

La democracia a escala europea: una visión desde el Parlamento Europeo

David Chico Zamanillo ([currículum](#))

David Chico Zamanillo ha tenido la gentileza de entregarnos la documentación que utilizó como guía para su intervención. Aunque el espacio web no la admite en su versión original, la hemos adaptado ligeramente y la reproducimos con mínimas modificaciones, añadiendo sólo (en cursiva) algunos de los comentarios más significativos de los que tomamos nota.

Con ello pretendemos superar la frialdad de estos esquemas, que no se corresponde en absoluto con el tono de la intervención. En ella, con múltiples ejemplos aportados por su experiencia de cuatro años como asistente parlamentario de José Borrell, consiguió transmitir el funcionamiento de la maquinaria del Parlamento Europeo, al que llegó como teórico que, por ejemplo, había escrito sobre el procedimiento electoral, para pasar luego a moverse en sus entresijos.

Llegó en un momento, además, en el que Europa y su Parlamento han cambiado decisivamente. Porque en 2004, con la adhesión de diez nuevos Estados, se incrementa notablemente la heterogeneidad en la composición de dicha institución: el 60% de los miembros entraban en ella por primera vez, incluido su Presidente José Borrell, 168 desde los nuevos Estados miembros. Técnicamente, el proceso resultó exitoso: la infraestructura estaba perfectamente adaptada a las nuevas exigencias. La valoración política, a veces lastrada por la perspectiva de los Estados más veteranos en Europa, debiera comenzar por tener en cuenta que a los recién ingresados no les agrada ser calificados de “nuevos Estados”: en cuanto se incorporan a la Unión pasan a ser miembros de pleno Derecho, y codeterminan su futuro con la misma legitimidad que los demás.

El objetivo de la intervención era también destacar la aportación del Parlamento Europeo a la creciente actividad de la Unión. Porque la pérdida de posibilidades efectivas de acción de los Estados miembros de la Unión Europea, que por sí solos ya no pueden dar respuesta a los retos de todo tipo que se plantean en un mundo globalizado, se compensa de algún modo con el incremento del peso de “Bruselas”.

Instituciones presentes en la toma de decisiones en la UE

En el llamado “triángulo institucional” que encarna el poder político de la Unión Europea, el Parlamento encarna una legitimidad democrática directa como representante de los ciudadanos europeos, frente a un Consejo que representa a los Estados y una Comisión que tiene naturaleza mixta.

El Parlamento Europeo

- 785 Miembros del Parlamento
- Poder legislativo en la UE (compartido con el Consejo)
- Poder Presupuestario en la UE (compartido con el Consejo)
- Control parlamentario de otras instituciones
- Presidente Sr Hans-Gert Pöttering

El Consejo de la UE

- Ministros de 27 Estados Miembros
- Poder legislativo de la UE (compartido con el PE)
- Poder presupuestario (compartido con el PE)
- Decisiones políticas en asuntos exteriores
- Decisión en política agrícola
- Rotación de Presidencia (6 meses)

La Comisión Europea

- 27 Comisarios
- Control de planificación e Implementación
- Presenta iniciativas legislativas
- Presidente Sr. Jose Manuel Durao Barroso

Parlamento Europeo

- “Asamblea de los representantes de los pueblos de los Estados miembros reunidos en la Comunidad”, *así es considerado en los Tratados.*
- PE encarna el principio democrático
- Institución que más cambios ha sufrido (incremento de poderes/ ius standi)

Funciones Parlamento Europeo

Poder Legislativo

La mayoría de la legislación de la UE se adopta conjuntamente entre el PE y el Consejo de la UE

Control Parlamentario

El PE supervisa/controla a las otras instituciones de la UE y puede censurar la Comisión Europea. *El Consejo, en cuanto compuesto por representantes de los Gobiernos de los Estados, se siente un tanto ajeno a estos procesos de control; y en la misma medida, Javier Solana, en cuanto máximo representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que se mantiene en régimen de cooperación intergubernamental, muestra incomodidad ante tales procesos de control. Pero frente a la Comisión se trata de un control relevante, como puso de relieve el tenso proceso de nombramiento del Comisario italiano en 2004, cuando la correspondiente Comisión del Parlamento Europeo, en su preceptivo informe previo, colocó al*

Presidente de la Comisión ante la necesidad de retirar su propuesta (debe recordarse que en España, por ejemplo, no existe un control parlamentario de los nombramientos de Ministros, que son decididos libremente por el Presidente del Gobierno).

Poder Presupuestario

El PE decide el Presupuesto anual de la UE junto con el Consejo de la UE. El Presidente del PE lo firma.

Decisiones en Ampliación

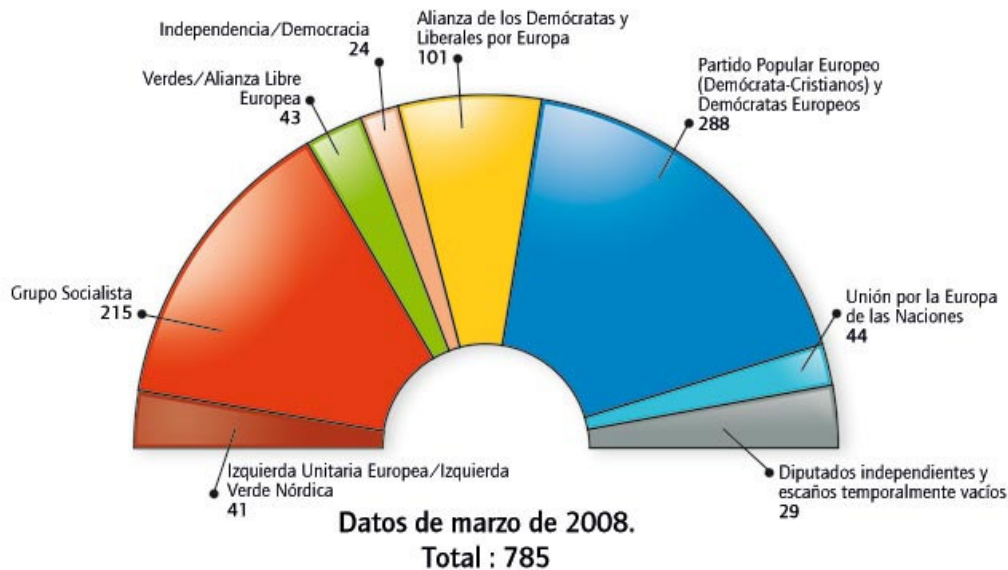
El PE aprueba, si se le requiere, sobre la adhesión de nuevos Estados Miembros, *lo que tiene relevancia, por ejemplo, con vistas a los problemas que se adivinan ante una eventual incorporación de Turquía a la Unión Europea.*

Número de escaños en el Parlamento Europeo correspondientes a cada país (2007-2009)

Austria	18
Bélgica	24
Bulgaria	18
Chipre	6
República Checa	24
Dinamarca	14
Estonia	6
Finlandia	14
Francia	78
Alemania	99
Grecia	24
Hungría	24
Irlanda	13
Italia	78
Letonia	9
Lituania	13
Luxemburgo	6
Malta	5
Países Bajos	27
Polonia	54
Portugal	24
Rumanía	35
Eslovaquia	14
Eslovenia	7
España	54
Suecia	19
Reino Unido	78

Total 785 (en 2004 eran 732, pero la adhesión de Rumanía y Bulgaria elevó temporalmente la cifra. El Tratado de Lisboa preveía una reducción a 751, pero como seguramente no entrará en vigor antes de la renovación del Parlamento que tendrá lugar en 2009 habrá que atenerse al Tratado de Niza que fija en 732 el número total de escaños, atribuyendo 50 a España).

Grupos políticos representados en el Parlamento Europeo



ALDE está integrado por partidos que normalmente no forman parte de los gobiernos nacionales, por lo que funciona con mayor autonomía, como partido bisagra, en realidad muy avanzado en temas con implicaciones éticas.

UEN e IDN/DEM están integrados por grupos de tendencia soberanista y euroescéptica, procedentes de muy diversos Estados (no sólo “nuevos”) y tendencias políticas en realidad diversas.

La agenda de trabajo del PE

REUNIONES DE COMISIONES

18 semanas dedicadas a reuniones de comisiones parlamentarias en Bruselas

SESIONES PLENARIAS

12 sesiones parciales al año en Estrasburgo.

6 sesiones adicionales en Bruselas

GRUPOS POLÍTICOS

12 semanas dedicadas a reuniones de grupos políticos

SECRETARIA

La Secretaría del Parlamento Europeo está en Luxemburgo y Bruselas

Esta complejidad organizativa genera una agitada agenda de viajes entre las tres sedes del Parlamento, aunque la base operativa se mantiene en Bruselas.

Comisiones del PE

- Comisión de Asuntos Exteriores (Subcomisiones: Derechos Humanos
Seguridad y Defensa)
- Comisión de DesarrolloPte.: Josep Borrell
- Comisión de Comercio Internacional
- Comisión de Presupuestos
- Comisión de Control Presupuestario
- Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios
- Comisión de Empleo y Asuntos Sociales
- Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria
- Comisión de Industria, Investigación y Energía
- Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor
- Comisión de Transportes y Turismo
- Comisión de Desarrollo RegionalPte.: Gerardo Galeote
- Comisión de Agricultura
- Comisión de Pesca
- Comisión de Cultura y Educación
- Comisión de Asuntos Jurídicos
- Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior
- Comisión de Asuntos Constitucionales
- Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género
- Comisión de Peticiones
- Comisión Temporal sobre el cambio climático

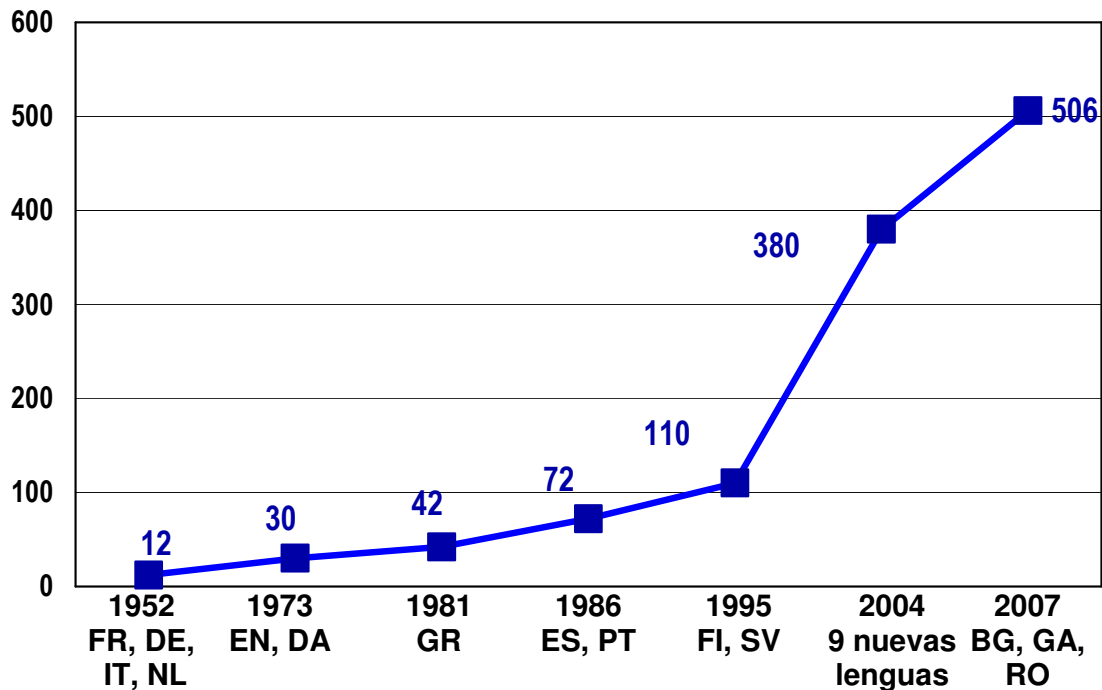
Delegaciones Parlamentarias e Interparlamentarias

encargadas de la llamada “diplomacia parlamentaria”, cuya importancia suele subestimarse.

- (15)° UE-Croacia
- (13)° UE-Antigua República Yugoslava de Macedonia
- (25)° UE-Turquía
- (14)° UE-México
- (15)° UE-Chile
- (17)° Suiza, Islandia y Noruega, y Espacio Económico Europeo (EEE)
- (31)° Rusia
- (22)° Europa Sur oriental
- (16)° Ucrania
- (14)° República Moldava
- (18)° Kazajistán, Kirguizistán, Uzbekistán, Tayikistán, Turkmenistán y Mongolia
- (18)° Armenia, Azerbaiyán y Georgia
- (16)° Bielorrusia
- (25)° Israel
- (22)° Consejo Legislativo Palestino
- (24)° Maghreb Pte.: Carlos Iturgaiz
- (22)° Mashreq
- (18)° Estados del Golfo, Yemen

- (19)° Irán
- (42)° Estados Unidos
- (22)° Canadá
- (26)° América Central Pte.: Raimon Obiols
- (20)° Comunidad Andina
- (28)° MERCOSUR
- (28)° Japón
- (39)° República Popular China
- (20)° Sudeste Asiático, ASEAN
- (13)° Península de Corea
- (23)° Australia y Nueva Zelanda
- (17)° Sudáfrica
- (10)° OTAN
- (10)° Asia Meridional
- (22)° India
- (13)° Afganistán

Idiomas en el PE Combinaciones de idiomas oficiales

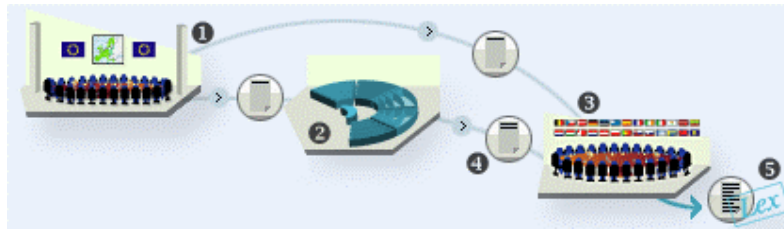


En total se cuenta con 23 idiomas oficiales. Pero los problemas no proceden sólo del número de lenguas, sino del hecho de que se está ante la traducción de personas que están hablando libremente en un lenguaje no formalizado, acudiendo además a giros específicos de su propio idioma a veces difícilmente trasladables a otras lenguas. Por eso el problema de añadir nuevas lenguas, como pueden ser el catalán, el vasco o el gallego, es no sólo político, ni siquiera financiero, sino también técnico y organizativo. Desde el punto de vista operativo, la traducción se suele hacer a través de otras lenguas básicas (por ejemplo, del finés al inglés y ahí al rumano); y hay lenguas que no se usan nunca, como el maltés, salvo de modo simbólico, por ejemplo en los casos en que de algún modo se pone en duda su cooficialidad. En general, los idiomas de trabajo por ejemplo en el Consejo son tres: inglés, francés y alemán, pero Italia y España imponen que exista traducción simultánea también a sus lenguas propias.

Poder Legislativo **El funcionamiento de la co-decisión**

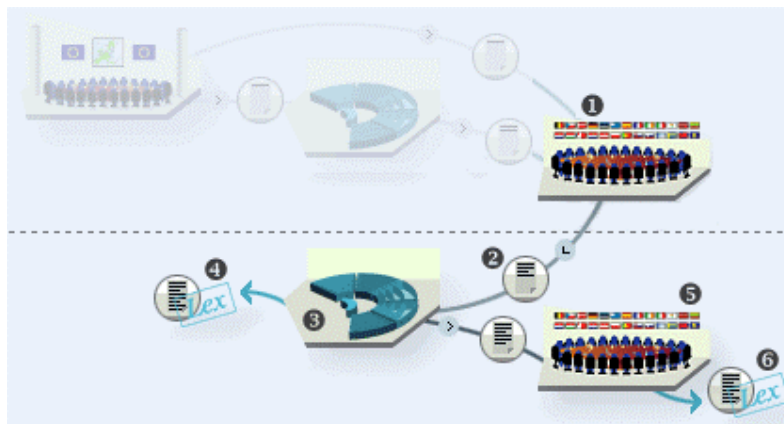
La mayor parte de las normas de la Unión Europea se aprueban por el procedimiento de codecisión, en el que la iniciativa corresponde en exclusiva a la Comisión Europea, mientras que Parlamento y Consejo intervienen a lo largo de un proceso largo y complejo pensado para preservar los equilibrios entre ambas instituciones y forzarlas al consenso.

Primera lectura



- ▶ La (1) Comisión presenta un texto legislativo al (2) Parlamento y al (3) Consejo simultáneamente.
- ▶ El Parlamento adopta (4) enmiendas y las presenta al Consejo
- ▶ El Consejo está de acuerdo con el resultado de la primera lectura en el Parlamento : se aprueba el (5) texto legislativo

Segunda lectura

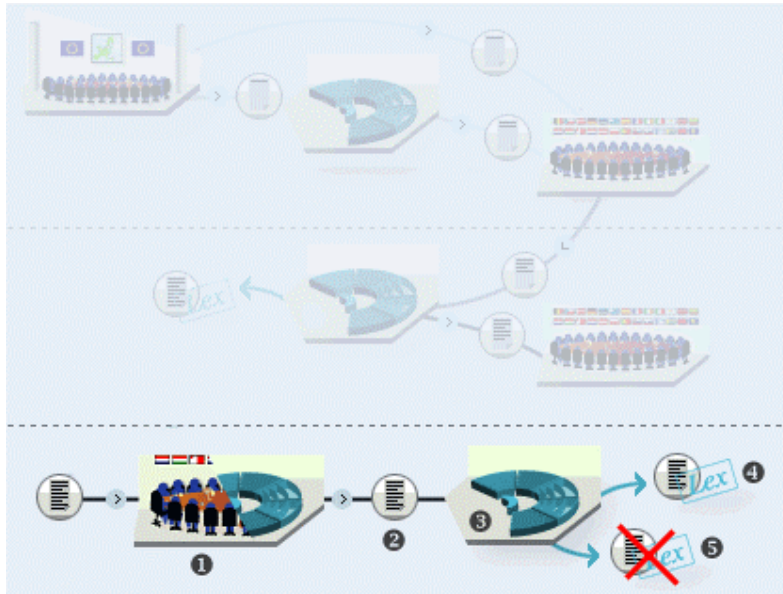


- ▶ El (1) Consejo no acepta el resultado de la votación del Parlamento o no se pronuncia : el Consejo adopta una (2) posición común
- ▶ El (3) Parlamento aprueba la posición común o no se pronuncia : se adopta (4) texto legislativo en la versión de la posición común
- ▶ El Parlamento confirma las enmiendas no recogidas en la posición común :
- ▶ el (5) Consejo las acepta: se aprueba el (6) texto legislativo
- ▶ el Consejo las rechaza: debe convocarse al Comité de Conciliación (27)

miembros del Parlamento y 27 miembros del Consejo) para que busque el modo de aproximar las distintas posiciones

▶ El Parlamento rechaza la posición común por mayoría absoluta de sus miembros: el texto legislativo es rechazado

Tercera lectura



▶ El (1) Comité de Conciliación adopta un (2) proyecto común basado en la posición común y en las enmiendas del PE en segunda lectura.

▶ Si el Consejo y el (3) Parlamento lo aprueban, se adopta el (4) texto legislativo.

▶ El Comité de Conciliación no logra establecer un proyecto común : el Parlamento puede rechazar definitivamente la (5) propuesta.

Presupuesto de la Unión Europea

Cómo se gasta el dinero de la UE



**Presupuesto total en 2008:
129 100 millones de euros**

■ Creación de empleo, cohesión, investigación	45%
■ Agricultura, medio ambiente	43%
■ Relaciones exteriores	6%
■ Libertad, seguridad y justicia	1%
■ Otros, administración	6%

Fuente: Comisión Europea

Financiación del Presupuesto de la Unión Europea

La Unión Europea no recauda ningún impuesto. En consecuencia, el presupuesto de la Unión Europea se financia con cuatro «recursos propios» puestos a disposición por los Estados miembros previa consulta con el Parlamento Europeo.

Los cuatro «recursos propios» son éstos:

- Derechos de aduana (con arreglo al arancel aduanero común aplicado a los intercambios comerciales mantenidos con terceros países): el 10 % de los ingresos aproximadamente.
- Exacciones reguladoras agrícolas (aplicadas a las importaciones de productos agrícolas procedentes de países que no pertenecen a la Unión Europea): el 1 % del total de ingresos, aproximadamente.
- El «recurso IVA» (contribución de los Estados miembros correspondiente a lo que sería el producto de un IVA del 1 % aplicado a una base imponible armonizada): el 14 % del total de ingresos, aproximadamente.
- El «recurso Producto Nacional Bruto» (contribución de cada Estado miembro calculada sobre su participación en el PNB comunitario, con un porcentaje máximo del 1,27 %): representa tres cuartas partes del total de los recursos, aproximadamente.

Premio Sakharov a la libertad de Pensamiento

Ganador 2007: Salih Mahmoud Osman. El Dr. Osman es un abogado especializado en derechos humanos, que trabaja con la Organización Contra la Tortura de Sudán. Ayuda a las víctimas de la larga guerra civil en Sudán a encontrar recompensas legales y ayuda médica desde hace más de dos décadas.

Un ejemplo de la independencia del Parlamento Europeo es que en 2008, en año de las olimpiadas en el que parece que todos han contemporizado con China como nueva potencia económica y política, el premio ha recaído precisamente en un disidente chino.

A debate: Preguntas

- ¿Cómo se estructura la representación y la participación de los ciudadanos de la Unión?
- ¿A quién representa el Parlamento Europeo? ¿A los ciudadanos europeos, a los ciudadanos de los Estados o a los Estados?
- ¿En qué se parece el Parlamento Europeo a un parlamento nacional y en qué se diferencia?
- El progresivo aumento de los poderes del Parlamento Europeo con cada reforma de los Tratados, ¿se ha hecho en detrimento del Consejo, de la Comisión o del Tribunal de Justicia?
- ¿El Tratado de Lisboa mejora el funcionamiento del Parlamento?
- En tu opinión ¿qué importancia tienen o deberían tener los partidos europeos?
- ¿Por qué no hay todavía un procedimiento electoral común para los miembros del Parlamento Europeo? ¿Cómo afecta eso a su legitimidad?

El debate final se centró precisamente en algunas de las preguntas que el propio ponente había sugerido.

Se planteó, en efecto, que es difícil hablar de democracia europea ante la fragmentación del demos en Estados. En efecto, el Parlamento representa, conforme a los Tratados, no al pueblo de Europa, sino a los pueblos de los Estados; las elecciones al Parlamento Europeo se conciben más como suma de elecciones celebradas a nivel nacional que como unas elecciones a nivel europeo; y luego, pese a la articulación del Parlamento en grupos políticos, las votaciones se producen en ocasiones relevantes teniendo en cuenta los intereses de los gobiernos nacionales y no las grandes opciones a nivel comunitario (un ejemplo al respecto puede ser la posición de los socialistas españoles votando a favor de la llamada “directiva de retorno” de los inmigrantes en situación ilegal, con un par de excepciones que siguieron la orientación de voto del grupo parlamentario socialista en Europa y no la del partido en el gobierno de España.

Esto, sin embargo, tiene que ver con las diferencias de cultura política entre los Estados, que se proyectan incluso sobre los días adecuados para votar (jueves o domingo), y por supuesto de manera más profunda sobre los sistemas electorales (mayoritario o proporcional). Los intentos de homogeneizar el régimen electoral han procedido del propio Parlamento, por ejemplo proponiendo una circunscripción única europea para un 10% de los escaños y circunscripciones menores, incluso uninominales para el resto, pero han sido desestimadas por los representantes de los Gobiernos reunidos en el Consejo. Todas las propuestas en este sentido, por lo demás, presentan ventajas e inconvenientes, por lo que sería simplista achacar a la situación existente el problema del llamado déficit democrático.

En cuanto a las votaciones, en un 90 % tienen que ver con posiciones ideológicas, aunque ciertos casos de libertad de voto de los miembros del Parlamento Europeo puedan resultar extraños para los ojos de los españoles acostumbrados a los rigores de la disciplina que aquí

reina en los partidos.

Por lo demás, las tensiones entre los intereses generales y ciertos intereses particulares o locales que trascienden las divisiones políticas están presentes en todo régimen político, especialmente en los federales, y por eso no debe extrañar que se produzcan en Europa votaciones en las que los alineamientos no son ideológicos, sino territoriales. Eso nos pone en la pista, por cierto, de la respuesta adecuada a otra cuestión planteada en el debate.

Porque, en efecto, se comentaron con detalle las diversas facetas en las que se plasma el ya aludido déficit democrático de la Unión, que por cierto no afecta sólo al Parlamento Europeo. ¿Cabe hablar de una democracia en Europa teniendo en cuenta la parálisis del poder constituyente, la falta de control de instituciones como el Banco Central Europeo, la falta de iniciativa legislativa del Parlamento Europeo ...? Pues bien, la respuesta no puede prescindir de algún punto de referencia: existen ciertamente insuficiencias del sistema democrático, pero seguramente no son mucho mayores que las que presentan los Estados miembros en su propio funcionamiento: ¿o acaso existía un control sobre el Banco de España?; ¿y cuántas leyes surgen de la iniciativa legislativa parlamentaria, en relación con las que se tienen su origen en proyectos de ley presentados por el Gobierno?

Es cierto que Europa, como dijo gráficamente el ponente, se diseñó hace cincuenta años con seis habitaciones, y en la casa ahora tienen que convivir ¡veintisiete niños! Pero también lo es que constantemente se producen avances en la democracia europea, por ejemplo mediante el reforzamiento del Parlamento o el paso de las decisiones por unanimidad a las decisiones por mayoría. Pero, sobre todo, la calidad de la democracia europea no es sustancialmente diferente a la calidad de la democracia en los Estados que la integran, y sería difícil que ocurriera algo diferente. Es más: son los propios Estados, representados por sus gobiernos, los que más se oponen al reforzamiento de ciertas instituciones democráticas a nivel europeo, como puede ser el referéndum para la ratificación de los Tratados. Los Estados, que van perdiendo capacidad de maniobra en la escena mundial, desean preservar su autonomía decisoria frente a unas instituciones europeas cuya mayor legitimidad democrática podría convertir en imparables. Europa ejerce una gran capacidad de atracción, todos quieren entrar en ella ... pero nadie quiere luego "perderse" dentro.

David Chico Zamanillo (Madrid, 1977) es licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III, becario Robert Schuman del Parlamento Europeo (2001), y se graduó en el Colegio de Europa (campus de Natolin, 2002-2003), especializándose en Derecho Europeo. Ganador del Concours René Cassin de Derechos Humanos (2003), trabajó posteriormente para la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en Praga. Luego pasó a ser asistente parlamentario de Josep Borrell cuando éste desempeñaba la Presidencia del Parlamento Europeo, para ser nombrado después jefe de su gabinete. Desde hace muy pocos meses es Asesor para Asuntos Europeos de la Secretaría de Estado de Inmigración.

David Chico es también editor del "Boletín de pensamiento europeo Rond Point Schuman" (<http://rondpointschuman.eu/modules/news/>), donde pueden consultarse algunas de sus contribuciones, por ejemplo una sobre "El Parlamento Europeo en la Europa ampliada" que guarda relación con el tema de su ponencia (<http://rondpointschuman.eu/modules/news/article.php?storyid=96>).

