

“EL FUTURO DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN POLÍTICA EN EUROPA”

**Por D. Javier Torres Vela,
ExPresidente del Parlamento de Andalucía**

Yo, en primer lugar, agradecer a la Fundación Manuel Giménez Abad y a las Cortes de Aragón la invitación, que me permite reflexionar en voz alta sobre algunos temas, que algunos de los que estamos aquí nos han ocupado bastantes horas, ideando algunos elementos de ingeniería parlamentaria que permitiesen el que las regiones emergiesen, en esa realidad compleja que es la Unión Europea.

Por lo tanto, gracias por la invitación, y como la moderadora nos ha dado quince minutos, voy a intentar cumplir. Y además, las dos intervenciones anteriores me liberan, en gran medida, de muchas cosas. Y también nos ponen sobre la mesa la complejidad de las Jornadas, que se pretenden celebrar. Es decir, es que el título de las jornadas podía permitir intervenciones radicalmente dispares de cada uno de nosotros; entonces yo voy a utilizar una técnica que es, si quieren ustedes, meterme por los huecos que han ido ganando, y dejar cosas que, como tengo quince minutos, no puedo desarrollar mucho, pero que las voy a ir dejando entre otras cosas, además, por la ordenada intervención de Joan Rigol; él, que se ha definido como nacionalista, yo no soy nacionalista, soy de otra corriente de pensamiento... socialdemócrata, si ustedes quieren.

Pero le diré una cosa que me sirve como punto de partida. Porque cuando él ha ordenado los cinco elementos, sobre los que reflexionar en Europa, yo diría: el uno, el dos y el tres. Deberíamos ir juntos, a explicárselo a los franceses en este momento, que a lo mejor ayudábamos algo, porque es muy importante lo

que va a ocurrir el domingo en Francia (*referéndum sobre la Constitución Europea*).

Es decir, ¿de dónde venimos? –Y él ha citado Grecia, Roma, o la Ilustración– ¿Qué tipo de sociedad hemos hecho? -más comunitaria que individualista-. Que ese tipo de sociedad es fundamental, para dar una respuesta más equilibrada, y a un orden mundial más justo, en la globalización. Es un esquema político mejor, para dar esa respuesta. O comparto con él que Europa es la suma de Estados. Europa la están haciendo los Estados, la han hecho los Estados, la seguirán haciendo los Estados; pero no única y exclusivamente ellos. Y yo no soy nacionalista, pero digamos, ya, en los dos puntos finales, que tienen más que ver con el proceso, pues vamos a hablar un poquito, ahora aquí, todos nosotros.

Pero permítanme algunas reflexiones que me llaman la atención con el título: *El déficit democrático*. El déficit democrático, aparece siempre en el umbral de cualquier intervención que vayamos a hablar sobre la Unión Europea, y a mí me llama mucho la atención.

El otro día, además, rebuscando, me encontré un artículo de Rubio Llorente, el actual presidente del Consejo de Estado, de hace unos años, sobre el déficit democrático; y comenzaba de una manera, que dije: “¡Eh! ¡Eh!”: magnífica para comenzar así. Decía Rubio Llorente: *“La literatura sobre el déficit democrático de la Unión es tan frondosa, que resulta imposible resumirla, y menos aún analizarla con algún detalle”*. Él se refería al contenido de su artículo. ¡Imagínense ustedes en quince minutos!

Pero sí permite que centremos la cuestión. Vamos a ver, miren, la democracia: la democracia, como régimen, como sistema político; es el único que lleva implícita en su formulación la insatisfacción. La lleva implícita porque siempre

habrá una enorme distancia entre el ideal normativo de la democracia y su realidad empírica, porque entre el ideal normativo y su realidad empírica, estamos los seres humanos, que no somos perfectos, y por lo tanto, la democracia es un régimen que siempre, siempre, tendrá espacios de insatisfacción.

Pero es bueno que sea, insisto, así, porque esa insatisfacción es creativa. Porque esa insatisfacción es la que genera las energías políticas suficientes, para ir avanzando y tratando de cuadrar los elementos menos o más negativos de esa insatisfacción.

¿Qué es lo que nos pasa con la Unión Europea, cuando hablamos del déficit democrático? Que el esquema del que partimos, normalmente, es decir: la democracia es un sistema político que opera en una realidad, que es el Estado de la Nación. El Estado como realidad, un territorio, un pueblo, unas elecciones libres, un sistema representativo y una división de poderes, que actúan de peso y contrapeso.

Entonces, por eso Joan empezaba con el *demos*, una realidad... Muy bien. Claro, si le aplicamos a la Unión Europea ese esquema, que es el esquema de las democracias liberales desde la Ilustración, pues le empezamos a encontrar agujeros por todas partes. Es verdad.

Es decir, vamos a ver: en primer lugar, hay un gobierno que no responde ante el parlamento, exactamente, del pueblo, y de ahí hay un poquito de eso, porque vamos avanzando, vamos caminando. Entonces, desde esa perspectiva, es verdad. Si comparamos la realidad institucional y política de la Unión Europea, frente al esquema del estado democrático; vamos a tener, sin lugar a dudas, motivos de insatisfacción; y vamos a apuntar los déficit. Déficit uno, déficit dos, déficit tres; los vamos a encontrar.

Pero yo creo que esa perspectiva de análisis es un error. Es un error, que además lo demuestra permanentemente el propio proceso de construcción de la Unión Europea. Porque la Unión Europea sólo es comprensible como proceso. La Unión Europea sólo la podemos entender, y por lo tanto, sacar conclusiones, como proceso.

Es decir: fíjense ustedes que la Unión Europea, cuando comienza, comienza como un tratado internacional. Un tratado internacional de cooperación de estados democráticos. Cinco estados democráticos firman un acuerdo de cooperación internacional, en una materia. Además, siguiendo una declaración que la debemos tener presente, cuando hablamos de esto, que es la declaración de Schuman, es la que da origen a todo esto. Joan citaba a Monnet. La declaración de Schuman se hace por una determinada razón, que es: “¿cómo avanzamos en que al menos, no nos peleemos?” Yo creo que él se conformaba, en aquel momento, en decir: “mire usted, yo no sé a lo que voy a llegar, pero por lo menos, a ver si no nos matamos más, porque llevamos en un siglo dos guerras mundiales en nuestro territorio”.

Bueno, empieza como un tratado internacional. Hoy ya no es sólo un tratado internacional. Hoy es una realidad supranacional, que desborda los límites de un tratado internacional. Pero, digamos, que desde Schuman hasta aquí; desde Schuman hasta la construcción europea, que nosotros hemos refrendado y que me gustaría contagiar a los franceses y a los holandeses, del enorme paso que supone, en este proceso; en esta política de paso a paso, que es la que se va haciendo en la Unión Europea, y que hacerse paso a paso, es la que está resultando exitosa.

Porque se hace paso a paso, porque no llegó allí ningún iluminado, en el año después de la Segunda Guerra Mundial, y dijo: “¡aquí está la unión de los

Estados Unidos de Europa, como una República Federal de los Estados Unidos de Europa!” Si hubiera llegado el iluminado así, no hubieran dado ni un paso.

Bueno, pues desde entonces aquí, compartimos moneda, fronteras; vamos camino de un espacio de seguridad común; el Parlamento Europeo ya puede debatir una moción de censura a Barroso hoy... Vamos, vamos andando, por lo tanto. Entendiéndola como proceso, veremos que cada paso que da la Unión Europea, va en la dirección de hacer más democrática y más transparente, incluso, su juego institucional.

Y lo segundo: hay otro aspecto, sobre el déficit democrático, que sí interesa resaltar, brevemente. Porque en éste, sí tenemos que seguir pensándolo más, que es que hay muchos ciudadanos en la Unión que piensan que la Unión Europea toma cada día más decisiones, sobre aspectos que le afectan en su vida ordinaria, vitalmente; sobre ámbitos materiales, que además se escapan a su control y a su responsabilidad política. Se producen, como si dijéramos; se están produciendo “zonas opacas”, al control democrático. Y eso, hay muchos ciudadanos que les preocupa, y que, por lo tanto, plantean ahí otro aspecto del déficit democrático, sobre el que quiero incidir; y quieren buscar mayores mecanismos de transparencia.

Este segundo aspecto, es en el que venimos trabajando, y en el que se situaría, entre otras cosas, el tema del principio de subsidiariedad, al que me quiero referir al final, si me queda tiempo. Y yo, en este sentido, y con un matiz sobre el primer interviniente, creo que los parlamentos juegan un papel esencial. No hemos inventado ninguna otra institución democrática que sea garante de la transparencia y del control político del poder que no sean los parlamentos, como sede donde se residencia la soberanía de la ciudadanía, y por lo tanto, como mecanismo para hacer transparente el poder, no la hay.

En tres niveles: el Parlamento Europeo, que con esta Constitución tiene más poder que el anterior; con lo cual es un paso más, y mejor. Los parlamentos nacionales, en los que los temas de la Unión Europea -y en eso comparto absolutamente su opinión- tienen que debatirse, más y más a fondo, porque se toman decisiones más importantes; y también los parlamentos regionales, y ahí coincido con Joan, porque, permítanme una breve reflexión, como excuso: Europa es una realidad diversa; diversa, también, en los estados que hay. En Europa tenemos estados unitarios, como Francia, estados federales, como Alemania, Austria, o Bélgica, estados autonómicos, como España, regionalizados, como Italia, regionalizándose, como el Reino Unido.

Y en esos procesos de descentralización interna de los estados, hay reparto de material, de competencias, que ya no pertenecen al “estado-aparato” -Gobierno Central-, sino que pertenecen al estado descentralizado. Y yo les pongo un ejemplo de mi comunidad que he debatido mucho: mi Estatuto de Autonomía, que está en el bloque de constitucionalidad, establece que tengo competencias exclusivas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de agricultura y pesca. Y ese Estatuto de Autonomía fue aprobado por referéndum del pueblo andaluz, pero después de aprobarse el Estatuto, ingresamos en la Unión Europea y la política agraria es común.

¿Y qué quiere decir eso? Que yo ya no tengo ninguna capacidad de decisión en materia de agricultura y pesca. Y fíjense lo que digo: yo no estoy en contra de que la política agraria sea común, ya que me parece bien. Lo único que digo, es: tendremos que arbitrar un proceso, en que una competencia que tengo constitucionalmente atribuida, mi autonomía, tiene capacidad para participar en el proceso de construcción de la toma de decisiones que se produce en otros niveles.

Porque, por ponerles un ejemplo y les hablo de Andalucía, cuando la Unión Europea hace la organización común de mercado del aceite de oliva; nosotros somos el principal productor del mundo. Y nos gustaría poder opinar algo, en una materia como esa, en algún nivel o proceso.

Por lo tanto, creo que en esta realidad compleja, hay que contar con todas las realidades institucionales, de todos. Este tipo de entramado de los países que, como yo comparto con Joan porque ya hemos tenido muchas oportunidades, durante muchos años, de hablarlo, no es excluyente de ninguna realidad. Y por eso, y hago una referencia -ya que participamos los dos mucho- se montó una iniciativa que yo creo muy modesta y que al principio no nos hacía caso nadie, pero que alguna de las cosas que decía van calando, que es la CALRE: la Asamblea de Presidentes de Parlamentos Regionales con competencia legislativa. Es decir, las regiones legislativas de Europa. Es decir, las regiones que, por su ordenamiento interno, tienen competencia y tienen asambleas legislativas, tienen que encontrar algún mecanismo, en esta materia.

Y fíjense cuál es el principio esencial de la CALRE; quiere decir que si yo tengo en mi ordenamiento constitucional como estado atribuidas competencias que en el proceso de construcción europea ha sido necesario transferirlas a la Unión Europea, en esas competencias, yo tengo que ser el depositario de ida y vuelta de la ejecución de la legislación europea.

No me opongo a que se le hayan dado a la Unión Europea, no. Digo que yo tengo que estar en el proceso de ida, como decía Joan, y de vuelta de ese proceso. Esa es la filosofía de las CALRE, y ahí se iniciaron todo. Se ha avanzado mucho, también. De nuevo vuelvo a la idea de Europa como proceso. Se ha avanzado mucho.

Joan manifestaba su insatisfacción con el Comité de las Regiones. Es verdad, el Comité de las Regiones no ha llegado donde quería. Pero con esta Constitución y con el protocolo de subsidiariedad, ha conseguido una de sus reivindicaciones básicas, que era la legitimación para personarse en el Tribunal de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia Europeo.

O sea, porque hay que entender siempre la Unión como proceso, como yo digo. Y le anticipo a ustedes que verán cómo dentro de diez años algunas de las cosas que hoy planteamos aquí se habrá buscado algún tipo de solución. O por ejemplo, en España, una reivindicación histórica de las Comunidades Autónomas, que era la presencia de los gobiernos regionales en las delegaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea; en temas de su competencia, pues lo ha resuelto, se ha resuelto, en este último año. Es decir, que vamos avanzando en ese proceso.

Y una última reflexión, para no extenderme, que tiene que ver con el protocolo de subsidiariedad. Miren, yo creo que es un gran avance. La subsidiariedad, es otra palabreja que acompaña a casi todo el debate de la Unión Europea, y que tiene dos tipos de acepciones, pero básicamente se utiliza en una, que es: el principio, como saben es muy sencillo, que un nivel no haga lo que puede hacer el inferior. Mire usted, si un municipio puede resolver un problema de la ciudadanía, no tiene por qué hacerlo la región, y si lo puede hacer la región, no tiene que hacerlo el estado; y si lo puede hacer el estado, no tiene por qué hacerlo la Unión Europea. Ese es el elemento del principio de subsidiariedad. Que tiene una acepción de eficiencia. Es que eso es más eficiente. Pero no sólo es de eficiencia. Es también un principio democrático: es que la cercanía implica mayor transparencia y mayor capacidad de control.

Por lo tanto, hablar de la subsidiariedad no es sólo hablar de la eficiencia, es hablar también de legitimación democrática del proceso de toma de decisión. Y

esta segunda acepción, tiene que ver también, cuando nos metemos en el debate del déficit democrático. Por eso todo avance en la subsidiariedad, estamos hablando de un avance en la legitimación del proceso de toma de decisiones europeo. En un proceso que no me extiende en los avatares teóricos que ha expresado antes Joan.

Bueno, si los franceses el domingo se apuntan a este paso -que no es *el* paso, es *un* paso- pues tendremos que resolver en España en un año cómo aplicamos el protocolo de subsidiariedad. Es decir, si los franceses dicen que no pues tenemos más tiempo, pero si no, tendremos que ver cómo lo aplicamos.

Y hay que empezar a plantearse, como están haciendo en este momento Austria y Alemania, por ejemplo, qué cuestiones son las que hay que resolver. Y fíjense, les pongo los dos estados federales que tienen más tradición y experiencia mayor. Ellos han hecho un índice de cuatro cuestiones a resolver.

Una primera: ¿es obligatoria la consulta del parlamento nacional o los parlamentos regionales? Lo basa todo en los temas del artículo 6, 7 y 8 del protocolo de subsidiariedad. ¿Es obligatoria, o no? Porque el protocolo no dice que haya que consultar. Dice que podrá consultar. No dice que haya que consultar, sino que podrá.

Dos: Los parlamentos –no ya los regionales si quiera, sino nacionales-, ¿podrían litigar directamente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea?

Tres: En caso de que no, ¿los gobiernos tienen la obligación de llevar al Tribunal de Justicia de las Comunidades la demanda parlamentaria?

Y en último lugar, que no el menos importante, es si la regulación interna de cada estado, de cómo aplica los principios 6, 7 y 8 del protocolo de subsidiariedad, ¿se resuelve mediante una ley interna, o se resuelve mediante otro tipo de procedimiento?

Por ejemplo, en Austria gana cada vez más el que sea una ley constitucional la que regule la aplicación del protocolo de subsidiariedad, en el seno de tal. En España -planteo esto porque en España ni hemos iniciado a fondo el debate sobre esta materia-, estamos hablando ¿sobre qué camino? Miren, yo creo que hay tres cosas sobre las que debemos avanzar; yo no voy a dar una solución definitiva, pero debemos avanzar.

Yo creo que tenemos que crear cauces, para que las comunidades autónomas hagan llegar su parecer a la Comisión Europea en relación con sus actos legislativos; tanto en la fase anterior a la formulación –anterior a la formulación de la propuesta-, como en la fase posterior. Y hay mecanismos no excesivamente complicados, para que eso sea posible. No excesivamente complicados.

Segundo, hay que regular -en mi opinión- el mecanismo de consulta a los parlamentos regionales. Creo que han de ser consultados sobre la puesta en marcha del protocolo de subsidiariedad. Sobre la alerta rápida, la consulta, y desde mi punto de vista, -yo ahí soy de los que piensan que el Senado y, en concreto, la Comisión General de las Comunidades Autónomas sería el órgano sobre el que debería recaer- porque además, daríamos un paso más, en ir haciendo del Senado la cámara de representación territorial, que hay que ir haciéndolo de muchas maneras, ésta sería una más.

Hay otros que abogan porque sea la Comisión Mixta Congreso-Senado la que tome la decisión de este acto legislativo; hay que aplicar el principio de subsidiariedad; hay que consultar... En fin, creo que hay un debate aquí.

Después, el recurso del Tribunal Superior de Justicia, se pueden hacer, como ustedes saben, a través de Comité de las Regiones. Yo no entiendo mucho el debate alemán y francés, porque si un parlamento le dice a un gobierno que tiene que hacer una cosa, lo tiene que hacer. O sea, ese debate, si el parlamento me dice: "Recurra usted esta decisión", y el gobierno dice: "¡No la recurro!", pero eso es difícil, ¿no? Porque el parlamento tendría inmediatamente una institución a su alcance, que es una moción de censura; con lo cual cae el gobierno. O sea que no acabo de entender muy bien ese mecanismo, pero está ahí.

Pero esto llevaría -y con esto voy a ir concluyendo- al fortalecimiento de las comisiones de asuntos europeos, que fue una creación que ideamos en la CALRE y en el seno de los parlamentos regionales, y que tienen que empezar a debatir en serio, y no ser comisiones, digamos, para la comparecencia, sino que tienen que convertirse en serio para que los representantes del ejecutivo comparezcan antes de su exposición en las conferencias sectoriales y en el Comité de las Regiones, y den cuenta después, y puedan también aplicar el mecanismo de subsidiariedad.

Y termino. Como nos pedían en la cuestión una opinión sobre el futuro, yo les diré que yo soy optimista. Optimista sobre el futuro de la Unión Europea. Pero no un optimista que nace del voluntarismo, no. Nace simplemente de una mirada objetiva a los últimos cincuenta años de construcción europea.

Mirando los últimos cincuenta años de construcción europea, lo único que nos encontramos, desde la declaración de Schuman hasta aquí, es un avance

imparable en la integración económica, en la integración política, en la integración institucional, en el fortalecimiento de Europa como un espacio en el mundo. Desde mi punto de vista, el espacio del mundo que mejor ha sabido conjugar el binomio de valores clásicos de libertad e igualdad. Yo creo que Europa es el espacio del mundo donde lo que ha sido, digamos, el *leitmotiv* de casi tres siglos de historia entre libertad, igualdad, prevalencia, en el que ha conjugado, en un sano equilibrio, los valores de libertad e igualdad y, por lo tanto, como estoy convencido de eso, espero que el domingo los franceses seguirán ayudándonos a dar el paso.

Nada más, muchas gracias.

JOAN RIGOL I ROIG: Yo quisiera hacer una pregunta al presidente, Torres Vela. Si se me permite. Muy bien...

Has hablado de una cosa que para mí es clara, es decir, toda democracia comporta una cierta insatisfacción. La pregunta que me hago es si la insatisfacción está planeando sobre el resultado francés de pasado mañana, ¿es una insatisfacción porque no nos acercamos a unos ciertos ideales que más o menos compartimos? o ¿es una insatisfacción porque hemos reducido el bien común, a una simple suma de bienes corporativos o de bienes individuales e inmediatistas?

Es decir, ¿es posible una democracia sin unos horizontes comunes, no ideológicos, pero sí de política de debate sobre el bien común, o no? ¿Está Europa en estos momentos polarizada por este bien común, o está polarizada simplemente por el regateo entre estados, y por ver cómo nos va a cada uno la feria? Porque entonces, si fuera insatisfacción porque ya nos hemos vuelto todos inmediatistas, el problema ya no es de que la democracia conlleve

insatisfacción, sino que hemos devuelto, hemos reducido la democracia a una simple suma de intereses personales. Pregunto.

JAVIER TORRES VELA: Bueno, yo creo que hay algo de eso. El problema, desde mi punto de vista, ¿Cuál es? Yo creo que vivimos un tiempo de transición. Los tiempos de transición son tiempos de incertidumbre. Está cambiando el mundo, la relación, la correlación de fuerzas del mundo. Si uno habla hoy, y no tiene nada que ver con la pregunta, como un dirigente empresarial europeo, de cualquier nivel, no han pasado treinta segundos de la conversación, en que le haya puesto China encima de la mesa. ¡Treinta segundos. No necesita más tiempo. Y los riesgos para Europa o que Europa no está sabiendo hacer, es dar respuesta a los retos que el fenómeno de China supone para los próximos diez años. Y te lo dicen así, cuando tú indagas en los retos, él te está diciendo que es necesaria. Y tú lo decías antes. Una mayor integración política y económica y un esfuerzo en un espacio educativo europeo, etcétera.

Entonces, ¿cómo lo viven las poblaciones? A lo que tú te referías. Yo creo que tiene bastante que ver. Pero la insatisfacción es diferente, también, según los países europeos. Por ejemplo, me comentaban antes de entrar a un debate anoche, en Francia, ¿qué hay detrás del “no” francés? ¿Qué hay detrás? ¿Cuál es el proyecto político que hay detrás del “no” francés? ¿El de Le Pen que es una vuelta a las posiciones más nacionalistas y aislacionistas? ¿El de los, entre comillas, “antiglobalización”, que dicen que esta Constitución no es la respuesta adecuada, porque, como decía el otro día un dirigente es una Constitución no sólo liberal, sino ultraliberal, y que consolida un modelo liberal? ¿El de parte de la izquierda francesa del Partido Socialista, que dicen que esta Constitución...? ¿Cuál es el “no”? Es la suma de un conjunto de insatisfacciones, que, digamos, la democracia francesa, por las razones que sean, no está siendo capaz de integrar.

Entonces, si uno ve ese debate, sale la opción pesimista de Joan. Es decir, están en lo suyo, y están perdiendo la perspectiva de lo que, incluso para resolver los problemas en los que están debatiendo, sería necesario.

Es decir, incluso desde el egoísmo inteligente para resolver los problemas de Francia hoy, el paso a dar es más Europa.

Pero... ¡Es verdad! Porque también, y nosotros tenemos ahí algo de responsabilidad, Joan, -nosotros también, los responsables políticos-, hemos bajado bastante la guardia del debate político en torno a valores para ir demasiado del debate político en torno a logros materiales. Entonces, claro, lo vemos también en España, al final, la política y los grandes proyectos, necesitan de valores detrás.

¿Por qué España, sin embargo, es la más entusiasta, o ha sido una de las más entusiastas a la Constitución Europea? Probablemente, porque tenemos todavía la perspectiva de valorar, por nuestra propia tradición histórica, lo que Europa ha significado, porque yo soy –siempre lo digo, y con esto concluyo-, que yo me apunto a la reflexión de Ortega cuando hablando sobre el problema de España, decía: *“España es el problema y Europa la solución”*. Y yo creo que toda una gran corriente de los demócratas españoles, de distinta afiliación ideológica -y ése es el éxito de la transición- ha acabado asumiendo esa realidad de Ortega.

Entonces creo que hay algo ahí de eso. Se tendrá que pensar, porque en Alemania el nivel de insatisfacción es muy alto. Se está planteando en Holanda... Además, vuelvo a repetir, sólo con un egoísmo inteligente, la respuesta no es la vuelta atrás ni la detención, sino al revés, la salida de Europa para poder competir en un mundo, con Estados Unidos,... para

conseguir seguir avanzando en esta sociedad en el que el binomio libertad-igualdad mantiene un sano equilibrio, sólo es desde una mayor Europa.

Y también en eso, Joan, tenemos que ser más prudentes, porque a lo mejor, también, en algunas cosas queremos ir demasiado rápidos. Y estos procesos, hay que aprender a ir a la velocidad que somos capaces de digerir.

Zaragoza, 26 de mayo de 2005.