

El dilema del dèficit democràtic de la Unió Europea

Francesc Morata / Catedràtic de Ciència Política. Director de l'Institut Universitari
d'Estudis Europeus (UAB)

El dèficit democràtic de la Unió Europea (UE) ha esdevingut gairebé un lloc comú; un *leitmotiv* que resumiria la major part dels problemes que afecten el procés d'integració europea. Ben mirat, hi ha tot un seguit de símptomes que semblen confirmar aquest diagnòstic. És veritat que la UE es configura com un sistema polític que s'adequa poc als paràmetres tradicionals del govern representatiu basat en la separació de poders, la competència electoral i el rendiment de comptes. En particular, el dèficit democràtic s'identifica amb la manca d'un Parlament (PE) fort i d'un govern emanat d'aquest, i amb l'excessiva influència dels governs dels Estats membres en comparació amb la dels ciutadans (Sbragia, 2004). La UE es trobaria, doncs, desprovista dels mecanismes de control necessaris per garantir l'exercici responsable del poder. Per a molts autors, si la UE no ha aconseguit deixar de ser un "conjunt de democràcies" per convertir-se en una veritable democràcia, és perquè manca un *demos* o un poble europeu (Chrysschoou, 2000).

Aquest plantejament és discutible perquè està inspirat en el model de l'Estat-nació. Al llarg de la seva curta història, la UE s'ha anat configurant com un ens capaç d'exercir moltes de les funcions pròpies de l'Estat (Morata, 1999): resol conflictes; garanteix l'estabilitat política i els drets fonamentals; produeix béns i serveis públics; coordina la seguretat dels ciutadans; fomenta la cohesió territorial i la sostenibilitat; regula el mercat, la moneda i els riscos; convoca eleccions; gestiona un pressupost; disposa d'una política econòmica exterior; representa els interessos dels Estats membres en els fòrums internacionals; coopera amb els països menys desenvolupats; i, fins i tot, participa en missions de pau i d'ajuda humanitària, i disposa d'una força d'intervenció ràpida. Tanmateix, no és un Estat perquè, entre altres coses, no exerceix el monopoli de la violència legítima, no té unes fronteres definides, ni una veritable política exterior i de defensa i ni tan sols una capacitat distributiva significativa. La UE és un nou tipus d'organització política. La dificultat de conceptualitzar-la ha portat alguns autors a parlar d'un ens híbrid o hermafrodita (Amato, 2005), d'una democràcia postestatal (Sbragia, 2004; Morata, 2004) o d'un Estat postmodern (Caporaso, 1996). Els nostres criteris analítics han estat construïts històricament per descriure i explicar el funcionament dels sistemes estatals (Kohler-Koch, 2000) i no una estructura de poder, com la UE, sense precedents històrics i que, a més a més, es troba en plena transformació. Per tant, encara no disposem ni de l'experiència ni de l'instrumental teòric necessaris per establir el model de democràcia que més convé a Europa.

Tanmateix, això no significa que la UE no disposi ja ara de diferents fonts de legitimació, algunes consolidades i d'altres menys visibles o més embrionàries, que s'entrecreuen i es combinen en funció de les polítiques que genera, donant lloc a una mena de "legitimitat de geometria variable". Entre aquestes, cal destacar les cinc següents: la dels Estats, els seus creadors (indirecta); l'expressió de la voluntat

popular, encarnada en el Parlament Europeu (directa); el paper dels experts i de les autoritats independents (tecnocràtica); la capacitat de satisfer les interessos dels ciutadans (funcional); i la consulta (deliberativa). El resultat és l'ambigüïtat que, com veurem tot seguit, impregna el sistema institucional. A continuació, analitzarem els arguments dels qui neguen l'existència de qualsevol dèficit i dels qui, al contrari, posen l'accent en les mancances democràtiques. En el darrer apartat tractarem d'esbrinar fins a quin punt el projecte de Tractat constitucional contribueix a enfortir les bases de legitimitat democràtica de la Unió.

L'ambigüïtat institucional

Des del punt de vista institucional, la UE no compta amb un Govern emanat del Parlament o amb un president directament elegit pels ciutadans. La Comissió Europea encarna en si mateixa l'ambigüïtat del sistema de governança europea. Concebuda com el "motor del procés d'integració", la Comissió té el monopoli de la iniciativa legislativa. Això li atorga una posició estratègica en la fase de preparació i formulació de les polítiques durant la qual, per tal de compensar la seva manca de legitimitat democràtica, rep l'assessorament de centenars de comitès consultius, els quals incorporen representants d'interessos públics i privats amb la finalitat d'anar anticipant el consens sobre les seves propostes. Durant la fase d'implementació de les polítiques, la Comissió controla, encara que amb pocs mitjans i sense poders jeràrquics, l'actuació dels Estats membres, els quals pot denunciar davant del Tribunal de Justícia per incompliment de les seves obligacions. Tanmateix, els membres de la Comissió, començant pel seu president, són elegits, en primera instància, pels mateixos Estats i només després confirmats pel PE. La Comissió va ser concebuda com una agència neutral, de matriu tecnocràtica, encarregada de representar els interessos comuns i, per això, no pot respondre a orientacions partidistes. De fet, la seva composició reflecteix les tendències ideològiques dominants dels Estats membres i, per tal de garantir el consens entre totes elles i els necessaris equilibris geogràfics, la seva actuació es basa en el principi de la col·legialitat. Tot i no ser una institució majoritària, la Comissió respon davant del PE, el qual pot recórrer a un vot de censura que, en tot cas, haurà de ser col·lectiva i no individual. Aquesta forma de control resulta problemàtica, com es va poder comprovar el 1999, quan el Parlament només amenaçant en aplicar-la va provocar la dimissió immediata de la Comissió Santer i una crisi política sense precedents.

Com hem vist, el PE ha anat guanyant poder d'influència, primer com autoritat pressupostària i, més recentment, com a colegislador amb el Consell de Ministres (CM). D'aquesta forma, s'han anat equiparant les dues formes de legitimitat de la UE. Tanmateix, aquesta equiparació resta incompleta, ja que una part de les polítiques encara es regeixen per la unanimitat, especialment pel que fa a la fiscalitat, la SS o la PESC, de les que el Parlament roman exclòs. El mateix es pot dir de les polítiques econòmiques o d'ocupació, incloses en allò que es coneix com "el mètode de coordinació oberta", situat al marge del procés legislatiu. D'altra banda, tot i representar l'electorat europeu, el PE no s'organitza a partir de partits transversals, sinó d'agrupacions de partits nacionals, segons les afinitats ideològiques, encara que també es poden formar aliances transversals temàtiques o geogràfiques en funció dels interessos en joc. Com que el Parlament no recolza un Executiu, els seus membres disposen de més llibertat de vot que els seus homònims nacionals. En última instància, la veritable força del PE es basa, no només en el poder de legislar juntament amb el Consell, sinó, sobretot, en el dret de vetar les propostes legislatives en contra de la voluntat d'aquest.

El Consell de Ministres és la branca més important del poder legislatiu europeu, tot i que també disposa de competències executives, que comparteix amb la Comissió en l'àmbit de la "comitologia" (el comitès d'experts encarregats de negociar l'aplicació de les directives). Està format per representants dels Govern dels Estats membres si bé, a diferència d'aquests, el CM està dividit en nou formacions diferents en funció de les polítiques. Tant per la seva composició com pel sistema de votació, el CM s'assembla al Consell Federal o *Bundesrat* alemany, ja que l'integren ministres nacionals que actuen com a legisladors a nivell europeu. Cada Govern compta amb un nombre de vots ponderats en funció de la població de cada Estat. En qualsevol cas, les decisions, adoptades per majoria qualificada o per unanimitat, són sempre conjuntes i obliguen a tots els Estats membres. Aquestes són el fruit de la negociació que es porta a terme en el sí del CM, però també de la interacció entre aquest, la Comissió i el PE. Per tant, en contra del que pot semblar a primera vista, el CM no és una institució merament intergovernamental, sinó que representa el punt de trobada o de fusió dels interessos estatals amb els supranacionals. D'altra banda, com que la representació estatal està fragmentada, no és estrany que s'expressin lògiques d'actuació contradictòries entre els diferents Consells sectorials. El funcionament del CM planteja dos tipus de problemes des del punt de vista democràtic. En primer lloc, com que els ministres representen els seus Estats, adopten decisions que, en l'àmbit intern, estan constitucionalment atribuïdes als parlaments estatals (i regionals). En segon lloc, el CM és políticament irresponsable a nivell europeu perquè no ha de retre comptes davant de cap institució ni d'un electorat. En tot cas, els controls només són possibles dins dels respectius Estats i la pràctica demostra que, llevat d'alguna excepció, són difícils d'exercir atesa la complexitat del procés de decisió de la UE.

El mateix raonament el podríem aplicar al Consell Europeu, la reunió de caps d'Estat i de Govern. Tot i que no legisla, a més de fixar l'agenda europea, aquest adopta decisions de gran transcendència, com ara les reformes dels Tractats o les ampliacions, que condicionen l'evolució i el funcionament de la UE. Per últim, també cal esmentar el cas especial del Banc Central Europeu (BCE), responsable de dirigir la política monetària. El BCE està envoltat d'una sèrie de garanties institucionals dirigides a preservar la seva independència, tant dels Estats membres com de les altres institucions de la UE.

En suma, la UE apareix com sistema polític híbrid, en el que coexisteixen estructures de govern similars a les dels Estats amb formes de governança específiques que reflecteixen els equilibris polítics i institucionals que s'han anat construint al llarg dels anys en funció de la dinàmica del procés d'integració. Com hem vist, a la UE, el principi de separació de poders només s'aplica al poder Judicial i no a les relacions entre Legislatiu i Executiu. I, fins i tot, el control judicial només abasta les decisions que s'adopten en l'àmbit de la Comunitat Europea, sempre i quan tinguin un caràcter normatiu. Tot i això, alguns autors consideren que la Unió gaudeix dels requisits de legitimitat necessaris (Moravcsik, 2002; Majone, 2003). La clau residiria en els controls (legitimitat directa i indirecta) als que està sotmesa, en els equilibris institucionals (legitimitat funcional), i en la preservació de l'interès general per part de les autoritats independents (legitimitat tecnocràtica).

Una legitimitat a mida

Segons aquesta tesi, la insistència en el dèficit democràtic respon a un "enfocament idealista" de la UE, a la qual se li exigeixen més credencials democràtiques que als propis Estats quan, de fet, està sotmesa a un conjunt de límits

constitucionals i de procediment molt superiors als de molts Estats membres o als del federalisme nordamericà.

Seguint aquest raonament, la UE està basada en un sistema de pesos i contrapesos i en un control democràtic indirecte a través dels governs estatals, al qual s'afegeix ara el control directe del PE. Tot això demostra que la Unió està en condicions de respondre legítimament a les demandes dels ciutadans. Per començar, la Unió no disposa d'una fiscalitat pròpia i, per tant, de capacitat de despesa. La manca de recursos fiscals impedeix el desenvolupament de polítiques de benestar, al marge d'una modesta política de cohesió, pensada fonamentalment com a mecanisme de compensació entre els Estats per facilitar el desenvolupament del mercat interior. Per això, les seves activitats se centren essencialment en la regulació de les externalitats del mercat supranacional, és a dir, el moviment de béns i de serveis, la política monetària, el control de la lliure competència, el medi ambient o la defensa dels consumidors.

La capacitat d'actuació de la Unió està condicionada pels pesos i contrapesos institucionals derivats de la divisió de poders entre les institucions, de la seva estructura multinivell i del pluralisme de l'Executiu europeu. A més a més, en un context de diversitat cultural, la presa de decisions per majoria qualificada garanteix la protecció de les minories. Tanmateix, les principals garanties es basen en l'exigència de la unanimitat per modificar el Tractat i la necessitat de ratificació individual. Al mateix temps, les capacitats administratives de la Unió són molt limitades ja que, llevat d'algunes excepcions, la implementació efectiva de les polítiques està en mans dels Estats membres.

D'altra banda, la UE no és un sistema de sobirania parlamentària, sinó de separació de poders a partir d'una doble divisió: horitzontal (Comissió, PE, CM i TJCE) i vertical (local, nacional i supranacional). El pluralisme s'expressa en cada una de les branques del govern europeu: en la col·legialitat de la Comissió, en el vot per majoria absoluta del PE i en la diversitat ideològica del Consell. Per tant, el *policy-making* europeu és el resultat de la interacció entre una ample majoria d'Estats, la tecnocràcia de la Comissió, els eurodiputats i els jutges europeus. En contra de les tesis que presenten la UE com un instrument dels governs per escapolir-se dels vincles democràtics de l'Estat, es considera que els mecanismes de delegació a favor de la Unió són coherents amb les pràctiques de les democràcies avançades. Per comprovar-ho, n'hi ha prou amb analitzar el sistema actual de controls directes i indirectes.

Els primers depenen del PE, caracteritzat per l'autonomia respecte als partits nacionals, la seva influència creixent en la formulació de l'agenda comunitària en detriment de la Comissió, i la tendència a legislar a favor de l'interès europeu. El punt més feble seria l'escassa participació popular en les eleccions europees. Els controls indirectes provenen sobretot dels Estats membres a través de l'acció fiscalitzadora dels respectius parlaments nacionals (tot i que no s'expressi amb la mateixa intensitat a tots els Estats membres). D'altra banda, la pluralitat d'interessos representats a Europa és la millor garantia de transparència, ja que la informació circula a través dels comissaris, les representacions permanents dels Estats, els parlamentaris europeus, els centenars de ministres i els milers de funcionaris implicats. El punt més feble d'aquest raonament és la manca de transparència que caracteritza tot sovint la presa

de decisions, sobretot en el si dels comitès encarregats de negociar i de reglamentar la posada en pràctica de la normativa (comitologia).

Quant a la legitimitat de les autoritats independents europees, com ara la Comissió, el BCE, el Tribunal de Justícia o les administracions tècniques, aquests autors recorden que la UE no fa més que reproduir la tendència dels Estats membres a aïllar aquestes autoritats de les pressions polítiques. El recurs al “govern” dels experts o a formes de democràcia “no majoritària” es justifica per la necessitat de disminuir els costos de transacció, evitant la “captura” de l’interès general per part dels interessos particulars. Mitjançant aquesta forma de legitimitat tecnocràtica, paradoxalment, la UE seria “més representativa” precisament per ser “menys democràtica”.

Aquest plantejament, que nega el problema del dèficit democràtic en base als equilibris institucionals, a la divisió funcional del poder i, en definitiva, a la tutela que, en última instància, exerceixen els Estats membres, es pot qüestionar a partir de la distinció clàssica entre els *inputs* i els *outputs* que concorren a la legitimació democràtica d’un sistema polític.

Una legitimitat descompensada

Les tres vies de legitimació tradicionals del poder en l’Estat-nació són el govern *del poble*, *pel poble* i *per al poble* (Scharpf, 1999), equivalents a les tres garanties de participació, de representació i d’un govern eficaç. La segona i la tercera corresponen, respectivament als *inputs* i als *outputs* de la democràcia, mentre que la primera està continguda implícitament en les dues altres. Les decisions polítiques, basades en una identitat col·lectiva, estan legitimades en la mesura en que reflecteixen la “voluntat popular”. Tanmateix, aquestes decisions han de perseguir la satisfacció dels interessos generals. Doncs bé, a la UE es produeix un desequilibri a favor d’aquesta darrera forma de legitimació per dues raons bàsiques: en primer lloc, a causa de la dificultat de construir una identitat col·lectiva –un poble europeu– en un context de diversitat cultural i de persistència de l’Estat-nació; i, en segon lloc, a causa de l’especialització funcional de la UE en la producció de polítiques públiques. Una democràcia orientada a la producció de polítiques també implica l’existència d’un electorat, sense que calgui, no obstant, una identitat compartida, sinó la percepció d’uns interessos comuns que justifiquin la creació d’institucions comunes per a gestionar-los. L’existència d’una identitat feble és perfectament compatible amb un cert grau de legitimitat. No obstant, mentre que en els Estats membres coexisteixen ambdós tipus de legitimitat, reforçant-se mútuament, en no disposar d’una “voluntat popular” clarament expressada en un govern elegit, la UE només es pot legitimar en funció de la seva capacitat de satisfer els interessos que la conformen. Això la configura com una organització funcional basada en la eficiència.

Ara bé, una legitimitat basada essencialment en els resultats o en el rendiment genera molta més complexitat institucional ja que, a l’hora de resoldre els problemes, cal tenir en compte el màxim nombre possible d’interessos (econòmics, socials, territorials, culturals, etc.). Això explicaria l’escassa transparència de les decisions i l’enorme importància de les xarxes de polítiques, exemplificades en els 700 grups d’experts públics i privats que assessoren la Comissió, els prop de 250 comitès i grups de treball que preparen les decisions del Consell o els procediments enrevessats de la comitologia. Ateses la manca de responsabilitat política davant d’un electorat i l’escassa visibilitat de les institucions, la legitimitat de les decisions depèn de la seva

capacitat d'assolir el consens, la qual cosa comporta sovint deixar de banda les qüestions més conflictives o que l'acord final, malgrat el vot per majoria qualificada, es basi en el mínim comú denominador.

Aquestes característiques de la governança europea es poden avaluar negativament, tant des del punt de vista de l'eficiència com de la transparència. Alguns, però, també les consideren com un avantatge, sobretot perquè tendeixen a generar formes de democràcia alternatives, com ara la deliberació (la democràcia *amb* el poble). La Comissió s'ha mostrat particularment activa en aquest sentit, fomentat el diàleg i la consulta amb el públic especialitzat en la preparació de les seves iniciatives o introduint nous conceptes i principis, com ara el partenariat o l'accés a la informació. Tanmateix, malgrat aquests esforços és força dubtós que les xarxes informals i els comitès d'experts representin veritables alternatives al control democràtic a càrrec de representants electes. En tot cas, tampoc no resolen el problema de la manca de responsabilitat del Consell del Ministres.

La Constitució Europea i la legitimitat democràtica

La CE aporta algunes novetats importants pel que fa al reforçament dels principis democràtics de la UE. A banda de constitucionalitzar la Carta de Drets Fonamentals de la Unió, requisit indispensable per una ciutadania europea basada en els drets i els valors comuns i no en identitats emotives, també democratitza el sistema de presa de decisions en el si del CM en establir una doble majoria, la dels Estats (1 Estat, 1 vot) i la de la població, com a expressió de les dues legitimitats fonamentals que conviuen en la Unió.

La segona novetat és la relativa al principi de subsidiarietat mitjançant el qual, per primera vegada, els parlaments estatals (inclosos els regionals) participaran en el procés de decisió per tal d'avaluar la conveniència d'adoptar una llei europea. Mitjançant aquest procediment, no només es reforça el pes de la democràcia representativa i es reconeixen les competències dels diversos nivells de govern, sinó que també s'estableix un mecanisme potencial de control directe dels Governos per part dels legisladors interns. Així mateix, la codecisió entre el PE i el CM abasta gairebé la totalitat de les polítiques.

D'altra banda, el projecte institucionalitza la democràcia participativa obligant les institucions de la Unió a mantenir un "diàleg obert, regular i transparent amb les associacions representatives i la societat civil". Per això, la Comissió haurà de consultar els seus projectes amb les diferents parts afectades per tal de garantir que les accions de la Unió siguin "transparentes i coherents". Tot i això, la novetat més destacada, i alhora sorprenent, és la introducció de la iniciativa popular, mitjançant la qual un mínim d'un milió de ciutadans europeus pertanyents a un "nombre significatiu" d'Estats membres podran incitar la Comissió a presentar una proposta sobre un tema la regulació del qual es consideri necessària pel desenvolupament de la Constitució europea.

En definitiva, el projecte de CE, al donar més pes als ciutadans, introdueix una dosi superior de constitucionalisme en les seves estructures. Amb això, també contribueix a legitimar de manera més directa el procés d'integració europea en el llarg camí cap a la democràcia post-estatal.

Referències

Amato, G. (2005), "Europa Hermafrodita", *Quadern de Treball 46/05*, Institut Universitari d'Estudis Europeus

(http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/iuee/m_publicacions.html)

Caporaso, J. (1996), "The European Union and Forms of State, Wetsphalian, Regulatory or Post-Modern?", *Journal of Comon Market Studies*, 34.

Chrysschoou, D.N. (2000), *Democracy in the European Union* (Londres: IB Tauris & Co).

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

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

Sbragia, A.M. (2004), "La Democrazia Post-Nazionale: una Sfida per la Scienza Politica", *Rivista italiana di scienza politica*, 1.

Majone, G. (2003), "Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea", *Stato e Mercato*, 67.

Morata, F. (1999), "Teorías y Enfoques de la Integración Europea", a *La Unión , Europea: Procesos, Actores y Políticas* (Barcelona: Ariel).

Morata, F. (2004), "Gobernanza Multinivel y Regiones", a F. Morata (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea* (València: Tirant lo Blanch).

Moravcsik, A. (2002), "In Defence of the 'Democratic Deficit'. Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 4, 2002.

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