en muchos aspectos,

tanto esta “constitución” como el funcionamiento de la Unión determinado por ella no cumplen los ideales de democracia entendida como gobierno por el pueblo y para el pueblo. La Unión precisa, por lo tanto, una nueva constitución.

La participación de los ciudadanos en la elaboración de los tratados es, en el mejor de los casos, muy indirecta, ya que éstos son negociados y acordados por unanimidad de los gobiernos nacionales. Aunque los tratados deben ser posteriormente ratificados de conformidad con la tradición de cada estado miembro, en contadas ocasiones se celebra un referéndum, bastando, en la inmensa mayoría de los estados, la ratificación por parte del parlamento nacional. En cualquier caso, se trata de una propuesta del tipo “lo tomas o lo dejas”, cuyo contenido puede ser debatido, pero ya es demasiado tarde para introducir enmiendas. Por si esto fuera poco, tal y como hemos visto en el Capítulo 5, los tratados originales han sido reformados por medio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituido por jueces designados libremente por los gobiernos nacionales. Estos jueces, que no precisan siquiera ser miembros de la carrera judicial, pueden reformar los tratados por medio de sus interpretaciones creativas, sin necesidad de dar cuentas a los ciudadanos o a sus representantes directamente elegidos. El caso es que con su jurisprudencia, el Tribunal ha llevado a cabo una auténtica constitucionalización de los Tratados originales, dotándolos de caracteres propios de una constitución, tales como el efecto directo y la supremacía. Pero esta constitucionalización, sin el respaldo expreso de los ciudadanos, está edificada sobre barro.

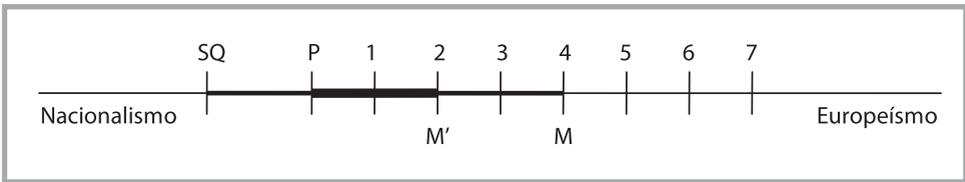
Los ciudadanos de la Unión Europea deberían tener algo que decir sobre la conversión de un tratado internacional que, como tal, compromete a los estados signatarios, en una constitución que crea derechos y obligaciones que pueden ser invocados por ciudadanos y empresas ante los tribunales ordinarios. En otras palabras, no es de recibo que la constitucionalización de los tratados se haya realizado de manera subrepticia, por medio de interpretaciones creativas llevadas a cabo por jueces designados por los gobiernos nacionales. Por este motivo, el proceso iniciado en la cumbre de Laeken en diciembre de 2001 para explorar la conveniencia de formalizar esta constitución implícita representa una oportunidad histórica para dotar de legitimidad a la Unión. Pero, tal y como han demostrado los resultados negativos de los referendos holandés y francés de 2005, esta reforma no sería tarea fácil.

Sin embargo, sería un error catastrófico que los gobiernos nacionales se rindiesen ante estas dificultades iniciales y retornasen al viejo método de adopción de una constitución “por la puerta de atrás”. Y es que una constitución no deja de serlo por el hecho de que se le llame Tratado de Reforma, ni los principios de efecto directo y supremacía dejarán de aplicarse porque se escondan en una declaración anexa a un tratado. Lo único que se conseguiría con una marcha atrás de este tipo es permitir que la distancia entre la Unión y sus ciudadanos siga aumentando, al tiempo que se reconocería la incapacidad de los ciudadanos para retomar las riendas del proceso. Por el contrario, si se quiere dotar de legitimidad a la Unión tal y como funciona en la actualidad, principios como el efecto directo y la supremacía no pueden quedar relegados a una compilación de jurisprudencia, sino que deben ocupar un lugar destacado dentro del tratado. Éste, a su vez, debe ser aprobado siguiendo los procedimientos de reforma constitucional

de cada estado miembro. De lo contrario, la Unión seguirá basada en un cimiento democrático débil.

La adopción de una constitución no puede ser fácil, casi por definición. Esto es así porque el objeto mismo de una constitución es fijar unas reglas del juego democrático que doten de estabilidad al sistema político. Si una constitución fuese fácilmente modificable, las reglas podrían variar según la coyuntura política del momento, lo cual provocaría una inestabilidad institucional que es precisamente lo que una constitución pretende evitar. Es por este motivo que las constituciones son más difíciles de modificar que las leyes ordinarias, lo que tiene como efecto secundario un agravamiento de “trampa de la decisión conjunta” que hemos visto en sucesivos capítulos. Una vez que ciertos avances en el proceso de integración europea son plasmados en una constitución, las supermayorías necesarias para la reforma hacen prácticamente imposible dar marcha atrás. Esto explica los lógicos recelos de los ciudadanos a la hora de ratificar el proyecto de constitución, aunque no todo el “no” a la Constitución se puede explicar en términos de euroescepticismo.

**Figura 9.2.** Una reforma modesta dificulta la adopción de nuevas reformas.



Fuente: *Elaboración propia.*

Sin duda, algunos de los ciudadanos que han rechazado el proyecto de Constitución lo han hecho porque lo veían como una oportunidad perdida de avanzar en el proceso de democratización de la Unión. Para este grupo de ciudadanos, un avance modesto en el proceso de integración dificulta la adopción de reformas más ambiciosas posteriores, puesto que, al acercar el *status quo* al ideal del estado más reticente, se reduce el margen de maniobra para iniciativas posteriores. La Figura 9.2 ilustra una configuración de preferencias en la que se puede producir una situación de este tipo. El *status quo* está más a la izquierda del ideal del estado miembro más euroesceptico, marcado con el número 1, decisivo bajo la regla de la unanimidad. El margen de iniciativas aceptables para este estado es el comprendido entre el *status quo* (SQ) y la constitución más europeísta aprobable (M), ambos puntos equidistantes de la constitución ideal del estado 1. Pero si se aprueba un proyecto de constitución modesto (P), éste pasa a ser el nuevo *status quo*, con lo cual se reduce la franja de constituciones aceptables al segmento comprendido entre P y M'. En definitiva, un proyecto de constitución modesto reduce la constitución más europeísta aprobable de M a M', lo cual puede ser interpretado como un coste de oportunidad por los ciudadanos más europeístas.

La constitución que Europa necesita debe no sólo reformar los procedimientos decisorios ordinarios, sino también del mismo procedimiento de reforma de los tratados.

El derecho de veto del que disfruta cada estado miembro en la enmienda de los tratados dificulta en exceso la adopción de reformas, hasta tal punto que las negociaciones se demoran durante años. En estas negociaciones se busca convencer a los gobiernos reticentes por medio de pagos colaterales e incluso la amenaza de dejarlos excluidos en una Europa de varias velocidades (Moravcsik, 1999). Tal y como hemos visto en la sección precedente, con la ampliación, estos costes directos de decisión se incrementan. En cambio, todos estos costes se reducirían si se eliminase la regla de la unanimidad de la reforma de ciertas disposiciones de los tratados. Se trataría, en definitiva, de una desconstitucionalización de una parte importante de los tratados, que pasaría a la regla de la mayoría cualificada. Esto tendría como efecto no sólo avances sustanciales en ciertas políticas, sino que también traería consigo una mejora en las formas de las negociaciones. Se pasaría de una política de pagos encubiertos y amenazas de exclusión a otra política más transparente basada en las coaliciones. Esto, sin duda, incrementaría la transparencia del sistema y podría devolver el interés de los ciudadanos por la política de la Unión.

La constitución de una Unión Europea democrática no precisa ser muy extensa (el malogrado proyecto de constitución firmado en Roma en 2004 contaba más de 700 páginas). Una constitución más estilizada no sólo facilitaría la reforma futura de ciertas políticas que en la actualidad están contenidas en los tratados, sino que también sería más inteligible para los ciudadanos. La parte orgánica de dicha constitución debería centrarse en aspectos institucionales clave como los que hemos resumido en este capítulo, y definir claramente un reparto de competencias entre la Unión y los estados miembros. En cuanto a la parte dogmática, ésta debería ser también reducida, concentrándose fundamentalmente en las libertades económicas básicas de movimiento de bienes, servicios, personas y capitales que caracterizan a la Unión Europea. Pretender incluir otro tipo de derechos y libertades de naturaleza no económica no sólo podría suscitar controversia en algunos estados miembros, sino que contrastaría con la insuficiencia de medios al alcance de la Unión para hacer esos derechos y libertades efectivos. Tal y como hemos visto en el capítulo primero, la Unión no es un estado, por lo que debería ser consciente de sus propias limitaciones. Esto no es óbice, sin embargo, tal y como hemos visto a lo largo de los distintos capítulos de este libro, para que la Unión deba cumplir unos requisitos mínimos que la conviertan en un sistema político democrático.

## Bibliografía

---

- Aleskerov, F., Avci, G., Iakouba, V. y Turem, Z. U. 2002. "European union enlargement: Power distribution implications of the new institutional arrangements". *European Journal of Political Research* 41, (3): 379-394.
- Alt, J. E. 1979. *The politics of economic decline: Economic management and political behaviour in Britain since 1964*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alter, K. J. 1998. "Who are the 'masters of the treaty'? European governments and the European Court of justice". *International Organization* 52, (1): 121-148.
- Anderson, C. J. y Ward, D. S. 1996. "Barometer elections in comparative perspective". *Electoral Studies* 15, (4): 447-460.
- Barry, B. 1980. "Is it better to be powerful or lucky? Part 1". *Political Studies* 28, (2): 183-194.
- Bassets, L. 1994. "La comisión condena la destrucción de fresas españolas en Francia". *El País*, 6 de mayo.
- Baumgartner, F. R. y Leech, B. L. 1998. *Basic interests: The importance of groups in politics and in political science*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- BBC News. 1999a. "EU bosses survive historic challenge". *BBC News*, 14 de enero.
- 1999b. "EU commission resigns". *BBC News*, 16 de marzo de 1999. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/297461.stm>.
- Belke, A. y Styczynska, B. 2006. "Power in the enlarged ECB governing council". *Journal of Common Market Studies* 44, (5): 865-897.
- Bilbao Arrese, J. M. 2004. *El reparto del poder en la constitución europea*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y estratégicos, Madrid.
- Bilefsky, D. 2005. "Lobbying brussels: It's getting crowded". *International Herald Tribune*, 29 de octubre, 2005. <http://www.ihf.com/articles/2005/10/28/business/wblobby.php>.
- Bounds, A., Buck, T. y Parker, G. 2006. "EUROPE: Europe's summiters duck the big issues". *FT.com*, 17 de junio, 2006. <http://search.ft.com/ftArticle?ct=0&id=060617001020>.
- Bowler, S. y Farrell, D. M. 1995. "The organizing of the European Parliament: Committees, specialization and co-ordination". *British Journal of Political Science* 25, (2): 219-244.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. 1962. *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burley, A.-M. y Mattli, W. 1993. "Europe before the court: A political theory of legal integration". *International Organization* 47, (1): 41-76.

- Cappelletti, M. 1987. "Is the European Court of Justice running wild?" *European Law Review* 12: 3-17.
- Carrubba, C. y Timpono, R. J. 2005. "Explaining vote switching across first —and second—order elections: Evidence from Europe". *Comparative Political Studies* 38, (3): 260-281.
- Cembrero, I. 1989. "Adaptaciones". *El País*, 10 de abril, 1989.
- 1988. "Los coches pequeños subirán de precio". *El País*, 30 de junio, 1988.
- Comisión Europea. Europa y usted en 2006-la UE reconecta con los ciudadanos. 2007 [cited 4 de agosto 2007]. Available from [http://ec.europa.eu/snapshot2006/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/snapshot2006/index_es.htm).
- Corbett, R., Jacobs, F. y Shackleton, M. 2000. *The European Parliament*. 4th ed. London: John Harper.
- Corporate Europe Observatory (CEO). 2005. *Brussels: The EU quarter*. 3ª edición ed. Amsterdam: Corporate Europe Observatory (CEO).
- Corte Costituzionale Italiana. 1964. *Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'ente nazionale per l'energia elettrica (E.N.E.L.)*. Vol. 14Corte Costituzionale Italiana.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. 1993. "Legislative leviathan: Party government in the house". *California series on social choice and political economy*. Vol. 23. Berkeley: University of California Press.
- Craig, P. P. y De Búrca, G. 1995. *EC law: Text, cases, and materials*. Oxford: Clarendon Press.
- Crombez, C. 1996. Legislative procedures in the European community. *British Journal of Political Science* 26, (2): 199-228.
- Cruz, M. 2004. "España defiende que un tercio de la población de la UE baste para ejercer el derecho de veto". *El Mundo*, 11 de mayo. <http://www.elmundo.es/papel/2004/05/11/espana/1635032.html>.
- 2003. "Chirac advirtió a Aznar que si no cedía, Schröder y él avanzarían por su cuenta". *El Mundo*, 16 de diciembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/12/16/mundo/1544552.html>.
- Di Lampedusa, G. T. 2004. *El gatopardo*. Trad. Fernando Gutiérrez. 3ª ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Duverger, M. 1986. *Les régimes semi-présidentiels*. 1ª ed. París: Presses universitaires de France.
- El Mundo. 2005a. "Bruselas descarta renegociar la constitución europea e insiste en que el proceso de ratificación sigue". *El Mundo*, 30 de mayo. <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/29/internacional/1117402938.html>.
- 2005b. "Holanda rechaza la constitución europea con un 'no' aún más rotundo que Francia". *El Mundo*, 2 de junio. <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/06/01/internacional/1117652868.html>.

- 2005c. “Francia rechaza la constitución y provoca una grave crisis en Europa”. *El Mundo*, 30 de mayo. <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/29/internacional/1117362962.html>.
- 2003. “La solución que acarició España”. *El Mundo*, 14 de diciembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/12/14/mundo/1543179.html>.
- 1997a. “Agricultores franceses vuelcan tres camiones con frutas españolas”. *El Mundo*, 20 de mayo. <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1997/05/20/economia/262503.html>.
- 1997b. “No hay mercado único para los camioneros [editorial]”. *El Mundo*, 22 de mayo. <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1997/05/22/opinion/263463.html>.
- 1996. “Vuelcan en Francia las mercancías de cuatro camiones españoles”. *El Mundo*, 26 de abril. <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1996/04/26/economia/104617.html>.
- 1994. “Acusan al gobierno de consentir la violencia”. *El Mundo*, 5 de mayo. <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1994/05/05/economia/713096.html>.
- El País. 1994. “Atienza critica a Francia por permitir ataques contra productos españoles”. *El País*, 5 de junio.
- 1993a. “Francia indemnizará a los camiones españoles atacados por sus agricultores”. *El País*, 17 de julio.
- 1993b. “Francia llevará a los tribunales a quienes ataquen camiones españoles”. *El País*, 21 de julio.
- 1987. “Agricultores franceses destruyen 50 toneladas de fresas españolas”. *El País*, 22 de mayo.
- Epstein, D. y O’Halloran, S. 1999. “Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers”. *Political economy of institutions and decisions*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press.
- Europa Press. 2006. Economía/OPA. “Los principales grupos políticos de la eurocámara critican la vuelta al nacionalismo económico”. *Lukor*, 15 de marzo, 2006.
- European Commission. 2002. *The state of the internal market for services*. COM(2002) 441 final.
- European Parliament. 2007. *Activity report July 2004 to December 2006 of the delegations to the conciliation committee*.
- 2004. *Activity report 1 May 1999 to 30 April 2004 of the delegations to the conciliation committee*.
- 1999. *Activity report 1 November 1993-30 April 1999 of the delegations to the conciliation committee*.
- European Public Health Alliance. 2003. “EU greek presidency: Interview with the greek minister for health and welfare, professor Costas Stefanis”. *European Public Health Alliance-Update* 68. 15 de abril.

- Faiña, J. A., García-Lorenzo, A. y López Rodríguez, J. 2005. "The Powers of the Central Governments and the Problems of Enlarging and Deepening the European Union: An Essay of Constitutional Political Economy". *Constitutional Political Economy* 16, (4): 369-386.
- Feld, W. J. 1979. "Implementation of the European community's common agricultural policy: Expectations, fears, failures". *International Organization* 33, (3): 335-363.
- Felsenthal, D. S. y Machover, M. 1998. *The measurement of voting power: Theory and practice, problems and paradoxes*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ferrara, F. y Weishaupt, J. T. 2004. "Get your act together: Party performance in European Parliament elections". *European Union Politics* 5, (3): 283-306.
- Follesdal, A. y Hix, S. 2006. "Why there is a democratic deficit in the EU". *Journal of Common Market Studies* 44, (3): 533-562.
- Frade, C. 2005. "El 'no' francés sumerge a la UE en la crisis más grave de su historia". *El Mundo*, 30 de mayo, 2005. <http://www.elmundo.es/papel/2005/05/30/mundo/1809211.html>.
- Franchino, F. 2007. *The powers of the union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2004. "Delegating powers in the European community". *British Journal of Political Science* 34, (2): 269-294.
- 2000. "Control of the Commission's Executive Functions: Uncertainty, Conflict and Decision Rules". *European Union Politics* 1, (1): 63-92.
- Garrett, G., Mattli, W. y Slaughter, A.-M. 1995. "The politics of legal integration in the European Union". *International Organization* 49, (1): 171-190.
- Garrett, G. y Tsebelis, G. 1996. "An institutional critique of intergovernmentalism". *International Organization* 50, (2): 269-299.
- González, J. C. 2004. "Trichet considera 'peligrosa' la reforma del pacto de estabilidad de Almunia". *El Mundo*, 23 de septiembre. <http://www.elmundo.es/papel/2004/09/23/economia/1695498.html>.
- 2003a. "La Europa de dos velocidades es la dinámica de la construcción europea". *El Mundo*, 15 de diciembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/12/15/mundo/1543306.html>.
- 2003b. "Alemania y Francia lideran una propuesta para reducir drásticamente los fondos de cohesión". *El Mundo*, 16 de diciembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/12/16/mundo/1544551.html>.
- 2003c. "España advierte que no aceptará que la constitución de la UE le quite poder". *El Mundo*, 21 de junio. <http://www.elmundo.es/papel/2003/06/21/mundo/1422365.html>.
- 2003d. "España se juega su peso en la europa ampliada". *El Mundo*, 4 de octubre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/10/04/mundo/1488471.html>.

- González, J. C. y Cruz, M. 2003. "Euroescándalo: La UE vulnera sus reglas en favor de Alemania y Francia". *El Mundo*, 26 de noviembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/11/26/economia/1527869.html>.
- González, J. C. y Segovia, C. 2003. "Fracasa la cumbre de la Unión Europea y la constitución queda bloqueada". *El Mundo*, 14 de diciembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/12/14/mundo/1543188.html>.
- Grimm, D. 1997. "Does Europe need a constitution?" En *The question of Europe*, eds. Peter Gowan, Perry Anderson, 239-258. London: Verso.
- Habermas, J. 1997. "Reply to grimm". En *The question of Europe*, eds. Peter Gowan, Perry Anderson, 259-264. London: Verso.
- Hague, W. 2001. *Twelve days to keep the pound* [Doce Días para Salvar la Libra]. [http://www.conservatives.com/tile.do?def=news.story.page&obj\\_id=11274&speeches=1](http://www.conservatives.com/tile.do?def=news.story.page&obj_id=11274&speeches=1).
- Hall, R. L. 1996. *Participation in congress*. New Haven Conn.: Yale University Press.
- Hall, R. L. y Wayman, F. W. 1990. "Buying time-moneyed interests and the mobilization of bias in congressional committees". *American Political Science Review* 84, (3): 797-820.
- Hallstein, W. y Roetter, C. 1972. *Europe in the making* [Unvollendete Bundesstaat]. London: George Allen and Unwin.
- Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W. y Wallace, H. 2006. "When and why the EU council of ministers votes explicitly". *Journal of Common Market Studies* 44, (1): 161-194.
- Heidenheimer, A. J., Teich Adams, C. y Hecló, H. 1990. *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe, and Japan*. 3rd ed. New York; Basingstoke: St. Martin's Press; Macmillan.
- Hix, S. Próximamente. *What's wrong with the EU and how to fix it*. Cambridge: Polity Press.
- 2005. *The political system of the European Union*. The European Union series. 2nd ed. Houndmills, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- 2002. *Linking national politics to Europe*. London: Foreign Policy Centre.
- 2002. "Parliamentary behavior with two principals: Preferences, parties, and voting in the European Parliament". *American Journal of Political Science* 46, (3): 688-698.
- 2002. *Why the EU should have a single president and how she should be elected*. London: Working Group on Democracy in the EU.
- 2001. "Legislative behaviour and party competition in the EP". *Journal of Common Market Studies* 39, (4): 663-688.
- 1999a. "Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses". *European Journal of Political Research* 35, (1): 69-106.
- 1999b. *The political system of the European Union*. The European Union series. Basingstoke: Macmillan.

- 1998. “The study of the European Union II: The ‘new governance’ agenda and its rival”. *Journal of European Public Policy* 5, (1): 38-65.
- 1994. “Approaches to the study of the European community: The challenge to comparative politics”. *West European Politics* 17, (1): 1-30.
- Hix, S. y Mahoney, J. 2006. “The political system of the European Union”. *Journal of Common Market Studies* 44, (1): 219.
- Hix, S. y Marsh, M. 2007. “Punishment or protest? Understanding European Parliament elections”. *Journal of Politics* 69, (2): 495-510.
- Hix, S., Noury, A. y Roland, G. 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 2006. “Dimensions of politics in the European Parliament”. *American Journal of Political Science* 50, (2): 494-511.
- Hosli, M. O. 1997. “Voting strength in the European Parliament: The influence of national and of partisan actors”. *European Journal of Political Research* 31, (3): 351-366.
- 1996. “Coalitions and power: Effects of qualified majority voting on the council of the European Union”. *Journal of Common Market Studies* 34, (2): 255-274.
- Howarth, D. 2001. “France”. En *The 1999 elections to the European Parliament*, ed. Juliet Lodge. London: Palgrave.
- Hubschmid, C. y Moser, P. 1997. “The co-operation procedure in the EU: Why was the European Parliament influential in the decision on car emission standards?”. *Journal of Common Market Studies* 35, (2): 225-242.
- James, B. 1999. “EU commission survives, but seems to lose power”. *International Herald Tribune*, 15 de enero. [http://www.iht.com/articles/1999/01/15/eu.t\\_5.php](http://www.iht.com/articles/1999/01/15/eu.t_5.php).
- Kaeding, M. 2004. “Rapporteurship Allocation in the European Parliament: Information or Distribution?”. *European Union Politics* 5, (3): 353-371.
- Kaeding, M. y Selck, T. J. 2005. “Mapping out political Europe: Coalition patterns in EU decision-making”. *International Political Science Review* 26, (3): 271-290.
- Kallas, S. 2006. “Mr. Smith goes to Brussels”. *The Wall Street Journal Europe*, 6 de febrero, 2006.
- Kousser, T. 2004. “Retrospective voting and strategic behavior in European Parliament elections”. *Electoral Studies* 23, (1): 1-22.
- Krehbiel, K. 1991. *Information and legislative organization*. Michigan studies in political analysis. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Kreppel, A. 2002. *The European Parliament and supranational party system: A study in institutional development*. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2001. *The European Parliament and supranational party system: A study in institutional development*. New York: Cambridge University Press.

- 1999. “What affects the European Parliament’s legislative influence?”. *Journal of Common Market Studies* 37, (3): 521-538.
- Kriesi, H. 2007. “The role of European integration in national election campaigns”. *European Union Politics*. MAR 8, (1): 83-108.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, M. D., Bornschieer, S. y Frey, T. 2006. “Globalization and the transformation of the national political space: six European countries compared”. *European Journal Political Research* 45, (6): 921-956.
- Laffranque, J. 2004. “Dissenting opinion in the European Court of Justice-Estonia’s possible contribution to the democratisation of the European Union judicial system”. *Juridica Internacional* 2004, (1): 14-23.
- Leonard, H. B. 1986. *Checks unbalanced: The quiet side of public spending*. New York: Basic Books.
- Maltzman, F. 1997. *Competing principals: Committees, parties, and the organization of congress*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mancini, G. F. 1997. *The practice, procedure and working methods of the European Court of Justice*. Ponencia presentada en una conferencia organizada conjuntamente por el European Law Centre, la Australian Law Reform Commission, la Bar Association of NSW y la Law Society of NSW y en cooperación con la Law Foundation of NSW.
- 1989. “The making of a constitution for Europe”. *Common Market Law Review* 26, (4): 595-614.
- Marsh, M. 2007. “European Parliament elections and losses by governing parties”. En *European elections and domestic politics: lessons from the past and scenarios for the future*, eds. Cees van der Eijk, van der Brug, Wouter. South Bend: University of Notre Dame Press.
- 2003. “Theories of less important elections: Explanations of electoral behaviour in European Parliament elections”. *Revue De La Maison Française d’Oxford*.
- 1998. “Testing the second-order election model after four European elections”. *British Journal of Political Science* 28, (4): 591-608.
- Maté, V. 1994. “La comisión abre procedimiento contra Francia por las agresiones de los agricultores a los productos españoles”. *El País*, 29 de junio.
- 1993. “Los agricultores franceses bloquearán la exportación de fresas españolas”. *El País*, 29 de abril.
- Mather, J. 2001. “The United Kingdom”. En *The 1999 elections to the European Parliament*, ed. Juliet Lodge. London: Palgrave.
- Mattila, M. y Lane, J.-E. 2001. “Why unanimity in the council? A roll call analysis of council voting”. *European Union Politics* 2, (1): 31-52.
- Miller, W. L. y Mackie, M. 1973. “Electoral cycle and asymmetry of government and opposition popularity-alternative model of relationship between economic conditions and political popularity”. *Political Studies* 21, (3): 263-279.

- Monteira, F. 1989. "La CE impone límites a la contaminación de los automóviles utilitarios". *El País*, 10 de junio.
- Moravcsik, A. 2002. "If it ain't broke, don't fix it! Europe's rhetoric and America's fears". *Newsweek International*. 4 de marzo.
- 1999. *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- 1991. "Negotiating the single European act-national interests and conventional statecraft in the European Community". *International Organization* 45, (1): 19-56.
- Moreno, Ú. 2004. "El Bundesbank rechaza la reforma que propone Almunia para el pacto de estabilidad". *El Mundo*, 8 de septiembre. <http://www.elmundo.es/papel/2004/09/08/economia/1689118.html>.
- Mueller, J. E. 1970. "Presidential popularity from Truman to Johnson". *American Political Science Review* 64, (1): 18-34.
- Navares, J. 2000. "Los exportadores de frutas y hortalizas pierden 6.000 millones de pesetas al día". *El Mundo*, 11 de enero. <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/2000/01/11/economia/794642.html>.
- Newton Dunn, B. 1988. *Why the public should be worried by the EEC's democratic deficit* [Por qué el público debería preocuparse por el déficit democrático de la CEE]. Reading: European Democratic Group, [http://www.newton-dunn.com/political-pubs/the\\_democratic\\_deficit\\_1986.pdf](http://www.newton-dunn.com/political-pubs/the_democratic_deficit_1986.pdf).
- Nielsen, H. J. 2001. "Denmark". En *The 1999 elections to the European Parliament*, ed. Juliet Lodge. London: Palgrave.
- Norris, P. y Franklin, M. N. 1997. "Social Representation". *European Journal of Political Research* 32, (2): 185-210.
- Noury, A. G. 2002. "Ideology, nationality and euro-parliamentarians". *European Union Politics* 3, (1): 33-58.
- Oppenhuis, E., van der Eijk, C. y Franklin, M. N. 1995. "The party context: Outcomes". En *Choosing Europe?: The European electorate and national politics in the face of Union*, eds. C. van der Eijk, Mark N. Franklin, 516. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ortega, P. 2004. "El gobierno logra subir a 95 las combinaciones para bloquear en la UE, lejos de las 235 de Berlín". *El Mundo*, 20 de junio. <http://www.elmundo.es/papel/2004/06/20/espana/1653346.html>.
- Pajala, A. y Widgren, M. 2004. "A priori versus empirical voting power in the EU council of ministers". *European Union Politics* 5, (1): 73-98.
- Parker, G. 2004. Brussels plans reform of stability pact to counter its 'lost credibility'. *FT.com*, 1 de septiembre. <http://search.ft.com/ftArticle?id=040901001023&ct=0>.
- Parker, G. y Atkins, R. 2006. "Eurozone fairness in question as Lithuania denied". *FT.com*, 15 de mayo. [http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news\\_id=fto051520061400328156](http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto051520061400328156).

- Parker, G., Condon, C. y Atkins, R. 2006. "EUROPE: Slovenia gets euro go-ahead but Lithuania's inflation too high". *FT.com*, 17 de mayo. <http://search.ft.com/ftArticle?ct=0&id=060517003199>.
- Persson, T. y Tabellini, G. 1993. "Designing institutions for monetary stability". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39: 53-84.
- Posner, R. A. 1971. "Taxation by regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, (1): 22-50.
- Raible, K. 2003. "Compulsory military service and equal treatment of men and women – recent decisions of the Federal Constitutional Court and the European Court of Justice (Alexander Dory vs. Germany)". *German Law Journal*. 1 de abril.
- Rasmussen, H. 1986. *On law and policy in the European Court of Justice: A comparative study in judicial policymaking*. Dordrecht; Lancaster: Nijhoff.
- Reif, K. y Schmitt, H. 1980. "9 2nd-order national elections-a conceptual-framework for the analysis of European election results". *European Journal of Political Research* 8, (1): 3-44.
- Reif, K. 1984. "National election cycles and European elections, 1975 and 1984". *Electoral Studies*.
- Rodríguez Zapatero, J. L. 2007. Conferencia de prensa de la Canciller de la República Federal de Alemania y del Presidente del Gobierno. Berlín, 15 de junio. <http://www.lamoncloa.es/Presidente/Intervenciones/ConferenciasdePrensa/prp20070615.htm>.
- Román, S. 2003. "Palacio asegura que los fondos de ayuda españoles no están amenazados". *El Mundo*, 7 de octubre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/10/07/mundo/1489744.html>.
- Scarrow, S. E. 1997. "Political career paths and the European Parliament". *Legislative Studies Quarterly* 22, (2): 253-264.
- Scharpf, F. W. 1988. "The joint-decision trap-lessons from german federalism and European integration". *Public Administration* 66, (3): 239-278.
- Segovia, C. 2004. "Zapatero no defiende ya el Tratado de Niza". *El Mundo*, 17 de marzo. <http://www.elmundo.es/papel/2004/03/17/espana/1607946.html>.
- 1999. "La Comisión Europea dimite en bloque tras ser acusada de permitir la corrupción". *El Mundo*, 16 de marzo.
- Segovia, C. y Cruz, M. 2004. "Chirac y Schröder invitan a Zapatero a unirse a su eje". *El Mundo*, 25 de marzo. <http://www.elmundo.es/papel/2004/03/25/espana/1611628.html>.
- Segovia, C. y Delgado, J. T. 2006. "Zapatero de apunta al 'neoproteccionismo'". *El Mundo*, 26 de marzo. <http://www.elmundo.es/suplementos/nuevaeconomia/2006/317/1143327602.html>.
- Segovia, C. y González, J. C. 2003a. "Aznar ve posible un acuerdo para salvar la Constitución Europea". *El Mundo*, 12 de diciembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/12/12/mundo/1541790.html>.

- 2003b. “Chirac advierte a Aznar que no aceptará su postura porque ‘desnaturaliza Europa’”. *El Mundo*, 13 de diciembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/12/13/mundo/1542906.html>.
- 2003c. “El caos de Berlusconi, Polonia y el choque Aznar-Chirac frustran la cumbre”. *El Mundo*, 14 de diciembre. <http://www.elmundo.es/papel/2003/12/14/mundo/1543180.html>.
- 2003d. “La convención aprueba una constitución que refuerza el poder de los países más grandes”. *El Mundo*, 14 de junio. <http://www.elmundo.es/papel/2003/06/14/mundo/1417468.html>.
- Settembri, P. 2005. “Transparency and the EU legislator”. *Journal of Common Market Studies* 43, (3): 637-654.
- Shepsle, K. A. 1978. *The giant jigsaw puzzle: Democratic committee assignments in the modern house*. Chicago: University of Chicago Press.
- Singh, N. 1982. *The possibility of nonrenewal of a contract as an incentive device in multiperiod principal-agent models*. University of California at Santa Cruz.
- Steunenberg, B., Koboldt, C. y Schmidtchen, D. 1996. “Policy making, comitology, and the balance of power in the European Union”. *International Review of Law and Economics* 16, (3) : 329-344.
- Steunenberg, B., Schmidtchen, D. y Koboldt, C. 1999. “Strategic power in the European Union: Evaluating the distribution of power in policy games”. *Journal of Theoretical Politics* 11, (3): 339-366.
- Taylor, P. 2006. “La cumbre de la UE, bajo la sombra del nacionalismo económico”. *20minutos.es*, 23 de marzo.
- Taylor, P. G. 1996. *The European Union in the 1990s*. Oxford: Oxford University Press.
- The Guardian. 2004. “EU vote turnout a ‘wake up call’”. *The Guardian*, 14 de junio.
- Thomson, R., Boerefijn, J. y Stokman, F. 2004. “Actor alignments in European Union decision making”. *European Journal of Political Research* 43, (2): 237-262.
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. 2003. “Alexander Dory contra Bundesrepublik Deutschland”. Asunto. C-186/01.
- 2000. “Tanja Kreil contra Bundesrepublik Deutschland”. Asunto C-285/98.
- 1997. “Comisión de las comunidades europeas contra república francesa”. Asunto C-265/95.
- 1980. *SA roquette frères contra consejo de las comunidades europeas. isoglucosa-cuotas de producción*. Asunto 138/79.
- 1964. *Flaminio costa contra E.N.E.L. petición de decisión prejudicial: Giudice conciliatore di milano-italia*. Asunto 6/64.
- 1963. *NV algemene transport- en expeditie onderneming van Gend & Loos contra administración fiscal holandesa. Petición de decisión prejudicial: Tariefcommissie-Paises bajos*. Asunto 26/62.

- Tsebelis, G., Jensen, C. B., Kalandrakis, A. y Kreppel, A. 2001. "Legislative procedures in the European Union: An empirical analysis". *British Journal of Political Science* 31, (4): 573-600.
- Tsebelis, G. y Moser, P. 1996. "The European Parliament as a conditional agenda setter". *American Political Science Review* 90, (4): 834-844.
- Tufte, E. R. 1975. "Determinants of outcomes of midterm congressional elections". *American Political Science Review* 69, (3): 812-826.
- van der Eijk, C. y Franklin, M. N. 1995. *Choosing Europe?: The European electorate and national politics in the face of Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- van der Eijk, C., Franklin, M. y Oppenhuis, E. 1995. "The strategic context: Party choice". En *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*, eds. C. van der Eijk, Mark Franklin. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Varela, D. 2002. "The power of voice: An informational model of the legislative powers of the European Parliament". The London School of Economics and Political Science.
- Varela, D. 2001. "Who does the European Parliament represent, members or interests? The case of the fisheries committee". Comunicación presentada en la 31ª conferencia anual de UACES, Bristol (Reino Unido).
- Varela, D. y Sánchez-Santos, J. M. 2003. "Representative or Independent? A Rational Choice Model of Interest decision making by the European Central Bank". Comunicación presentada en la 33ª conferencia anual de UACES, Newcastle (Reino Unido).
- Wallace, W. 1994. "Regional integration: The West European experience". *Integrating national economies*. Washington, D.C: Brookings Institution.
- 1990. "The transformation of Western Europe". *Chatham house papers*. New York: Council on Foreign Relations.
- Wallace, W. y Royal Institute of International Affairs. 1990. *The dynamics of European integration*. London: Pinter for the Royal Institute of International Affairs.
- Walsh, C. E. 1995. "Is New Zealand's Reserve Bank Act of 1989 an optimal central bank contract?" *Journal of Money, Credit and Banking* 27, (4): 1179-1191.
- 1995. "Optimal contracts for central bankers". *American Economic Review* 85 (1): 150-167.
- 1993. *When should central bankers be fired?* University of California at Santa Cruz.
- Warren, C. J. 1954. *Brown v. board of education of Topeka*. Asunto 347 U.S. 483. Supreme Court of the United States.
- Watson, G. 2006. *Speech by Graham WATSON MEP on: Preparations for the European Council: The Lisbon strategy [on behalf of the ALDE group] 15/03/2006* [Preparativos para el Consejo Europeo: la Estrategia de Lisboa [En nombre del grupo ALDE]], [http://www.alde.eu/typo3conf/ext/bzb\\_securelink/pushFile.php?cuid=131&file=fileadmin%2Fmemberdocs%2F2006-STAFF-0309-01-EN.htm](http://www.alde.eu/typo3conf/ext/bzb_securelink/pushFile.php?cuid=131&file=fileadmin%2Fmemberdocs%2F2006-STAFF-0309-01-EN.htm).

- Weiler, J. H. H., Haltern, U. R. y Mayer, F. C. 1995. "European democracy and its critique". *West European Politics* 18, (3): 4-39.
- Weiler, J. H. H. 1997. "Demos, telos, ethos and the Maastricht decision". En *The question of Europe*, eds. Peter Gowan, Perry Anderson, 265-294. London: Verso.
- Weingast, B. R. y Marshall, W. J. 1988. "The industrial organization of congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets". *The Journal of Political Economy* 96, (1): 132-163.
- Westlake, M. 1994. *A modern guide to the European Parliament*. London: Pinter Publishers.
- Worre, T. 1996. "Denmark: Second-order containment". En *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of Union*, eds. Cees van der Eijk, Mark Franklin. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ysmal, C. y Cayrol, R. 1996. "France: The midwife comes to call". En *Choosing Europe? the European electorate and national politics in the face of Union*, eds. Cees van der Eijk, Mark Franklin. Ann Arbor: University of Michigan Press.



