

EL PROBLEMA DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y SU RESOLUCIÓN PARLAMENTARIA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA.

*Alejandro Barón Goiriena de Gandarias**

RESUMEN

La Unión Europea del siglo XXI presenta nuevos retos para sus ciudadanos, arrastrando con ella viejos problemas para sus dirigentes. Uno de los principales problemas de los que adolece la Unión es el del déficit democrático, que puede interpretarse como una pérdida de rumbo de las instituciones europeas, acrecentando la brecha existente entre la clase política europea y la ciudadanía. Con todo esto, y conociendo la evolución que ha conocido la construcción europea, es de vital importancia recalcar el papel que van a jugar tanto el Parlamento Europeo como los parlamentos nacionales de los diversos estados miembros en la tarea de superar éste problema, que constituye uno de los principales focos de debate de la sociedad civil y de los medios de comunicación europeos.

Palabras clave: Déficit democrático, construcción europea, Parlamento Europeo (PE), parlamentos nacionales.

* Universidad Carlos III.

“Del mismo modo que la Naturaleza ha dado límites a la estatura de un hombre bien conformado (...), ha tenido en cuenta, para la mejor constitución de un Estado, los límites de la extensión que puede alcanzar a fin de que no sea, ni demasiado grande para poder ser bien gobernado, ni demasiado pequeño para poder sostenerse sobre si mismo. Existe en todo cuerpo político un máximo de fuerzas que no puede sobrepasarse (...)”

Jean-Jacques ROUSSEAU, El contrato social (1762).¹

“There are two lessons to be learnt from the history of the European nation-states. If the emergence of national consciousness involved a painful process of abstraction, leading from local and dynastic identities to national and democratic ones, why, firstly, should this generation of a highly artificial kind of civil solidarity – “solidarity among strangers”- be doomed to come to a final halt just at the borders of our classical nation-states? And secondly : the artificial conditions in which national consciousness came into existence recall the empirical circumstances necessary for an extension of that process of identity-formation beyond national boundaries. These are: the emergence of a European civil society; the construction of a European-wide public sphere; and the shaping of a political culture that can be shared by all European citizens”.

Jürgen HABERMAS, Why Europe needs a Constitution?² (2001).

En la lógica democrática moderna de éste nuestro Viejo Continente, tiene un papel primordial la teoría del parlamentarismo clásico, que tiene sus orígenes en la edad moderna, y ha impedido tradicionalmente ver más allá de lo que supone la barrera del Estado-nación como elemento fundamental y único en la confección de la democracia representativa. Sin embargo, a la luz de los acontecimientos que han conformado la historia europea de los siglos XVIII y XIX (en cuanto a la inestabilidad política e

¹ ROUSSEAU, J-J : *El Contrato Social*, Espasa-Calpe, Madrid, 2007.

² HABERMAS, J. : *Why Europe needs a Constitution ?* , New Left Review nº11, 2001.

institucional imperante en la época), y ya en el siglo XX, con el advenimiento de la llamada “*era de los extremos*”³, la supresión de las barreras territoriales en cuanto a la situación bélica, en primer lugar (con numerosos conflictos internacionales, como las guerras mundiales, y también conflictos nacionales con participación internacional, como la guerra civil española), y en un segundo lugar, y debido a la expansión de los movimientos políticos, sociales y culturales de carácter internacional, han obligado a llevar a cabo un cambio de mentalidad en la idea que supone la concepción del espacio político europeo. Tras el cataclismo que supuso la segunda guerra mundial, ilustres estadistas e intelectuales como MONNET, SCHUMANN, ADENAUER, SPAAK o De GASPERI inspiraron el embrión de un espacio común europeo que hoy en día, y con el paso del tiempo, puede hacernos soñar con horizontes desconocidos. Dejando de lado el mero plano romántico, la idea en sí es ya una revolución en cuanto al ámbito de decisión de los parlamentos nacionales, puesto que la evolución de la construcción europea ha exigido llevar a cabo trasposos en los ámbitos de decisión, del ámbito nacional al supranacional, y ello no ha sido diferente en el ámbito parlamentario. No obstante, el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea ha sido diferente en el caso de los distintos países que conforman esta Unión de hecho y de derecho, ya que cada país, con sus particularidades, defectos, y aciertos, ha contribuido diferentemente (en mayor o menor medida) al lanzamiento de la maquinaria política europea. No es mi voluntad hacer una colección de los pareceres y las actuaciones que han conformado la vida de los diversos parlamentos nacionales a lo largo de éste último medio siglo de construcción europea, sino que la pretensión de éste trabajo es hacer una presentación de somera de los problemas de “*déficit democrático*” de los que adolece la organización supranacional, ligando éste problema al órgano que lo encarna: el Parlamento Europeo. Además, será útil recalcar cuales son los desafíos a los que se enfrenta la hoy ya Unión Europea (UE) debido a éste problema, y que soluciones se están intentando llevar a cabo para minimizarlo, teniendo en cuenta el problema que supone.

³ HOBBSAWM, E: *The Age of Extremes*. The short Twentieth Century, M Joseph, 1994.

1. La legitimidad democrática en el proceso de construcción Europeo.

La lucha por conseguir una mayor democratización y afirmar la esencia democrática de la Unión Europea es una constante en las voluntades de los políticos europeos desde la fecha de su fundación⁴. El Parlamento Europeo (PE) se ha ido labrando no sin pena ni esfuerzo su papel de promotor en la ardua tarea que supone la democratización en el seno del poder europeo, reforzando paulatinamente el alma democrática de las Comunidades, y posteriormente de la Unión, además de incidir en la necesidad de prestar una mayor atención al problema de la representación social en las instancias supranacionales. Es más que conveniente subrayar éste punto, puesto que inicialmente, el Parlamento Europeo no tenía en ningún caso el estatus de órgano en la *Declaración Schuman*⁵, sino que se esperaba que los problemas ligados al parlamentarismo tradicional se dirimieran en el seno de la Asamblea del Consejo de Europa. Aun así, existía una posición clara y manifiesta de los gobernantes europeos en cuanto al papel que debería de jugar en el futuro una posible asamblea europea: esto se tradujo rápidamente en la creación de un Parlamento Europeo en el tratado constitutivo de la CECA⁶ (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) , compuesto por 78 miembros y de corte más testimonial que decisor, siendo los parlamentarios de ésta nueva asamblea miembros de sus respectivas asambleas nacionales.

De manera gradual, pero especialmente tras la consumación de las primeras elecciones democráticas al PE - en 1979, con el denominado *Parlamento Veil* -, el Parlamento ha afirmado a lo largo de los años su voluntad de ser él órgano de representación de la ciudadanía europea. Posteriormente, y gracias a la plasmación definitiva del apodado como *plan Spinelli* en 1984, el enfoque que se tenía del papel que debía de desempeñar éste órgano ha cambiado sustancialmente, acercándose poco a poco hacia posturas

⁴ Sin embargo, KEELING y MANCINI sostienen que, incluso en sus inicios, la comunidad no ha pretendido nunca ser una organización democrática (ver KEELING, D.T. Y MANCINI, G.: *Democracy and the European Court of Justice*, LSE, abril 1993).

⁵ Declaración Schuman, de 9 de Mayo de 1950. Esta declaración contiene elementos aclaratorios sobre composición, funcionamiento, responsabilidades y representación de la Alta Autoridad encargada de gestionar los asuntos de los que trata la CECA, pero en ningún caso contiene mención alguna sobre la existencia de un parlamento a nivel supranacional.

⁶ Tratado Constitutivo de la CECA (París, 1951), art. 20 : “El Parlamento Europeo, compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá las competencias de control que le atribuye el presente Tratado”.

ligadas con la tradición federalista inspirada en autores como S. De MADARIAGA. La clave en todo esto fue el cambio de concepción: pasando de un parlamento sin incidencia en las decisiones del complejo político supranacional, a un parlamento con más fuerza, siendo la idea principal del desarrollo de éste órgano en los años 80, con el Acta Única Europea (1986), y ya en los años 90, con el Tratado de Maastricht (1992/93) y el de Amsterdam (97/99).

La voluntad de lograr una progresiva democratización en el ámbito europeo se desprende en muchos casos de la actuación de las instituciones comunitarias propiamente dichas, manifestándose en sus actos en pro de ésta idea, o llevando a cabo actos para afirmar ésta línea. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos que se han venido llevando a cabo, se ha reprochado a la Unión de aquí a un tiempo una falta de legitimidad democrática, dando menos opciones a los nacionales de los diversos estados miembros para expresar libremente sus pareceres. También se ha hecho referencia al bajo nivel de participación ciudadano en la toma de decisiones en la Unión⁷, lo cual podría fomentar, por otra parte, la creación de una brecha entre los ciudadanos y las instituciones europeas⁸. Incluso el propio PE ha declarado que existe una opinión generalizada en los estamentos sociales en cuanto a que se observa una “*reducción continua de los derechos parlamentarios y democráticos en la Comunidad*”⁹. Pero, ¿tiene fundamento éste sentimiento?, ¿no es más bien un argumento periodístico, y no uno jurídico-político, como debería de ser para volver a plantearnos las bases en materia de legitimidad democrática?

A la vista está que hay ciertos actos que, ciertamente, no dan lugar a pensar que pueda haber un déficit democrático en éste caso. Tomemos por ejemplo el caso de los actos realizados por codecisión, en los que una institución elegida directamente por los ciudadanos (el parlamento) toma decisiones en común con el Consejo (institución en la que participan representantes elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos). Es difícil imaginar un ámbito político (sobre todo en el seno de cualquiera de los estados miembros) en el que haya mayor representación de la soberanía popular en la toma de

⁷ FERENCZI, T.: *La Constitution sans le peuple?* Le Monde, 28/4/06.

⁸ Libro Blanco de la Comisión Europea sobre “*la Gobernanza Europea*”. Comunicación de la Comisión Europea, (25/7/2001), *La gobernanza europea - Un Libro Blanco*. Diario Oficial C. 287 (12/10/2001).

⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 17 de junio de 1988 (sobre el déficit democrático).

decisiones. En este caso, no se entiende cómo los medios de comunicación pueden ser presa del sensacionalismo y de los argumentos fáciles que se esgrimen en éste caso. Bien cierto es que esto supone una carnaza periodística fácil, pudiendo ser objeto de debate constante entre la población el de la legitimidad democrática de la UE. No es extraño que los medios de comunicación quieran aprovecharse de ello, y por ello conviene caminar con cautela por la senda antes de emitir algún juicio con respecto a éste tema.

Dicho esto, no hay que llevar el tema hasta sus extremos, es decir, no es todo ni blanco (la unión no tiene ningún fallo en cuanto a la falta de democracia y de representación), ni negro (es un ejemplo de la perfección democrática a copiar por los demás en el mundo). El campo que se sitúa entre la democracia directa y la representativa es amplio, y cualquier modelo democrático que se precie, bien sea en el seno de un estado, o dentro de una Organización Internacional, presenta fallos en cuanto a la calidad del sistema y a la percepción del grado de democratización por parte de los ciudadanos. En el caso que nos concierne (la UE), el déficit democrático quizá ha sido denunciado no por su importancia cuantitativa (no estamos ante un modelo que no tenga en cuenta las pretensiones electorales de los ciudadanos, puesto que existe un órgano de representación directa de la ciudadanía), sino por la dimensión cualitativa de éste déficit: en la mayoría de los casos, se da desde la perfección de los tratados, esto es, desde la fundación de las Comunidades en cuestión. Como es de entender, se traduce tanto en el reparto competencial de la Comunidad, como en la distribución del poder entre las instituciones comunitarias, como veremos a continuación.

En lo que respecta a la atribución de las competencias, hay que recordar el mecanismo peculiar que supone la relación entre los parlamentos nacionales y el PE: se produce una privación a los parlamentos nacionales de ciertas competencias normativas, asumidas por ende por la Comunidad, mediante la actuación de sus instituciones. Esto no quiere decir que haya un menor compromiso democrático, sino que simplemente se transfieren dichas competencias, para ejercerlas de otra manera, bien sea en el campo deliberativo y de la codecisión (PE, Consejo), como en cuanto a la iniciativa legislativa (Comisión) . El problema se plantea más bien en el nivel del reparto competencial entre instituciones: la Comunidad no responde al esquema tradicional de reparto de competencias que es el

típico de un estado moderno, esto es, no hay una separación tradicional digna de MONTESQUIEU¹⁰ en tres poderes básicos: legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo, sí que podemos ver similitudes entre los elementos que conforman, según HEGEL¹¹, el espíritu del estado: el poder político, el poder civil, y el Estado en el plano ético. Si tomamos por ello la concepción hegeliana de estado, podemos deducir que al tener los elementos que caracterizan a éste modelo de estado, la cuestión que nos atañe se produce al nivel de la distribución de competencias, esto es, materialmente.

Ocurre que las competencias sustraídas a los parlamentos nacionales irán sustancialmente a ámbitos de responsabilidad dominados por el Consejo, esto es, sobre todo a decisiones comunitarizadas (del llamado “primer pilar” o “pilar comunitario” de legislación europea). Por ahí se podría encontrar una línea argumental para ensalzar la falta de respaldo democrático a los actos de la Comunidad, pero esto es fácilmente matizable: los representantes presentes en el Consejo también han sido elegidos democráticamente, algunos incluso de manera directa (véase el presidente de la república francesa). Quizá el principal escollo para suponer que el respaldo democrático a ésta concepción institucional existe es que el PE no tiene, a día de hoy, una capacidad de control en profundidad sobre el Consejo. Siguiendo ésta idea, habría un doble déficit democrático: al someter la acción del Consejo al parlamento, y a la hora de transferir competencias de los parlamentos nacionales a la instancia supranacional. No obstante, conviene desechar ésta idea, puesto que ni el Consejo es el ejecutivo de la UE a día de hoy, ni éste se debe al PE, puesto que está compuesto por representantes de los distintos estados miembros elegidos de manera democrática. Por lo tanto, y como bien ha señalado OFFE, no asistimos a una menor dosis de representatividad en el fuero europeo, sino que se han modelado de diferente manera los órganos que conforman la estructura tradicional de la mayoría de los Estados democráticos y de derecho¹² con el fin de adaptar éste

¹⁰ MONTESQUIEU, C-L.: *De l'Esprit des Lois*, (1748), Gallimard (1995).

¹¹ HEGEL, G.W. : *Elementos de la Filosofía del Derecho*, Edhasa, (2005).

¹² El profesor berlinés Claus OFFE recalca el acierto de la construcción europea emprendida desde el seno de los Estados-Nación hacia afuera y diferenciando la estructura política europea de la de los estados miembros. Ver OFFE, C. “*Is there, or can there be, a European society?* ” *Demokratien in Europa. Europäische Integration, Institutionenwandel und die Zukunft des demokratischen Verfassungsstaates*, Leske-Budrich (2002).

mastodonte institucional al proceso de crecimiento y expansión que implícitamente lleva consigo¹³.

2. Los Parlamentos Nacionales y la Unión Europea: la otra cara de la representación.

Habitualmente, se viene considerando a los parlamentos nacionales como los responsables subsidiarios del debate político supranacional, aunque encargados de dotar a la Comunidad de una base democrática en firme; transponiendo, comentando y poniendo a debate y examen los distintos textos de Derecho Comunitario que se crean en las instancias de la UE. Además de todo esto, son ellos quienes tienen que *sustituir* al PE cuando hay momentos denominados como “ *de reforma constitucional* ”, puesto que las competencias de éste son ciertamente limitadas y su margen de maniobra es ciertamente estrecho. Además, el parlamento de un estado miembro tiene competencias reconocidas en cuanto a ratificación de enmiendas, aplicación de directivas, y sobre todo, en cuanto a procedimientos que tienen su razón de ser en el control político de instituciones comunitarias. A éste papel subsidiario de los parlamentos nacionales se le puede ciertamente dar una doble lectura: en primer lugar, que quizá el poder legislativo de la UE no está aún lo suficientemente afianzado como para hacerse cargo de muchos asuntos de los que se tienen que ocupar los parlamentos nacionales, y en segundo lugar, que quizá el principio de subsidiariedad quiere dejar cierto margen de maniobra, cierto ámbito de decisión de los parlamentos en cada país con respecto a las instancias comunitarias, esto es, poder responder localmente a problemas específicos de cada país o región, y no crear necesariamente en la actuación comunitaria como panacea universal.

En el plano exterior, los parlamentos nacionales tienen el deber de intercambiar información con el parlamento europeo y las demás instituciones (a través de un órgano como puede ser la COSAC¹⁴, por ejemplo), y ser informados de igual manera de manera

¹³ Crítica a VIDAL-BENEYTO, J.: “*Un no con vocación de sí*”, diario El País, 16//9/06

¹⁴ COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) fundada en 1989 y con reunion bianual.

obligatoria por la Comisión¹⁵, por el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, y por el Tribunal de Cuentas. Por ende, se podría uno imaginar, desde la ingenuidad, que el papel de los parlamentos nacionales se limita sólo a éstos ámbitos, ¿o éstos tienen que jugar un papel activo en el proceso de la construcción europea ?

Aquél parlamento democrático que se encuadre en el territorio de un Estado soberano no debería de tener, en principio, una vocación egoísta. Su labor debería de ser la de defender a capa y espada, como depositario de la soberanía popular y garante de la democracia representativa, los valores que encarna: como bien argumentaría el profesor indio de la universidad de Harvard Amartya SEN¹⁶, la democracia se nutre de valores comunes, y tiene una vocación universalista, sin tener que ser excluyente en ningún caso. Su papel tiene que ser el de ayuda, soporte en la construcción europea: en vez de poner trabas, debería de poder sustituir, aconsejar, iniciar el rescate si hay situación de conflicto. Y por ello pasa inevitablemente que haya una buena relación institucional entre los parlamentos nacionales y el PE, puesto que no tendrán que estar éstos recelosos de que una institución tan necesaria en el seno de las Comunidades (y tras Maastricht, de la Unión), esté dotada de un cierto nivel competencial y decisorio con importantes posibilidades de actuación, y que le pueda hacer una cierta “competencia” a los parlamentos nacionales, en cuanto a una puja sana, esto es, luchando codo con codo por ser instituciones destinadas a la resolución de problemas clave del ciudadano, y con una gran fiabilidad en cuanto a la aplicación y la calidad de la producción normativa. En ningún caso se podría plantear la relación entre las instancias parlamentarias como una pelea de patio de primaria entre quien desea o no desea más poder y protagonismo para sí mismo. Por ello, tal y como señala el PE en su *Resolución sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los nacionales* (7/2/2002):

“para colmar el déficit democrático y garantizar una mayor democracia en la Unión, es necesario reforzar el componente parlamentario en el sistema institucional europeo (...)

¹⁵ Protocolo sobre el papel de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea e informes sobre los parlamentos nacionales (22/10/2002), secretaria de la Convención Europea.

¹⁶ SEN, A: “*La democracia como valor universal*”, Journal of Democracy, Julio 1999 (vol 10, nº3), The John Hopkins University Press and National Endowment for democracy

la Unión (...) tiene que recorrer una vía original, apoyándose en dos pilares, el del Parlamento Europeo y el de los parlamentos nacionales”¹⁷.

No sería bueno dar una importancia excesiva al papel de los parlamentos nacionales como órganos supletorios del que ejerce la función parlamentaria en el ámbito supranacional. Ni los excesos de protagonismos, ni las diferencias entre instituciones van a arreglar desequilibrios institucionales: sabemos que el derecho, en ningún caso, exige conductas heroicas. Por lo tanto, y como dice la resolución a la que acabamos de hacer referencia, los dos parlamentos, el nacional y el supranacional, deberán de ir de la mano en cuanto al papel que desempeñen en la construcción europea: bien sea en la aplicación y transposición de directivas, como en la adaptación del resto de ordenamiento comunitario a las particularidades de cada estado .

3. El déficit democrático y la reivindicación social creciente.

Tanto las instituciones¹⁸ comunitarias, como la doctrina, han señalado la importancia de éste problema en ciernes. No es mi voluntad hacer una disquisición filosófica sobre el verdadero sentido del término “ déficit democrático”, puesto que existe una gran variedad de posturas y opiniones en el seno de la doctrina, con fundamentos bastante más sólidos que los que se puedan aportar aquí. Aun así, es obvio que no conviene hacer una playa de un grano de arena: el problema del déficit democrático no es en ningún caso irreversible. Ello se debe a que la dolencia que sufre la Unión es de carácter estructural pero no endémico, puesto que la visión más correcta es la de concebir el proceso de integración y expansión europeo como una aventura institucional y política de largo recorrido (opinión del Prof. ALDECOA), en el que cada vez más se intenta paliar éste problema. Como bien ha señalado SARTORI, “*para realizar el tránsito de la ciudad al Estado sin perder la democracia han sido precisos 2000 años*”¹⁹. No conviene por lo

¹⁷ Argumento que ha recalado el Pr. A. DIAZ NARVAEZ en su trabajo “ *el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*”.

¹⁸ Ver la Resolución del Parlamento Europeo de 12/6/97, denominada como “Resolución sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los nacionales”.

¹⁹ SARTORI,G: *Democrazia, Cosa E?* Rizzoli, 1993.

tanto ser excesivamente impetuosos en exigir la perfección en la calidad democrática al sistema institucional europeo: si éste modelo aspira a ser un modelo de garantías en un futuro, deberá de arreglar éste problema necesariamente, puliéndolo desde dentro, esto es, con un arreglo institucional, y no mediante decisiones improvisadas y populistas. Aun así, un buen sector de la opinión pública en el seno de la comunidad no vislumbra los peligros que entraña el exceso de sensacionalismo que rodea a éste tema, y probablemente, un cambio brusco en cuanto al sistema de elección de los representantes, o en cuanto a la toma de decisiones, arruinarían un sistema, que justa o injustamente, ha ido avanzando rápidamente a pesar de sus manifiestas deficiencias.

Como acabamos de señalar, el problema del déficit democrático en la Unión se ha hecho latente en muchos ámbitos de la sociedad civil y de la población en estos últimos años: ha sido y es, hoy todavía, un tema muy mediatizado y de gran calado. Sin embargo, observamos como en muchos casos, los *noes* vertidos en respuesta a las sucesivas reformas que pretenden dotar de más garantías al funcionamiento institucional de la UE coinciden mayormente con situaciones políticas de inestabilidad puntual en los estados miembros (podría ser éste el caso de Francia u Holanda con el primer no a la Constitución Europea). El nudo gordiano del problema es el de poder conjugar los diversos aspectos que componen a ésta reivindicación: si realmente una corriente social de calado y con posibilidades de engendrar una propuesta seria y de calidad opina que estamos ante un grave déficit, que incluso podría llevar al sistema institucional europeo hacia su ruina, la idea correcta sería la de formalizar una alternativa política de garantías, que tenga como propósito esencial garantizar una mejora en los procedimientos democráticos de elección de representantes y de toma de decisiones en el seno de la UE. ¿Cuál es entonces, el problema? la inexistencia de partidos políticos unidos a nivel europeo puede ser un tema a debate (los partidos políticos europeos son no son sino conglomerados de partidos nacionales). Hay que tener en cuenta que un sector muy importante de la población no conoce en profundidad los problemas reales que sufre la UE como sistema político, sino que realmente critica al sistema en su conjunto por desconocimiento o extrañeza, o quizá por miedo a perder el carácter marcadamente nacionalista de los estados de hoy en día: no se quiere en ningún caso una “usurpación” de la soberanía estatal hacia instancias europeas. Juega aquí un papel muy importante el papel marcadamente sensacionalista que

pueden jugar ciertos medios de comunicación en la desinformación sobre el tema a la ciudadanía.

Sin embargo, y a pesar de las reticencias de un gran sector de la población, se han producido avances, sobre todo en cuanto a la asunción de competencias por parte PE de manera paulatina (como ya hemos dicho, con el Acta Única, Maastricht, en la década de los 90, y en gran medida, cuando entre en vigor Lisboa) . Realmente tiene que ser ésta institución la que aglutine el centro de la actuación institucional de la UE en el futuro, como representante de las voluntades electorales de los pueblos europeos, jugando por lo tanto un papel proactivo en el desarrollo del sistema democrático.

4. El poder de la representación en aumento en el seno de la Unión: la necesidad de una representación democrática de garantías.

Con la firma del Acta Única Europea, el PE, aunque no vio reforzada significativamente su capacidad de decisión, y continuó siendo latente la falta de legitimidad democrática de la que adolecía, se vio respaldado por el texto legislativo, significando éste un espaldarazo definitivo con respecto al anterior papel que tenía dicha institución. Realmente, fue con la llegada del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) cuando se dio una importancia preponderante a ésta institución, en especial si analizamos la ampliación competencial de la que gozó el parlamento: la principal conquista en pro de éste órgano fue la instauración del procedimiento de codecisión (así como de los procedimientos de cooperación y de dictamen conforme). Sería importante añadir a lo dicho que en materia de iniciativa legislativa, el PE sufrió un cambio a mejor, con una ampliación del elenco de posibilidades que tiene para solicitar a la Comisión que le exponga los temas a tratar en lo que se refiere a la aplicación del TUE, mediante la creación de una norma correspondiente por parte de la instancia parlamentaria²⁰.

²⁰ Según artículo 192 del TUE, "el parlamento podrá requerir a la Comisión sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente tratado"

En espera de una mayor acción en la materia, el Tratado de Ámsterdam sirvió para seguir con la extensión de los ámbitos de la codecisión, e imponer unas menores trabas burocráticas en cuanto a la adopción de decisiones por parte del PE, eliminando a su vez trabas administrativas, ayudando en la aplicabilidad de las normas dictadas por el parlamento. Tras Ámsterdam, se planteó el problema de la reforma institucional y del refuerzo democrático, con la aparición de las primeras voces que reclamaban una Constitución para Europa. ¿Ello qué sugiere? que con los debates anteriores a la convención de Lisboa no sólo se buscaban reformas e innovaciones útiles para la UE, sino principalmente respuestas, en aras de saber hacia qué modelo político se encaminaba la Unión. Sucede que en los círculos más euroescépticos, no se tuvo en cuenta que las mejoras propuestas durante la Conferencia Intergubernamental, y que fueron posteriormente sometidas a referéndum tuvieran como *leitmotiv* el querer paliar éste supuesto déficit democrático: sin embargo, es importante recalcar que éste problema fue abordado como importante, o inclusive, como primordial. Lo curioso es que éstas corrientes más euroescépticas tampoco aceptaron las reformas propuestas, abogando que muchas de ellas implicaban por otro lado la obligación de adoptar la Carta de Derechos Fundamentales.

A mi juicio, los sectores de apoyo ideológico a una Europa democrática en los distintos países de la UE se ha decantado por una oposición diarreaica y fanática al compromiso democrático con Europa tal y como lo conciben los políticos europeos de hoy en día. Esto es, proponen un discurso catastrofista y en general (subrayémoslo bien, en general) carente de calidad para debatir sobre un problema noble y delicado, que atañe al devenir cotidiano de todos los ciudadanos europeos. Sería como decir que se quiere participar en los asuntos de la UE directamente, pero sin ningún tipo de exigencia moral, y anteponiendo sus intereses a los de los demás, sin un sentido del desempeño común. Este argumento, que podría haber sido perfectamente esgrimido por un ultra católico polaco o por un conocido izquierdista francés, denota una postura hipócrita, una doble moral en la que sería más importante poner la vela allá donde sopla el viento, y no hacer soplar el viento allá donde está la vela: el ser humano se convierte en una veleta, una entidad oportunista al servicio de los intereses electorales más primarios. ¿ Es éste un síntoma de un posible miedo a perder el carácter soberano de las naciones europeas?, o ¿ un

democraticismo tan exacerbado que no permite ver más allá del ámbito de decisión regional, casi cantonal, en pro de los intereses de los 25 países, o en pro de la consecución de objetivos comunes ? Podemos comprender que en un país como Suiza, una integración en la UE hipotéticamente podría suponer un cambio de postura radical en materia de toma de decisiones democráticas, a la par que se introduciría repentinamente una visión demasiado extensa y tortuosa del proceso de toma de decisiones en el ámbito político (imaginémonos satíricamente a un montañés del agreste Valais votando en unas elecciones para Bruselas en la que votan trescientos millones de personas, tras haber asistido al referéndum de los domingos en su pueblo, con otros setenta vecinos). En un caso como éste, sí sería admisible la reivindicación del problema democrático en la toma de decisiones. Acostumbrados a las previsiones apocalípticas y denuncias reiteradas de países como Polonia y la República Checa (con el conjunto que forman los gemelos Kaczyinski y el afortunadamente depuesto Mirek Topolanek, éste bajo las órdenes del maquiavélico *neocón* Klaus) en cuanto a que existe una falta de libertad democrática asfixiante en la Unión y a la supuesta imposición de ideas comunes²¹, estas posturas no merecen otra denominación que la de tenerlas en cuenta irónicamente, con el *animus jocandi*, como se diría antaño en Roma. Bien es cierto que, como ya hemos dejado entrever antes, ningún modelo democrático será perfecto mientras que sea un hombre el que lo cree, pero el esfuerzo de la Unión por avanzar en éste campo ha sido notable en los últimos 30 años, como ha defendido PINDER²², con lo cual sería conveniente avanzar todos juntos, y no poner trabas estériles al progreso de ésta aventura.

La conjunción de unos valores democráticos, que existen sobradamente en Europa, sólo se puede hacer a través de un órgano soberanamente elegido, como el Parlamento Europeo. Por ello, éste órgano deberá de ser el futuro pilar principal de la Unión, y ser, a los ojos de la opinión internacional, el elemento central de la futura construcción europea, erigiéndose de manera indudable e indiscutible en protagonista principal del debate continental.

²² PINDER, J.: Foundations of the Democracy in the EU, McMillan, 2001.

5. ¿Es Lisboa una nueva esperanza para los más críticos con respecto al déficit democrático del que adolece la Unión? ¿Son realmente sustanciales los cambios que contiene el nuevo tratado constitucional? Algunas conclusiones.

El legislador comunitario no es ajeno a los problemas de los que adolece la propia comunidad en éste sentido. Por ello, se han producido ciertos cambios sustanciales, en aras de impulsar un mayor número de procedimientos con apariencia más democrática. Esto se traduce en una ampliación de las materias que se adoptarán por codecisión (50 materias más), convirtiéndose ésta en el procedimiento legislativo ordinario, queriendo empapar la legislación europea de una mayor dosis de refuerzo democrático. Con todo, será el parlamento quien será ya, de una vez por todas, el legislador real de la Unión (conjuntamente con el Consejo), puesto que será el mayor depositario de las materias que son objeto de procedimiento legislativo. Probablemente, los ciudadanos europeos no se den realmente cuenta de la importancia de éste paso a primera vista: el parlamento europeo, antaño órgano elegido de entre miembros de los parlamentos nacionales, se convierte realmente (y como ya hemos dicho tras las reformas en los años 70, las elecciones directas en el año 1979, y las ampliaciones competenciales en los años 80 y 90 que hemos descrito) en el pilar básico de la UE. Estaríamos, por lo tanto, ante el comienzo de la consecución de la idea esgrimida por MONNET, añadiendo elementos a las instituciones ya existentes con el fin de reforzar la estructura de la Unión. Realmente, es un buen pilar si queremos considerar a la unión como una organización con un espíritu y un alma democrática diferenciada de la de los estados miembros, y bueno es que éste alma tenga entre los muros de Estrasburgo su elíseo particular.

Si tenemos en cuenta uno de los aspectos que hemos mencionado previamente – teniendo en cuenta la falta de control de los parlamentos nacionales sobre los actos emanados de instituciones comunitarias –, el Tratado de Lisboa supondrá una auténtica revolución en la situación tradicional que viene siendo habitual en el ámbito comunitario. El principio de proporcionalidad confiere a los legisladores nacionales la posibilidad de controlar la actividad legislativa de la UE, además de crear la tan mediática tarjeta amarilla: cuales árbitros de fútbol, los parlamentos nacionales pueden expresar su descontento con respecto a algunas propuestas legislativas en concreto, pero la Comisión

deberá de revisar dicho supuesto (se tendrán que pronunciar un tercio de los parlamentos nacionales en contra de dicha norma). Los parlamentos nacionales, si representan una mayoría dentro de la unión, podrán presentar una objeción a una propuesta legislativa si no respetan el principio de subsidiariedad, ante lo cual el Consejo y el PE deberán de pronunciarse, y en caso de que una de las dos instituciones no dé su acuerdo, el procedimiento legislativo quedaría abortado. Además, para no dar una excesiva importancia al papel que puedan tener los grandes estados en la elaboración de normas y en la toma de decisiones, se dará además la regla de la doble mayoría: la mayoría cualificada en el Consejo ahora se convierte en el 55% de los Estados, y un 65% de la población, con 4 estados miembros como número mínimo de bloqueo. En la misma línea, una minoría de Estados miembros podrá reconsiderar una propuesta legislativa antes de que ésta sea aprobada, haciendo caso del ya polémico "compromiso de Ioannina".

En cuanto a la reforma institucional que precisa la UE para inyectar una mayor dosis democrática, Lisboa también presenta novedades en éste aspecto, por lo que parece que la reforma de la actividad de la Unión va más allá de una mera reforma en la aprobación de los procedimientos. De ahora en adelante, el PE elegirá al presidente de la Comisión (lo cual indica que también elegirá a todo el colegio) haciendo caso de las elecciones europeas, pero una vez oído el Consejo Europeo, con lo cual su poder se acrecienta. La voluntad de los políticos que se reunieron en la capital portuguesa entre junio y diciembre de 2007 llevó a término esta reforma, que cambia, por ejemplo, el procedimiento para la elección del colegio de comisarios.

No obstante, el mayor compromiso de éste Tratado para con los ciudadanos es la Carta de Derechos Fundamentales, que será jurídicamente vinculante y tendrá exactamente el mismo valor jurídico que el que pueden tener los Tratados. Uno de los defectos que se le ha echado en cara al funcionamiento de la UE es la falta de democracia directa, lo cual pretende subsanar en parte ésta Carta de Derechos Fundamentales: se intenta aumentar el grado de democracia participativa, dando pie a una mayor iniciativa de los ciudadanos, que podrán, por ejemplo, requerir a la Comisión a partir de ahora para que empiece una iniciativa en un campo concreto, si un millón de ciudadanos han solicitado la cuestión previamente. Cabe recalcar igualmente que Lisboa supondrá un

nuevo horizonte en la Europa social, suponiendo que si la Carta de Derechos Fundamentales entra en vigor, el reverso de la moneda del respaldo democrático que se da a la Unión en la Carta se encuentra precisamente en ésta dimensión social de Europa: la faceta social y la democrática van hoy por hoy unidas de la mano, lo cual indica que se quiere paliar el supuesto déficit ya comentado en la unión.

En conclusión, no sólo es oro lo que reluce, y aunque la Comunidad no sea un *modelo de oro* – perfecto - todavía, su brillo empieza a ser notorio incluso para gente al otro lado del Atlántico como experiencia democrática, devolviendo la admiración que profesó De TOCQUEVILLE²³ hacia la democracia americana en el siglo XIX. Bien es cierto que con el camino que se lleva recorrido, y con la voluntad que se tiene de manera global de hacer un modelo eficaz y en el que los ciudadanos europeos se sientan comprometidos de una manera real con la política que se elabora fuera de sus fronteras, pero en el seno de la UE, como ciudadanos europeos. Tan cierto es que la aventura supranacional está plagada de escepticismo y sensacionalismo en muchos sectores, como es cierto que existe en cierto modo una falta de democracia – que siempre existirá, si se es puntilloso – que hay que paliar. Lo importante no es construir un modelo en la que la democracia y el fanatismo por la representación a toda costa estén por encima de los intereses de los ciudadanos y de la actividad política de las instituciones, sino ir progresivamente inyectando dosis de representación en un modelo que tiene bases suficientes para ser una referencia en el futuro, *un modelo de oro* tal y como hemos dicho antes. Sería la culminación real del primer gran intento de una organización supranacional a lo largo de la historia, una escultura de la que el mismísimo Fidias se sentiría orgulloso en cuanto al relucir de su oro.

En último lugar, y a modo de conclusión y como reflexión a las ideas previamente debatidas, me gustaría aportar nuevas ideas sobre dos de las conclusiones extraídas por profesor A. DIAZ NARVAEZ en su trabajo “*El papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*”. Plantea el autor de dicho trabajo varias preguntas en relación con la *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión*, e intentaremos responder brevemente

²³ De TOCQUEVILLE, A: De la Démocratie en Amérique (1835).

a dos de ellas con el ánimo de refrescar un tanto las conclusiones ya extraídas, y proponiendo una ampliación de miras hacia el futuro:

- *¿Deben estar representados – los parlamentos - en una nueva institución junto al Consejo y el Parlamento Europeo?*

A corto plazo, lo más importante sin duda para el futuro de la Unión es el hecho de fortalecer al parlamento (hecho que se ha producido en gran medida gracias a la existencia de Lisboa), de ir atribuyéndole un mayor papel en la toma de decisiones junto al Consejo, y de situarlo en el plano social en el escalón en el que se merece: el de un órgano esencial para el desarrollo democrático de la Unión. Si se entiende ésta pregunta de manera en que son los parlamentos nacionales los que deberían de estar representados en una nueva cámara, la respuesta es que no: la composición de los diferentes parlamentos no es sino el fruto de la voluntad de los ciudadanos de los diversos estados miembros, y lo mismo es el PE a escala supranacional, puesto que es la esencia de la voluntad de los ciudadanos de la UE en su conjunto (a pesar de que haya tasas de participación realmente bajas en cuanto a las elecciones europeas, esto no desvirtúa el principio democrático). Sin embargo, a medio / largo plazo, sería interesante el hecho de concebir un Senado europeo, el cual podríamos imaginar de dos maneras diferentes. En primer lugar, un Senado con una vocación de cámara territorial: en cierto modo, dar una vocación territorialista a ésta cámara no es una idea descabellada, teniendo en cuenta la diversidad de los territorios que constituyen Europa. En segundo lugar, otra opción sería la de considerar un posible Senado como una cámara de representación social: esto ya ocurrió en la Alemania de los años 20, siendo una cámara con representantes sociales, sindicales, universitarios, y de las diversas minorías sociales. Sin embargo, esto plantea el problema de la elección de que representantes y de que minorías o corporaciones tienen que verse involucradas en dicha cámara. Dicho esto, ésta cámara podría utópicamente ser una buena cámara de segunda lectura, de debate intelectual de los problemas que realmente aquejan a la Comunidad: nos ahorraríamos grandes debates periodísticos y habría una resolución de calado y de calidad a los asuntos cotidianos de los Ciudadanos europeos. El comité de sabios que existe hoy en día, presidido por el ex presidente del gobierno de España, Felipe González, tiene una vocación similar, aunque obviamente, no

es ni una institución, ni un órgano elegido democráticamente. Quizá en un futuro se podría plantear la redimensión de éste órgano como larva de un posible Senado europeo.

- *¿Deben los parlamentos desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo?*

Como bien dice el autor del trabajo, se apostaría más por la lógica interestatal que por la supranacional si abogáramos por ésta vía. Teniendo esto en cuenta, es importante también matizar la consideración apenas expuesta: la labor de los parlamentos nacionales tiene que ser la de suplir al PE en las materias en las que inevitablemente éste no pueda actuar (bien porque no se le han atribuido las competencias, o porque no dispone de los medios para ello). Sin embargo, la actuación subsidiaria no debe de hacerse como regla general, sino en los casos en los que el remedio sirva para paliar la enfermedad. Las dos instituciones tienen lógicas distintas, y por ello no siempre tendrá uno que suplir al otro...sin embargo, es saludable para la salud de la unión que en caso de que el PE no esté en grado de actuar, lo haga supletoriamente el nacional para evitar parálisis institucionales.

6. Bibliografía:

ABELLAN HONRUBIA, V. y VILA COSTA, B.: *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, 3 edición (1993).

DIAZ NARVAEZ, A.: *El papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*.

FERENCZI, T.: *La Constitution sans le peuple?*, diario Le Monde (28/4/06).

HABERMAS, J. : *Why Europe needs a Constitution ?* , New Left Review nº11, (2001).

HEGEL, G.W. : *Elementos de la Filosofía del Derecho*, Edhasa, (2005).

HOBBSAWM, E: *The Age of Extremes. The short Twentieth Century*, M Joseph, (1994).

ISAAC, G: *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, 5º Edición (2000).

KEELING, D.T. y MANCINI, G.: *Democracy and the European Court of Justice*, LSE, (Abril, 1993).

De MADARIAGA, S. : *Carácter y destino en Europa*, Espasa-Calpe (1980).

MONTESQUIEU, C-L.: *De l'Esprit des Lois*, (1748), Gallimard (ed. 1995).

MANGAS MARTÍN, A., LIÑAN NOGUERAS, D.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 5º edición (2005).

MARTÍN y PEREZ DE NANCLARES, J; LOPEZ ESCUDERO, M. (coordinadores) : *Derecho Comunitario Material*, McGraw-Hill (2000).

MARTÍNEZ CUADRADO, M.: *Estructura Política de la Unión Europea*, Polo de Estudios Jean Monnet de Madrid, Universidad Complutense, (2001).

MONNET, J. : *Mémoires*, Fayard, Le Livre de Poche (1976).

OFFE, C. “*Is there, or can there be, a European society?* ” *Demokratien in Europa. Europäische Integration, Institutionenwandel und die Zukunft des demokratischen Verfassungsstaates*, Leske-Budrich (2002).

PINDER, J.: *Foundations of the Democracy in the EU*, McMillan, (2001).

SARTORI, G.: *Democrazia, Cosa E?* Rizzoli, (1993).

ROUSSEAU, J-J : *El Contrato Social*, Espasa-Calpe, Madrid, (2007).

SEN, A: “*La democracia como valor universal*”, *Journal of Democracy*, (vol. 10, nº3), The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy (Julio, 1999).

SIEDENTOP, L : *Democracy in Europe*, Penguin (2001).

De TOCQUEVILLE, A: *De la Démocratie en Amérique* (1835).

TRUYOL SERRA, A : *La integración Europea, Idea y Realidad*, Tecnos, (2004).

VIDAL-BENEYTO, J.: “*Un no con vocación de sí*” , diario El País, (16//9/06).