

Democracias nacionales y democracia europea

MARCELO OREJA*

Vivimos en una época de profundos cambios y transformaciones. El sistema internacional ya no es exclusivamente interestatal, sino cada vez más complejo. Los actores que en él actúan son muy diversos y se ha puesto en cuestión el propio papel central de los Estados, al comprobarse que son incapaces de resolver por sí mismos problemas que exigen un esfuerzo de cooperación como el que prestan las organizaciones internacionales.

Al mismo tiempo, cobran cada vez mayor *personalidad* otras entidades no estatales, como son las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales, que operan con creciente relevancia en la vida internacional.

Todo este nuevo panorama tenía que tener unas consecuencias en la función que corresponde a la democracia, tanto en el ámbito nacional, como en el europeo y, por consiguiente, en la acción que se ejerce por los órganos de representación popular para controlar al ejecutivo.

* Miembro de la Comisión Europea.

He ahí el tema que voy a desarrollar y cuya formulación agradezco muy sinceramente al Profesor Marías, ya que me obliga a hacer un alto en el camino de mi trabajo diario e intentar ordenar mis reflexiones en torno a lo que constituye una de mis responsabilidades en la Comisión: las relaciones con el Parlamento Europeo y con los parlamentos nacionales.

Voy a dividir mi exposición en tres partes:

- Comenzaré con unas breves consideraciones en torno al papel del ciudadano, que debe ser el centro de la acción política y origen de toda legitimidad democrática, nacional o internacional.
- Luego me referiré al ámbito institucional de la Unión Europea examinando el vínculo entre el ciudadano y el sistema constitucional de la Unión.
- Y concluiré con unas reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea.

1. Comienzo con unas referencias al ciudadano como centro de la acción política comunitaria. No pretendo aventurarme en definiciones sobre democracia y ciudadanía. Pienso que una formulación mínima puede ser el reconocer el papel del ciudadano como punto de referencia de toda estructura socio-política y, en particular, en lo que se refiere al ejercicio del control sobre la acción del ejecutivo. Ya desde Aristóteles sabemos que “ciudadano es todo aquel apto para gobernar y para ser gobernado”.

En consecuencia es en el ciudadano en quien tenemos que pensar y no dejarnos obsesionar por las instituciones y menos aún por las burocracias, aun cuando sabemos que las estructuras institucionales son esenciales en cualquier democracia moderna y representativa, y que unas determinadas estructuras pueden tener una influencia significativa en el grado de democracia.

Esto también se aplica en el marco de la Unión Europea.

No existe un ciudadano de la Unión que no sea al mismo tiempo ciudadano de un Estado miembro; el Tratado de Maastricht ha subrayado esta coincidencia y el de Amsterdam lo ha reiterado al afirmar que la ciudadanía de la Unión es “complementaria y no sustitutiva de la nacional”.

La consecuencia de ello es la necesidad de reconocer al ciudadano, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, el papel central que le corresponde para definir el futuro de la sociedad y responder a los retos que debe afrontar.

Veamos algunos ejemplos.

En primer lugar, el problema del *desempleo*. El interés principal de los ciudadanos es encontrar un puesto de trabajo. Se trata de una cuestión que exige la existencia de un marco institucional y político adecuado para el logro de esa aspiración legítima de todo desarrollo ciudadano, independientemente de que se trate de un marco nacional o europeo. De ahí la obsesión de cuantos negociamos el Tratado de Amsterdam por establecer un marco que garantizara el crecimiento y el

empleo al nivel europeo, propiciando una sinergia positiva a todos los niveles, europeo, nacional y local, público y privado.

Otro ejemplo es la consecución de la *paz*, una de las tareas fundamentales de la Unión y de los Estados miembros. Si existe un conflicto próximo en las fronteras de la Unión, ¿es posible pensar que los ciudadanos vayan a hacer una división artificial entre soluciones nacionales y europeas?. Pienso que no y, por ello, los políticos y los responsables públicos deberíamos escuchar mucho más atentamente la voz del ciudadano y no escudarnos en “el lenguaje de iniciados” en el que a menudo se convierte todo el debate sobre la política de seguridad en Europa.

Otro ejemplo, más institucional. Cuando los derechos de los ciudadanos quedan garantizados por *directivas comunitarias* que deben posteriormente incorporarse por los Estados miembros, el interés del ciudadano no está en los procedimientos técnicos para incorporar al derecho nacional o en las prácticas reglamentarias europeas, sino que lo que desea es que la garantía de sus derechos no presente lagunas, lagunas de las que hará responsable a las dos esferas de acción, la nacional y la europea.

Naturalmente, el que en una persona coincida la doble ciudadanía, nacional y europea, reclama que la forma de representación de sus intereses se corresponda con esa doble esfera de acción.

Esto es lo que nos sitúa ante el problema de conciliar “legitimidades”, la del ciudadano en cuanto miembro de una Comunidad nacional y la del ciudadano en su condición de miembro de la Unión Europea.

La cuestión está en cómo distinguir estos ámbitos ¿Será creando enlaces e instituyendo, a escala europea, estructuras que también sean responsables de la protección de intereses nacionales, o bien hay que considerar los dos sistemas como una estructura única, organizada de forma más o menos jerárquica? Y además, ¿cómo deberá estar representada la legitimidad a nivel europeo?

Esta última fórmula es muy atractiva teóricamente, pues tendría plenamente en cuenta la unidad de los ciudadanos en el marco de la integración europea. Su principal defecto es que no permitiría distinguir bien las diferentes esferas de legitimidad acordadas por los ciudadanos para defender sus intereses y, a la larga, se correría el riesgo de una desintegración de la Unión.

La otra solución es la de la consolidación de una estructura más general en cuyo seno se distingue entre diferentes legitimidades e intereses. Su primera característica es que no existe jerarquía entre los dos sistemas. La segunda es que, incluso cuando las instituciones de un sistema ejercen competencias con el otro, cada institución únicamente desempeña la plenitud de su poder dentro de su propio sistema. La tercera característica es la necesidad de un elevado grado de coherencia política que aspire a construir un espacio público europeo complementario del nacional, pero sin reemplazarlo. El precio a pagar por esta flexibilidad es, por supuesto, el de la indefinición de un modelo que, a la larga, puede ser también perjudicial para su legitimidad.

Ante esta tensión dialéctica, me permitirán que proponga una interacción entre estructuras institucionales europeas y nacionales desde el punto de vista de la eficacia del sistema existente,

eficacia, por supuesto, vinculada a una visión política de la construcción europea, profundizando así en las características originarias del método que instituyeron los padres fundadores.

La cuestión no es sencilla y puede parecer insuficiente e insatisfactoria, e incluso retórica, pero hay que convenir en que, frente a los proyectos políticos de índole más federalista propuestos a principios de los años 80 y que culminaron con el proyecto Spinelli del Parlamento Europeo adoptado hace quince años, la evolución desde entonces del sistema ha superado la previsión, y no sólo en términos de eficacia, sino también en términos de democracia. Ello quiere decir que lo que hay que tener en cuenta es que la evolución democrática europea debe prescindir de recetas previas y tener en cuenta la evolución de la realidad internacional y las respuestas que debemos dar frente a ésta.

Estoy convencido que éste es un mensaje político que puede ser aceptado y asumido por la ciudadanía, si se le explica convenientemente. No olvidemos, como nos recuerda Dominique Wolton en su ensayo sobre el nacimiento de la democracia europea, que su principal característica es la emergencia de la ciudadanía al nivel europeo.

Naturalmente, la dinámica europea tiene sus propias características. Normalmente en todo sistema nacional la estabilidad, garantizada por una constitución rígida y con vocación de permanencia, es condición para la democracia. En Europa, ello no es necesariamente cierto. Por el contrario, me parece que la relativa estabilidad del sistema europeo (tres reformas de los tratados básicos en una década entre el Acta Única de 1986 y el Tratado de Amsterdam que aún está pendiente de entrar en vigor), es una prueba de flexibilidad que puede aportar ventajas a Europa.

Estas ventajas serían considerablemente mayores si existiesen menos temores a la hora de aplicar las reformas y si existiese un procedimiento de reforma más adecuado que el consistente en convocar periódicamente enormes, rígidas y, finalmente, burocráticas conferencias intergubernamentales encargadas de resolver todos los problemas. Pero me permitirán que sobre ello vuelva al final de esta exposición.

2. El segundo punto al que me quiero referir ahora es al examen del sistema institucional de la Unión y a la forma de contribuir a la creación de una democracia europea. Recordemos que el éxito de la construcción europea se ha atribuido, muchas veces, a la originalidad del método Jean Monet basado, por un lado en la creación de un orden jurídico que se impone y aplica unitaria y directamente en los Estados miembros y, por otro lado, en un sistema institucional concebido para crear un sistema de toma de decisión propio e independiente de los Estados, pero sin olvidar su función de enlace con los diferentes sistemas nacionales.

De esta forma, se instituyó un *Consejo de Ministros* de los Estados miembros, que a menudo debía decidir por mayoría cualificada y que en principio seguía una lógica tendente a favorecer la síntesis política más que el compromiso diplomático. Y también había una Comisión, por definición independiente de los Estados, cuya tarea es promover el interés común, interés que no se reduce a una suma de intereses nacionales y que afecta no sólo a los ciudadanos comunitarios, sino también a todas las personas físicas y jurídicas establecidas en el territorio de la Unión.

Por último, se creó un *Parlamento Europeo*, expresión de la representación, primero indirecta y, desde 1979, directa de los ciudadanos de la Unión; este Parlamento representaba el embrión, bien pequeño y con poderes muy reducidos, de la democracia europea.

Por el lado nacional, se atribuyó a los Parlamentos nacionales una función esencial, siendo éstos responsables de la aprobación de los Tratados constitutivos y del sistema de recursos financieros de la Unión. Además, los Parlamentos nacionales desempeñaban una función esencial en la legitimidad democrática de las decisiones de la Unión, pues debían incorporar las directivas del derecho nacional.

Este sencillo sistema para solucionar el doble problema de todo sistema institucional, el de su funcionamiento eficaz y el de su legitimidad democrática, se adaptaba a un sistema europeo embrionario, destinado en un futuro incierto a evolucionar hacia una estructura auténticamente política y necesitada por definición de una democracia fuerte.

Pero, en los años siguientes a la primera redacción del Tratado de la Comunidad Económica Europea se puso de manifiesto que el embrión europeo evolucionaba rápidamente y muy pronto la construcción europea se encontró confrontada a la cuestión del déficit democrático, esto es, a la necesidad de responder a esa pregunta siguiente esencial en toda sociedad política: ¿cuál es el origen de su legitimidad?

En ese momento, a principios de la década de los 70, comenzó una primera reflexión sobre la necesidad de profundizar en una estructura institucional no sólo eficaz, sino acorde con los parámetros de legitimidad y de responsabilidad democráticos, común a las estructuras institucionales nacionales. Recuérdense los informes Vedel o Tindemans, culminados a principios de los 80 con el proyecto Spinelli, los cuales insistían en la necesidad de progresar hacia una Unión política, una vez consolidada la integración económica irreversible iniciada en los años 50 y 60.

Pero ha sido sólo con las tres últimas modificaciones del Tratado cuando se han comenzado a esbozar de forma concreta y práctica las reformas que tratan directamente los problemas de la democracia y de la articulación entre democracia europea y nacional. Con la creación de la moneda única y en la perspectiva de la reunificación del continente europeo, la Unión Europea no puede conformarse con presentar un brillante balance sobre sus logros económicos, sino que debe configurar y desarrollar su propio modelo político, en el cual sus instituciones deben ser el instrumento estructural idóneo para garantizar la consolidación de la democracia europea, puesto que no podrá existir una Unión Política en Europa si sus ciudadanos no la aceptan —es la *affectio societatis* a la que se refiere frecuentemente Jacques Delors—; aceptación para la cual es fundamental que la opinión pública europea perciba la Unión y la acción de sus instituciones como un *continuum* de su espacio democrático de convivencia.

En esta perspectiva quisiera desarrollar mis comentarios sobre el sistema institucional de la Unión.

- En primer lugar examinaré, institución por institución, los resultados de las últimas reformas de los Tratados.

- En segundo lugar, esbozaré los posibles progresos destinados a reforzar globalmente la democracia en el espacio público común europeo.
- Y, por último, haré una presentación de los recientes acontecimientos que han enfrentado a la Comisión y al Parlamento, pues los mismos me parecen muy reveladores de lo que aquí entendemos como expresión de democracia europea.

Las reformas constitucionales de las instituciones. Empezaré por el Consejo de Ministros que ha sufrido pocas modificaciones con el tiempo:

El voto sigue siendo ponderado de manera “mecanicista” sin tener en cuenta el desequilibrio, cada vez mayor, a medida que la Unión se va ampliando, en detrimento de los Estados más poblados. No se puede ignorar que, de mantenerse el sistema actual (todos los Estados ven ponderado su voto en una escala entre dos y diez votos), cuando la ampliación actualmente en curso concluya, será posible, teóricamente, alcanzar acuerdos por mayoría cualificada en la que los votos representen apenas el 50% de la población europea. No les oculto que esta cuestión, aparcada en Amsterdam, deberá ser objeto de un acuerdo en la próxima Conferencia intergubernamental que debiera comenzar de aquí a un año y que en ella, si España juega sus bazas como lo hizo durante la negociación de Amsterdam, podría beneficiarse de la misma ponderación —que sin duda aumentará en su beneficio— que los otros grandes Estados.

La mayoría cualificada, que consiste en reunir un total de 62 votos (sobre un total de 87) se ha visto ampliada de manera gradual en las tres últimas revisiones de los Tratados. Sin embargo, la unanimidad se mantiene en demasiados casos, lo que significa un riesgo evidente de parálisis en el futuro, pues la dificultad de alcanzar el consenso crece exponencialmente cada vez que un nuevo Estado adhiere a la Unión. Y, sin embargo, lo más grave de esta situación es la incapacidad constatada durante las negociaciones de la última Conferencia intergubernamental por ponerse de acuerdo sobre unos criterios objetivos que, *rationae materiae*, sirvan como hilo conductor para justificar las áreas en las que la unanimidad debe mantenerse (ámbitos de la defensa, constitucionales, justicia penal...). En ausencia de tales criterios, corremos el riesgo de que la próxima revisión de los Tratados, en la que este tema será sin duda trascendental, se reduzca de nuevo a una discusión casuística, abocada a un resultado de mínimos.

Y, por último, existen tantas formaciones sectoriales del Consejo (unas veinte aproximadamente), que la ausencia de coherencia en las decisiones y de coordinación de los trabajos, comienza a ser un grave problema político que, a ese nivel, habrá que resolver. No es casual que ideas como la de crear un verdadero Consejo de Asuntos Generales, constituido por vice-primeros ministros “residentes” en Bruselas, esté de nuevo de gran actualidad.

Globalmente, se puede decir que sigue existiendo una ambigüedad entre la mera representatividad de intereses nacionales y la capacidad de gestión de intereses comunes.

Sin embargo, hay que reconocer que las modificaciones indirectas de su función, provocadas por los cambios en otras instituciones, son, en cambio, importantes.

En el ámbito europeo, el Consejo ya adopta sus principales decisiones de acuerdo con el Parlamento Europeo. Es lo que se llama la codecisión. En el ámbito nacional, cada vez más, los diferentes ministros discuten en sus Parlamentos las posiciones que deben mantenerse en el Consejo, aún cuando en esta cuestión existen grandes diferencias entre los diferentes Estados. Un ministro danés está obligado a presentarse a la comisión parlamentaria competente antes de cualquier decisión del Consejo para discutir su posición. En otros países el control parlamentario no contempla prácticamente nunca los asuntos específicos, pero sí a menudo la política económica general del Gobierno. Siempre que no exista obligación formal del ministro de mantener la posición acordada hasta el final (lo que bloquearía el funcionamiento de las instituciones europeas), ¿no sería deseable favorecer un diálogo específico sobre temas europeos concretos entre Gobierno y Parlamento?. El tratado de Amsterdam crea las condiciones necesarias para dar contenido a este diálogo, dado que los documentos que van a discutirse en el Consejo deben en cualquier caso transmitirse a los parlamentos nacionales.

Pero sigue existiendo un gran problema a pesar de que el Tratado de Amsterdam haya creado una cierta obligación de transparencia: el Consejo actúa principalmente siguiendo la norma del secreto diplomático. La modificación de esta actitud es básica para la democracia europea: no puede ejercerse un control serio en las condiciones actuales.

La Comisión europea, en cambio, se ha visto fuerte e indirectamente afectada por las reformas. La principal novedad es que, desde 1995, la Comisión debe recibir la investidura del Parlamento Europeo antes de entrar en funciones. A partir de la próxima Comisión, incluso su presidente deberá obtener el acuerdo del Parlamento a título personal antes de formar la nueva Comisión y la designación del resto de los comisarios se efectuará de común acuerdo entre él y los gobiernos. Ello implica un refuerzo evidente de la figura del Presidente, confirmado por el reconocimiento explícito de su papel director en los trabajos del colegio y de su nueva capacidad de ordenar las funciones y tareas de los miembros de la Comisión.

Todas estas innovaciones son considerables y no únicamente aparentes. En efecto, la Comisión goza de una doble legitimación: de los gobiernos que la nombran y del Parlamento Europeo que la aprueba. Esta última legitimidad es especialmente importante, pues tiene la misma naturaleza que la legitimidad confiada a los gobiernos por su parlamento nacional.

Esta innovación ha movido a algunos gobiernos a acentuar su crítica a la Comisión, tanto en temas concretos, como en su comportamiento general. La realidad es que la Comisión ha ido consolidando su poder político y su legitimidad y, en este sentido, nos parece muy acertada la propuesta de Jacques Delors sobre el nombramiento del Presidente de la Comisión, nombramiento que debería salir de entre una serie de nombres propuestos por los principales grupos políticos a los electores, como uno de los temas de la campaña electoral. La unanimidad negativa entre los diferentes gobiernos ante esta propuesta, muestra bien cómo la misma ha dado en el clavo y estoy personalmente convencido que de una manera u otra acabará prevaleciendo la idea, aunque hoy por hoy sea aún prematura.

Es cierto que la Comisión debería ser consciente de la función que le otorga la investidura democrática. Ello exige reformas internas, modificaciones considerables de su funcionamiento, una mayor atención a su función política y una percepción política clara de sus nuevas relaciones con el Parlamento Europeo, y sobre todo, velar por la promoción activa de los intereses comunes de la Unión. Les puedo asegurar que en esta comisión sus miembros somos conscientes de ello y por eso nos hemos embarcado en una vasta acción de reforma interna que deberá ser operativa antes del final de nuestro mandato y conocida con el nombre genérico de “La Comisión de mañana”.

No quisiera pasar por alto la cuestión de la composición del colegio, la cual, siendo una reforma constitucional, está en íntima relación con la necesidad de modernizarla. Como ustedes saben, el Tratado de Amsterdam no llegó a ningún acuerdo sobre este tema, vinculándolo, junto con las reformas del Consejo ya descritas, a la próxima revisión de los Tratados. Como la discusión sobre un colegio restringido o en su formato actual es de sobra conocida, me limitaré a señalarles mi postura personal. Sigo pensando, a pesar de los méritos evidentes de la idea de una Comisión reducida de 12 ó 15 comisarios, que la mejor solución es la de un número de comisarios igual al de Estados, pues la representación de todas las sensibilidades va pareja con el papel de “guardiana del interés general” que nos atribuyen los Tratados. Ahora bien, ello exige una serie de condiciones, unas posibles por vía de organización interna, como la de una redistribución de carteras y funciones coherente y en la que el Presidente debe asumir plenamente su responsabilidad; y otras de más calado político y que conllevan una reforma de los Tratados, como podría ser el establecimiento, bajo una forma u otra de la figura de la moción de confianza, o aún, estableciendo formas concretas, políticas y operativas de reprobación individual.

La tercera institución afectada es evidentemente el Parlamento Europeo. Los tratados le confieren un papel fundamental en el sistema y, sobre todo, un papel llamado a continuar desarrollándose, ya que el Parlamento representa por excelencia el órgano democrático de la Unión; su elección popular le confiere esta legitimidad, acorde con esta característica, toda la historia de la construcción europea ha sido testigo de la lucha del Parlamento por conquistar poderes conformes con su naturaleza de representante de la legitimidad de los ciudadanos europeos.

Así, si hasta el Acta Única de 1987 los poderes básicos del Parlamento eran los de constituirse en presupuestaria, pero no legislativa, sin embargo, ya antes de que en el Acta Única se introdujera el procedimiento de cooperación que, por primera vez, le daba un cierto papel en el proceso legislativo, el Parlamento Europeo se las arregló para ir introduciéndose en el área legislativa utilizando como palanca para ello el arma presupuestaria. Son bien conocidas las guerras presupuestarias de finales de los 70 y principios de los 80, como para insistir más en ello.

En cualquier caso, y a partir del Acta Única, se puede afirmar que el Parlamento Europeo ha sido el gran vencedor en materia de reforma institucional. Sus responsabilidades en el nombramiento de la Comisión, sus poderes de control y su poder de colegislación con el Consejo, aunque es aún incompleto, le proporcionan los medios necesarios para el ejercicio de un real control democrático, aunque el sistema tendrá todavía que perfeccionarse.

Además, hay que tener confianza en la capacidad del Parlamento Europeo, como ha sido una constante histórica entre todas las asambleas electivas, para ejercer sus funciones y capacidades de

intervención y control desde una perspectiva política y no puramente competencial, y ello le permitirá continuar introduciéndose progresivamente en aquellas áreas que hoy le continúan vedadas, como puede ser el caso de la Unión Económica y Monetaria y en los dos pilares intergubernamentales, la PESC y la cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.

Con respecto a las cuestiones monetarias, el papel del Parlamento Europeo se encuentra limitado por la consagración constitucional de la autonomía e independencia de la Banca Central Europea; pero es indudable que su papel de control político se desarrollará a medida que la propia instauración de la moneda única exija la adopción de legislación en materias económicas y fiscales. Además, si en el futuro se consolida la idea de establecer una paridad entre el “gobierno económico” y el “gobierno político” europeos, el Parlamento reforzará su posición.

En cuanto al papel del Parlamento Europeo en política exterior y en asuntos de interior y de justicia, aparte de las competencias formales de información y consulta que en el mismo se le conceden, tenemos ya una muestra de cómo políticamente el Parlamento está siendo capaz de jugar un papel más importante en estas materias utilizando el arma presupuestaria. Durante las negociaciones del Tratado de Amsterdam, a la hora de discutir la financiación de las acciones en estas cuestiones, los gobiernos estuvieron de acuerdo en incluir su coste en el presupuesto general de la Unión. Ahora bien, para evitar que el Parlamento se entrometiera demasiado, hubo un intento de caracterizar estos gastos como obligatorios, esto es, aquellos en los que el Parlamento carece de margen de maniobra. Pues bien, la respuesta política del Parlamento, por boca de su presidente José María Gil-Robles, fue contundente: si los gobiernos caían en esa tentación, el Parlamento estaba dispuesto a reabrir una guerra permanente en todas las áreas de gasto del presupuesto.

Ante esta situación, los gobiernos accedieron a negociar un Acuerdo interinstitucional, firmado en el Consejo Europeo de Amsterdam, en el cual, a cambio de renunciar a su margen de maniobra autónomo para aumentar el gasto en estas áreas, el Parlamento se ve atribuido un *droit de regard* en materia de PESC y de asuntos de justicia e interior, que va mucho más allá del simple deber de información previsto en el articulado del Tratado.

Dicho todo lo anterior, es sin embargo una exigencia de democracia la mejora de las competencias del Parlamento Europeo. Me parece inconcebible, por ejemplo, que aún sea posible en ciertos casos aprobar una norma de carácter legislativo sin el acuerdo de un parlamento electo. Me parece inconcebible también que el Parlamento Europeo no tenga los medios para expresar a lo largo de su mandato, su confianza a la Comisión, o que necesite una mayoría excesivamente alta para censurarla.

Los progresos institucionales destinados a reforzar globalmente la democracia en el espacio público europeo. Un segundo capítulo que quisiera abordar estas reflexiones institucionales se refiere a lo que he calificado de progresos institucionales destinados a reforzar globalmente la democracia en el espacio público europeo, refuerzo que pasa por el establecimiento de una interacción institucional entre la estructura de la Unión y las estructuras nacionales.

En este sentido, si la función del Parlamento Europeo es básica en la consolidación de la democracia europea, no es, sin embargo, absoluta. Tal como demuestra el Tratado, pero sobre todo la práctica,

el Parlamento Europeo necesita absolutamente (y viceversa) a los parlamentos nacionales para ejercer una influencia determinante en las decisiones públicas de la Unión que afectan a los ciudadanos. Pienso que la formación de una red de parlamentos integrada por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales se ha convertido en condición indispensable para garantizar el enlace entre democracia nacional y europea.

La historia de estas relaciones es más bien breve, pues hasta 1979 existía una coincidencia de los miembros (todos los miembros del Parlamento Europeo eran parlamentarios nacionales). En la práctica, la cuestión la planteó en 1982 en el Parlamento Europeo con motivo de la preparación del proyecto SPINELLI, y se institucionalizó en 1988 con la creación de la COSAC, que es la Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos de todas las asambleas nacionales y del Parlamento Europeo, y en 1990 con el encuentro de unos y otros en Roma, coincidente, por cierto, con la apertura de las negociaciones que llevaron al Tratado de Maastricht. Este Tratado únicamente contiene dos declaraciones acerca del diálogo entre parlamentos. Una posición tan débil se debe a los malentendidos existentes en su día entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, basados en la concepción, posteriormente abandonada, de que los parlamentos nacionales deberían reconquistar el espacio que los Tratados europeos les habían robado.

A lo largo de los últimos años, la concepción básica de estas relaciones se ha desplazado hacia la idea de que esa red de parlamentos, cada uno con sus responsabilidades en el interior de su sistema, reforzaría el control democrático de la Unión y de sus decisiones y el de los gobiernos de cada Estado miembro. El Tratado de Amsterdam a este respecto define en un protocolo los derechos de los parlamentos nacionales en el marco de la acción de la Unión, estableciendo un sistema de relaciones sin cuestionar la libertad de los parlamentos. A mi modo de ver, este Protocolo debe permitir que la acción de los gobiernos al nivel europeo sea correctamente controlada en la fase ascendente de la formación de la voluntad de los Estados. Así, los órganos de representación de la soberanía, a todos los niveles, podrán expresarse plenamente, los parlamentos nacionales en la fase ascendente, el Parlamento Europeo en el proceso de adopción de la norma común y, finalmente, de nuevo los parlamentos nacionales (y regionales) en la fase de incorporación de la norma común al derecho nacional.

En cualquier caso, en la actualidad la cooperación interparlamentaria es muy intensa; desde hace un año no existe una sola cuestión europea importante que no sea objeto de un debate entre parlamentos, por medio de las comisiones parlamentarias de asuntos europeos de los Parlamentos nacionales. Creo que este es el camino que debe seguirse.

Una interpretación de la reciente moción de censura. La tercera parte de mis reflexiones sobre el sistema institucional de la Unión, pretende exponerles, a la luz de lo dicho hasta ahora, los recientes acontecimientos sobre la moción de censura contra la Comisión del mes pasado.

Desde marzo de 1998 el Parlamento Europeo estaba estudiando el informe de la Comisión Europea sobre la ejecución de los gastos realizados durante 1996. Durante el ejercicio presupuestario en cuestión y en períodos anteriores se habían descubierto casos de fraude en los Estados miembros y en la propia Comisión, así como irregularidades administrativas que, aunque no eran muy significativas, ponían de manifiesto ciertos problemas de gestión presupuestaria

La aparición de irregularidades y fraudes se ha debido, principalmente, a un aumento de las actividades de la propia Comisión, a pesar de que en los últimos años se haya triplicado el personal de los servicios de lucha contra el fraude, lo que ha permitido detectar los casos que han surgido. Por consiguiente, el descubrimiento de los supuestos de fraude es consecuencia de la mayor atención de la propia Comisión, tanto respecto al comportamiento de los Estados miembros, como de sus propios funcionarios.

A pesar de ello, el Parlamento no había querido conceder su aprobación de la gestión, ya que consideraba necesario un esfuerzo aún más importante por parte de la Comisión. Tanto es así que, en diciembre de 1998, el Parlamento rechazó una resolución de sus órganos de control presupuestario que proponía la aprobación de dicha gestión.

Como quiera que el ambiente se estaba enrareciendo de forma manifiesta y ponía en grave peligro el trabajo de la Comisión y hasta la credibilidad del sistema europeo. El presidente Santer pidió expresamente a los diputados que presentaran una moción de censura contra la Comisión. Puesto que ni en el Tratado ni el reglamento del Parlamento Europeo prevén la posibilidad de presentar una moción de confianza, se trataba de la única manera de provocar un debate político entre Parlamento y Comisión para aclarar la naturaleza del problema y comprobar la existencia o la ausencia en el Parlamento de una mayoría con confianza política en la Comisión.

La moción de censura, presentada por el grupo socialista con el objetivo preciso de que fuera rechazada, para así confirmar la confianza a la Comisión, fue depositada al final de la sesión parlamentaria de diciembre y debatida en enero. Sobre la mesa figuraban dos cuestiones esenciales. La primera, como es natural, se refería a la moción de censura. La segunda trataba de la posibilidad de hacer responsables de los supuestos errores a algunos Comisarios de forma personal, invitándoles, eventualmente a dimitir. Además, en caso de que no lo hicieran, algunos grupos políticos pedían a la Comisión que procediera a destituirlos, presentando un recurso ante el Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 160 del Tratado.

Esta solución, un poco sobrevalorada por la prensa, se resolvió con una votación ampliamente mayoritaria contra la posibilidad de evocar la responsabilidad individual. La propia moción de censura se rechazó con una confortable mayoría (293 votos contra 232). En cuanto a la resolución que fue aprobada, establece algunas obligaciones a la Comisión, como la de someter su sistema de lucha contra el fraude a la evaluación de un grupo de cinco expertos nombrados por el Parlamento y la Comisión y en el que figura el Profesor español Carrillo Salcedo.

Conviene recordar que en el espíritu de los Tratados, la moción de censura era considerada como una válvula de seguridad, como una valoración casi técnica de incapacidad. No obstante, es evidente que el Parlamento considera, cada vez más, la moción de censura como un auténtico instrumento político, que le permita durante el largo período de cinco años de mandato de la Comisión, comprobar si persiste la confianza política.

Ahora bien, este procedimiento sigue teniendo unos límites; el fundamental consiste en el hecho de que difícilmente podrá formarse en el Parlamento una mayoría política que apoye al ejecutivo, contrapuesta a una oposición. En la práctica, los parlamentarios, con la excepción tal vez de los

“euroescépticos”, no se sienten muchas veces integrantes de una mayoría o de una oposición. Este sistema es consecuencia de la heterogeneidad de los grupos políticos y de la variabilidad de las alianzas de los partidos presentes en los grupos parlamentarios europeos.

A más largo plazo, queda la cuestión de reconocer al Consejo Europeo integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno, el poder de censurar a la Comisión. Se oponen a ello reflexiones sobre la naturaleza del Consejo Europeo, sobre la variabilidad de los gobiernos nacionales y sobre la enorme gravedad de un conflicto entre Estados que desean mantener la Comisión y Estados que de sean cambiarla. No obstante, desde el punto de vista de la Comisión, esta solución permitiría gozar plenamente de una legitimidad que, establecida inicialmente, permanecería en las dos formas de confianza, la parlamentaria y la de los Estados miembros.

Con independencia de esas deseables mejoras hay que decir que hoy por hoy existe un sistema eficaz de control parlamentario sobre la Comisión, y, por tanto, la negación de la legitimidad política de la Comisión, más que una realidad, es un intento de debilitar el proceso de toma de decisiones de la Unión y el desarrollo de la posibilidad de controlarlo democráticamente.

3. Una reflexión final sobre el modelo político de la Unión. El refuerzo de las instituciones de la Unión y la creación de enlaces entre el nivel nacional y el nivel europeo de la democracia tiene ciertamente importancia, pero no es mi opinión suficiente para establecer el nivel europeo de democracia sobre bases sólidas y comparables a las de la democracia nacional. Por ello conviene reflexionar sobre dos cuestiones:

- los derechos y obligaciones de los ciudadanos, y
- la relación de la Unión con la sociedad civil.

Creo firmemente que la mejor respuesta a estas dos cuestiones es una Constitución *sui generis* para Europa. Sería necesario que los principales derechos y obligaciones de las personas se confiaran a un documento solemne y relativamente estable que defina asimismo los intereses primarios de la Unión y, en consecuencia, el tipo de relaciones que deberá establecer con su sociedad civil. Naturalmente habría que evitar el debate ideológico y doctrinal sobre el significado de dicha Constitución en tanto instrumento formal o material y para ello habrá que dar pruebas de flexibilidad. Personalmente creo que una reestructuración “constitucional” de nuestros Tratados, precedida de una especie de “Declaración política común”, sería una buena base de reflexión.

Esta estabilidad es, cada vez más, condición indispensable para la flexibilidad institucional propia de la Unión. Los ciudadanos aceptarán de buen grado frecuentes reformas institucionales, siempre que se definan claramente determinadas reglas, sus derechos democráticos y los objetivos esenciales de la Unión.

¿Se trata de pasar de un sistema de Organización Internacional *sui generis*, tradicionalmente atribuido a la Unión, a un sistema federal? La cuestión está mal planteada. A pesar de la gran fuerza de los Estados miembros, y del todavía escaso interés de los ciudadanos, el sistema es ya en buena medida y desde una cierta perspectiva, de naturaleza federal, con unos rasgos que nos hacen pensar más bien en lo que Carl Schmitt llamaba una “confederación fuerte”.

Lo que hay que saber es si este sistema se convertirá en un sistema democrático o si se de finirá su carácter *sui generis* basado más en la eficacia que en la legitimidad, supone de alguna manera un menoscabo de la democracia. En el espíritu de los fundadores, así como de un gran número de personas que han trabajado dentro de la Unión, su carácter *sui generis* no implica voluntad alguna de transgresión de la democracia, más bien al contrario, de su confirmación.

Quiero decir, antes de terminar, que la Unión Europea representa la primera estructura del mundo que, a pesar de proponerse la integración geopolítica de una serie de Estados preexistentes, ofrece a su población la consecución de unos retos comunes: la paz y la prosperidad, que exigen una fusión parcial de sus soberanías. Por lo demás, la Unión se basa en un gran número de culturas diferentes y no pretende uniformizarlas; por el contrario, se considera un deber defenderlas y promoverlas. Sin olvidar que la Unión, más que fundarse en el principio de la subordinación entre diferentes sistemas, busca un equilibrio entre los mismos, ya que si bien es cierto que las normas de la Unión prevalecen sobre las nacionales, no lo es menos que el respeto de esta prioridad se confía en primer lugar a los Estados y a sus sistemas judiciales. Finalmente, la Unión establece un sistema general de relaciones entre sus miembros (que, no hay que olvidarlo, son los Estados) basado en el derecho: un derecho cuyo respeto está jurídicamente sancionado.

Me parece que la Unión ya tiene un marco de referencia muy importante en el que sustentar su democracia, y pistas para que funcione armoniosamente la democracia a nivel europeo y nacional. Basta con tener confianza en nosotros mismos y en un sistema que nos ha permitido construir, sobre las ruinas de la guerra, la primera potencia comercial del mundo, una zona de libertad y de consolidación del estado de derecho que ha hecho posible la confirmación de los derechos humanos. Debemos recordar también que Europa reivindica hoy abiertamente el principio de la solidaridad, tanto interior, gracias al modelo europeo de la economía social de mercado, como en el plano exterior, como primera potencia mundial por su contribución al desarrollo del tercer mundo y a la ayuda humanitaria. Solidaridad que es el complemento de la convicción europea de que el primer sujeto de todas las normas y políticas es la persona humana. Estos son los dos grandes pilares en los que se apoya el proyecto de la Europa política y de la democracia europea.