

La Convención sobre el futuro de la Unión Europea desde la perspectiva del déficit democrático

PEDRO PARICIO AUCEJO

El déficit democrático: un viejo problema de la unión

El proceso de la construcción europea, aunque ha evolucionado a lo largo del tiempo desde una comunidad esencialmente económica a una entidad política, ha poseído siempre, como proyecto, una finalidad democrática. No hay que olvidar que surgió de la voluntad política de algunos Estados democráticos de asociarse en una *organización de Estados* dotada de instituciones comunes cuya acción se basara en el respeto del Derecho. Más aún, no sólo los Estados miembros de la Comunidad han sido siempre democracias pluralistas sino que a su vez el hecho de serlo se estableció como condición para formar parte de ella. En este sentido, la importancia que ha revestido el respeto de los derechos fundamentales en el proyecto europeo ha planteado no sólo la necesidad de reforzar la protección y promoción de los derechos y libertades en el contexto comunitario, sino también ha permitido desarrollar iniciativas concretas para impulsar y completar las medidas aplicadas tanto en el ámbito nacional como internacional. Desde los inicios de las Comunidades Europeas en los años cincuenta, aquella finalidad democrática se vio corroborada por la decisión de dotarlas de una institución parlamentaria. A este respecto, la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo constituyó un momento decisivo, de forma que la participación de los pueblos de los Estados miembros en el Parlamento Europeo hace de las Comunidades Europeas y, en su conjunto, de la Unión una organización fundada en la democracia representativa y en el pluralismo político¹.

Sin embargo, la configuración que en este ámbito presenta el proyecto europeo está lejos de ser plenamente democrática. De manera muy sintética se podría reseñar el meollo de la situación en los siguientes términos: si bien, por una parte, el carácter democrático de la Unión Europea se asienta en la ciudadanía de los Estados y, por lo tanto, en los Parlamentos Nacionales –de forma que no queda vacía de contenido la soberanía popular ni se priva de influencia al voto popular–, por otra, el modo en que se distribuyen los poderes dentro de la Unión debilita la ciudadanía europea, deslegitimando y perjudicando el poder de la Comunidad.

¹ MANGAS MARTÍN, A., “El Parlamento Europeo”, en MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, 1996, p. 164.

Por ello, antes de iniciar una nueva y crucial fase de la historia europea, la Unión, empujada por la dinámica de la ampliación, debe abordar el futuro próximo en mejores condiciones que las actuales y poder así construir una Comunidad que, además de mayor, sea más fuerte. En este sentido, se hace necesaria una reflexión –entre otras– sobre cómo desarrollar el modelo europeo de sociedad en el siglo XXI y cuál será la mejor forma de responder a las principales preocupaciones de los ciudadanos por lo que respecta a la dimensión democrática de la Unión. Conviene tener en cuenta que la defensa del sistema de valores que conforman ese modelo de sociedad constituye el principal fundamento de la Unión Europea como forma comunitaria de vida asociada. Al irse consolidando históricamente, aquel sistema de valores ha llegado a constituir una especie de *patrimonio genético* de la Unión que, con el tiempo, se ha convertido a la vez en su primer producto de exportación. Parece evidente, pues, que para defender tales valores y proponerlos al resto del mundo la Unión tiene que ser, como tal, no sólo poderosa y eficaz sino también democrática².

Entre otros, este hecho exige que los ciudadanos estén mejor representados, de forma que progresivamente se vaya colmando de democracia el funcionamiento de la Unión. Se precisa, en coherencia con los principios que la inspiran y los objetivos que la orientan, superar la contradictoria deficiencia existente entre éstos y su realidad actual. Aunque no el único, es éste el gran desafío interno de la propia Unión: su denominado *déficit democrático*, que ya fue detectado hace bastantes años por los tratadistas del fenómeno comunitario.

No obstante, a la hora de juzgar estos hechos en sus justos términos hay que contar con la dificultad que supone la tendencia a aplicar categorías políticas antiguas a las formas políticas nuevas que la construcción europea se esfuerza en crear. Esta tendencia hace que se resienta mucho no sólo el proceso de la construcción europea sino incluso su propia reflexión³. A este respecto, es primordial partir del reconocimiento de que el sistema institucional comunitario es heredero de la originalidad que caracteriza a la Comunidad en general. Ésta, tal como se ha desarrollado de hecho en el transcurso de las décadas bajo la inspiración de sus fundadores, no es ni una organización internacional de tipo clásico ni un Estado en gestación, sino una entidad híbrida. Es una *forma política nueva* que no pretende tanto ser un fin en sí misma como servir al mismo tiempo de precedente a unos modos de organización del mundo de mañana con los que los pueblos aprendan a vivir juntos, poniendo los distintos intereses nacionales al amparo de normas e instituciones comunes libremente aceptadas.

Este sistema es original en la medida en que no busca el equilibrio en la clásica separación de poderes, como en la mayoría de las Constituciones de sus Estados miembros, sino en el reparto de competencias. Eso es lo que constituye el método comunitario, que resulta del diálogo organizado entre

² OREJA AGUIRRE, M., *Europa mañana. Reflexiones sobre la construcción europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996, p. 51 y ss.

³ SCHOUTHEETE, PH. DE, *Una Europa para todos*, Madrid, Alianza, 1998, p. 43 y ss.

los Estados miembros y las instituciones comunes que ejercen juntas las soberanías delegadas. Esta articulación del sistema institucional provoca la mezcla de tres lógicas institucionales diferentes en la Comunidad: la lógica supranacional, que potencia a la Comisión en tanto que órgano independiente; la lógica intergubernamental, opuesta a la anterior y que privilegia los poderes del Consejo y del Consejo Europeo por ser los órganos representativos de los Estados; y la lógica democrática, que favorece la posición del Parlamento Europeo en tanto que institución elegida por sufragio universal.

De esta forma, a pesar de que el principio democrático está directa o indirectamente muy presente en la estructura institucional de la Unión, la propia configuración del proyecto europeo hace que su estructura sea heterogénea y poco transparente, comunitaria e intergubernamental a la vez, hecha de pilares y de subsistemas integrados en una compleja y multiforme red. Por tanto, la legitimidad democrática inscrita en esa red toma con bastante naturalidad formas tan variopintas como el conjunto mismo, de modo que no es *percibida* como un elemento esencial de esa estructura sino como algo superficial.

Es la peculiaridad del mismo sistema político de la Unión el que muestra el verdadero alcance de la cuestión acerca de su legitimidad democrática: la naturaleza híbrida de la Comunidad es la causa profunda de su déficit democrático, pues, al no ser un Estado y carecer por ello de alguno de los elementos característicos de este tipo de organización política –territorio y pueblo propios–, se ve impedida de fundamentarse plenamente en el principio de soberanía popular, pilar básico de todo Estado democrático. Por ello, la formación de la voluntad de la Comunidad no tiene su origen en el cuerpo electoral de ésta sino que es consecuencia de la negociación entre los Ejecutivos de los Estados miembros⁴.

Puesto que la construcción europea no obedece estrictamente ni al modelo tradicional de cooperación internacional ni al de integración –con una legitimidad democrática diferente en cada caso–, sino que se presenta como un proyecto flexible, fundamentado en un contrato entre Estados para crear algo –el sistema político de la Unión– que es diferente de la suma de todos ellos y pretende una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos, resulta obvia la reclamación de hacer del ámbito europeo una democracia que sea algo más que la suma de las diferentes democracias nacionales⁵.

A este respecto, el actual momento por el que atraviesa la construcción europea debe subrayar la primacía de la política, incidiendo en el mayor desarrollo de la democracia en todos los frentes del proyecto comunitario, de manera que se genere una adecuada tensión creativa entre la dimensión política y la tecnocrática. Esta última ha permitido, sin duda, durante décadas, una necesaria eficacia

⁴ BIGLINO CAMPOS, P., “Ciudadanía europea y legitimidad democrática”, en *Revista de Estudios Europeos*, 1995 (9), p. 7 y ss.

⁵ AUBET, M. J., *Democracias desiguales. Cultura política y paridad en la Unión Europea*, Barcelona, Del Serval, 1995, p. 592.

funcional de nuestra Comunidad en muchos ámbitos. Ahora, superada esta fase, cuando la Unión se encuentra en los umbrales del mayor cambio en toda su historia –el derivado de su ampliación a diez nuevos miembros, ocho de los cuales son antiguos países comunistas–, a un paso de la reunificación de Europa por cauces pacíficos, si bien sigue siendo de primordial interés la dimensión tecnocrática, ésta no basta. Hace falta profundizar en la dimensión política del proyecto europeo para encontrar las fórmulas que permitan el fomento de nuevos modos de acción.

Puesto que la lejanía y la indiferencia de los gobernados se ha instalado desde hace mucho tiempo en el proceso de la construcción comunitaria, hasta el punto de hacer peligrar su propio futuro como proyecto político, la nueva Europa unida que se atisba sólo se logrará si los gobernantes consiguen que un mayor número de personas y organizaciones ciudadanas participen en la conformación y los resultados de las políticas de la Unión. Y ello no sin esfuerzo ni de cualquier manera, sino mediante las imprescindibles reformas que precisa la gobernación comunitaria hasta conseguir que su sociedad civil se constituya en el centro del proceso de integración. Únicamente el reconocimiento efectivo de la ciudadanía como origen del poder europeo podrá hacer salir del atolladero a una Unión que precisamente encuentra su razón de ser en el exclusivo servicio de aquélla.⁶

La estela de un método innovador: la convención

La evolución del proyecto de construcción comunitaria hacia una Europa unida exige un planteamiento diferente del seguido hace algo más de medio siglo por los seis países iniciadores del proceso. Éste se encuentra en una encrucijada en la que la Unión debe decidir cómo abordará su futuro, especialmente con la adhesión de los nuevos miembros prevista para 2004. El desafío al que la Unión debe enfrentarse es doble. Por un lado, el que se sitúa fuera de las fronteras europeas: la asunción de su responsabilidad en la gestión del entorno globalizado en que se encuentra inmersa la Unión y de su lucha solidaria contra las graves amenazas que acechan nuestro mundo, como el terrorismo, el racismo, la pobreza, el subdesarrollo o la contaminación medioambiental. Por otro, interno: la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos por lo que se refiere a la consecución de un mayor control democrático, así como de una mayor transparencia y eficacia en el funcionamiento de las instituciones que los representan.

En esta última vertiente –objeto de nuestro estudio–, todavía la Unión no está preparada, ni en el ámbito institucional ni en la definición de sus políticas fundamentales, para acoger a diez nuevos socios sin riesgo de caos o inoperancia. Y, sin embargo, resulta urgente la necesidad de

⁶ Cfr. PARICIO AUCEJO, P., *Unión Europea y sociedad civil*, Valencia, Universidad Cardenal Herrera-CEU, 2002.

comenzar una reforma que, de acuerdo con la iniciativa de la Comisión Europea⁷, además de estabilizar nuestro continente y reforzar la voz de la Unión en la escena mundial, ostentando un verdadero liderazgo, promueva nuevas formas europeas de gobierno.

La Cumbre Europea de diciembre de 2000, que condujo al Tratado de Niza, no sólo allanó el camino para la ampliación sino que también preparó el escenario para un amplio debate sobre el futuro desarrollo de la Unión. Con respecto a la reducción del déficit democrático, uno de los más decisivos pasos dados en los últimos tiempos fue la proclamación solemne de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Su objetivo consistía en reforzar los derechos fundamentales del ciudadano europeo, haciéndolos más visibles y adecuados a los cambios sociales, científicos y tecnológicos. Aunque no se incorporó a dicho Tratado con carácter jurídicamente vinculante, al ser un compendio de los derechos, libertades y principios reconocidos por la Unión, convierte al ciudadano en protagonista de la construcción europea y potencia el concepto de ciudadanía comunitaria. La Carta fue alabada por su calidad y considerada por muchos un embrión de una futura Constitución Europea.

Sin embargo, a pesar de su importancia intrínseca, el aspecto más relevante de dicha Carta – que ahora interesa resaltar– no fue su contenido, sino su forma de elaboración. Uno de los rasgos diferenciadores de este proceso en relación a otros textos comunitarios fue su propio método de redacción, que marcó un precedente por su carácter transparente y democrático, superior incluso al de las constituciones estatales. Conviene recordar que, en diversas resoluciones, el Parlamento Europeo ya había criticado el método intergubernamental seguido para la revisión de los tratados comunitarios, subrayando que se trataba de un procedimiento agotado y que no había dado, en las últimas reformas emprendidas, los mejores resultados.

Las conclusiones de los Consejos Europeos de Colonia y Tampere mencionaban a la hora de pedir esta Carta que se estableciera un órgano redactor específico para la misma. La característica principal de este órgano fue su composición cuatripartita. En la *Convención* –nombre que los integrantes de dicho órgano adoptaron– participaron representantes del Parlamento Europeo, de la Comisión, de los gobiernos de los Estados miembros y de los Parlamentos Nacionales. Este método innovador combinó, pues, un sistema intergubernamental con un sistema comunitario, garantizando la participación de parlamentarios europeos y nacionales en el proceso de redacción de un texto destinado a acercar más la Unión a su ciudadanía. Como un reflejo de la misma evolución de la integración europea, este nuevo método evidenció su utilidad para abordar nuevas reformas institucionales,

⁷ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Objetivos Estratégicos 2000-2005. "Hacer la nueva Europa"*, Bruselas, COM (2000) 154 final.

desarrolladas hasta la fecha en el marco de Conferencias Intergubernamentales en las que sólo participaban representantes diplomáticos de los gobiernos.

Por su parte, el propio Tratado de Niza, en la Declaración relativa al futuro de la Unión, apelaba a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. Fijando la vista en un nuevo tratado fechado para 2004, se planteó la apertura de un debate público en el que participarían todas las partes interesadas, incluidos los representantes de los Parlamentos Nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc.; además, se asociaría a este proceso a los Estados candidatos según modalidades por definir. Ello suponía el reconocimiento explícito por parte del Consejo de que, a la hora de debatir asuntos constitucionales, no se podía seguir trabajando de espaldas a la sociedad, siendo necesario incorporar la opinión pública al debate para poder así afrontar y superar con éxito los retos aún pendientes. Este procedimiento conllevaba la aceptación de un proceso constituyente que, lejos de reducirse a un sistema en el que los gobiernos negociaban sin apenas controles, suponía dar efectivamente la palabra a los ciudadanos.

El calendario de reforma previsto en Niza planteó inicialmente la apertura del debate, al que seguiría la presentación de un informe en Goteborg en junio de 2001, y la aprobación por parte del Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de ese mismo año, de una declaración que incluyese iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso. Una vez terminado este trabajo preparatorio, se convocaría una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en 2004, que abordaría los temas puestos en debate con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados.

De esta forma, un año después de la Cumbre de Niza, el Consejo –guiado por la experiencia obtenida con la Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales– adoptó la Declaración de Laeken por la que se establecía la *Convención sobre el futuro de la Unión Europea*.

Aunque el borrador de la Declaración recibió numerosas enmiendas de cada socio, el documento final, al trazar los contornos de un proyecto aceptado por todos, fue rápidamente aprobado por los Quince. En él se parte de la conciencia de encrucijada exterior e interior en que se encuentra la Comunidad, necesitada de una auténtica mutación que potencie la imagen de una Unión democrática y comprometida en el mundo. Fija su atención no sólo en el papel que Europa debe desempeñar en el actual mundo transformado sino también en la perspectiva del ciudadano, que espera “más resultados, mejores respuestas a preguntas concretas y no un superestado europeo o unas instituciones europeas que se inmiscuyan en todo”. Esta actitud es la que le lleva a pedir un “enfoque comunitario claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente”, razón por la que Europa deberá buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse. Como consecuencia de este

análisis, la Declaración establece tres desafíos fundamentales: el acercamiento de los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas; la estructuración de la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada; y la conversión de la Unión en un factor de estabilidad y liderazgo en el nuevo mundo multipolar. Asimismo, el texto de Laeken enumera un extenso listado de aspectos concretos, entre los que sintéticamente cabe citar: el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, la simplificación de los instrumentos legislativos y ejecutivos, la mayor democratización, transparencia y eficacia, y la posibilidad de una Constitución Europea. Finalmente, establece para la Convención sobre el futuro de la Unión el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo comunitario e investigar las distintas respuestas posibles⁸.

Así pues, parece evidente que la idea de una Convención tal es una de las más innovadoras que ha tenido el proceso de integración europea durante mucho tiempo. La iniciativa, surgida del Parlamento Europeo⁹, y con el pleno apoyo de la Comisión, se convirtió en un proyecto de aceptación general. En síntesis, esta organización tiene como cometido la invención y propuesta de las soluciones adecuadas a los nuevos retos que el mundo de hoy plantea a nuestra Comunidad – globalización, delincuencia transfronteriza, flujos migratorios, protección medioambiental...–, con el fin de que reconsidere su papel en el planeta, mejore su funcionamiento y encuentre nuevos cauces de progreso con respecto a su inminente realidad futura.

En definitiva, recae en la Convención la labor de proponer una adaptación y una renovación del marco institucional y político europeo. Para ello deberá proponer respuestas claras y consensuadas sobre cuestiones tan fundamentales como la organización del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros; una nueva definición de las respectivas funciones de las instituciones europeas; la garantía de la coherencia y eficacia en la actuación exterior de la Unión; o el reforzamiento de su legitimidad democrática. Este panorama permite aseverar que la Convención es una oportunidad histórica única para avanzar decididamente hacia una nueva entidad política. Sus logros deben ser, en consecuencia, ambiciosos en el terreno de la innovación política e institucional. Hay que tener presente que su tarea es decisiva a la hora de desbrozar el camino de la reforma de las instituciones, ya que luego serán los Gobiernos quienes negocien sus propuestas introduciendo los cambios efectivos en la próxima Conferencia Intergubernamental. Más aún, el producto final de la Convención puede dar origen, como síntesis de su trabajo, a una propuesta de Constitución Europea en la que la Unión se replantee –con todas las consecuencias que ello conlleva– qué es lo que debe hacer, quién debe hacerlo y cómo debe hacerlo.

⁸ CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, en Internet, <http://european-convention.eu.int/>

⁹ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, Documento de sesión A5-0168/2001 FINAL, de 4 de mayo de 2001, punto 44.

De ahí que gráficamente se haya comparado su tarea no con “derribar la casa que nos ha albergado en los últimos cincuenta años y que nos ha guarnecido de no pocas inclemencias para construir sobre sus cimientos un nuevo edificio, sino (con) adecuar la misma a la situación provocada por la entrada de nuevos inquilinos. Se trata asimismo de adecuar sus estancias y revisar las ‘tripas’ que llevan en funcionamiento más de cinco décadas”¹⁰. No en balde en el empeño de la Convención no se parte de cero sino de un laborioso proceso histórico que abarca algo más de medio siglo de construcción europea, y en el que no se pueden tirar por la borda sino, más bien, tener muy en cuenta los varios cientos de artículos de los Tratados actuales y las más de ochenta y cinco mil páginas de acervo comunitario.

Pero, al tratarse del proceso de construcción de una reformada –y ampliada– Unión, ha sido propósito de la Convención constituirse en un organismo que diera voz a la sociedad civil acercando la Comunidad a sus ciudadanos. Si ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos era el deseo de los jefes de Estado y de Gobierno cuando, en la Cumbre de Laeken de 2001, decidieron convocar una Convención, ésta se puso desde el principio a la escucha de la sociedad civil, representada en este caso por más de cuatrocientas organizaciones no gubernamentales. Aquí radicó uno de sus aspectos revolucionarios, pero no el único. La otra dimensión transformadora de la Convención vino dada por su carácter y composición, poniendo así punto final a los clásicos métodos utilizados en el pasado, cuando las reformas de los Tratados se negociaban con procedimientos diplomáticos en conferencias intergubernamentales.

A este respecto, la Convención es variopinta porque cuenta con una forma híbrida de representación en la que intervienen las principales partes interesadas en el debate sobre el futuro de la Unión. Además de su Presidente, el Sr. Giscard d’Estaing, y dos Vicepresidentes, dicha asamblea, integrada por ciento cinco miembros –organizados en grupos de trabajos sobre temas concretos, que reciben el impulso de un Praesidium y se reúnen en sesión plenaria una vez al mes–, está compuesta por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y de los países candidatos a la adhesión, los representantes de los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros y de los países candidatos, así como por los representantes miembros del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea. Juntos a éstos, en calidad de observadores, asisten representantes del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, representantes de los interlocutores sociales y el Defensor del Pueblo Europeo. Para ampliar el debate se ha creado un foro abierto a las organizaciones que representan a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos...), recibiendo regularmente información

¹⁰ MÉNDEZ DE VIGO, I. (Presidente de la Delegación del Parlamento Europeo en la Convención), “Refrendar la Constitución Europea”, en *ABC*, 24 de noviembre de 2002.

acerca de los trabajos de la Convención e incorporando sus contribuciones al debate sobre asuntos concretos.

El 28 de febrero de 2002, bajo presidencia española de la Unión, tuvo lugar en Bruselas la celebración de la reunión constitutiva de la Convención, cuyos trabajos empezaron a desarrollarse el 1 de marzo y terminarán un año después, en la primavera de 2003. Será entonces cuando se dará por concluida su labor para que el Presidente de la institución presente los resultados ante el Consejo Europeo y pueda llevarse a cabo un período de reflexión suficiente entre el fin de la Convención y el inicio de la próxima Conferencia Intergubernamental. La primera fase de la Convención se puede describir como un período de escucha. En la segunda fase, la de deliberación, se estudian las propuestas planteadas antes de esbozar las conclusiones y efectuar las recomendaciones.

Además de los debates nacionales que sobre el futuro de la Unión se celebran en los Estados miembros y en los países candidatos, en el ámbito de la Convención se han establecido grupos de contacto con los diferentes sectores de la sociedad civil. Así, se celebró una reunión plenaria de la Convención los días 24 y 25 de junio de 2002 para dialogar específicamente con sus representantes, que le han expuesto sus exigencias fundamentales: una Unión más transparente, más eficaz y que afirme sus valores en un auténtico orden constitucional europeo. Por lo que atañe a la primera petición, es evidente que la complejidad de los mecanismos de decisión no permite saber quién hace qué en la Unión, ni identificar en quién recae verdaderamente la responsabilidad, ni efectuar un verdadero control democrático. A este respecto, los representantes de la ciudadanía consideraron que un uso más extendido de la codecisión permitiría al Parlamento Europeo desempeñar un papel legislativo más decisivo. En cuanto al ámbito de competencias de la Unión, sería deseable que ésta desempeñara un papel político más eficaz en los asuntos internacionales, tanto en el ámbito diplomático como en la gestión común de determinados retos colectivos –delincuencia transfronteriza, flujos migratorios, protección medioambiental... –. En último término, la representación de la sociedad civil desea también que la Unión integre en el futuro Tratado la Carta de Derechos Fundamentales redactada en 2000, para de esta forma reafirmar con determinación los valores en que se funda hasta llegar al establecimiento de un verdadero orden constitucional que respete al mismo tiempo las sensibilidades nacionales en algunas cuestiones especialmente polémicas.

Del mismo modo, del 9 al 12 de julio de 2002 la sede del Parlamento Europeo en Bruselas acogió la *Convención de los jóvenes* para el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Esta iniciativa del Presidente Giscard d'Estaing reunió a 210 jóvenes, de entre 18 y 25 años, procedentes de los quince Estados miembros actuales de la Unión y de los trece países candidatos, quienes a lo largo de los tres días de reuniones en grupos de trabajo y en sesiones plenarias abordaron las

mismas cuestiones que la Convención Europea y presentaron a los miembros de ésta, en el transcurso de una sesión conjunta, los resultados de sus deliberaciones. Para los jóvenes, la Convención debe desembocar en una auténtica constitución federal. La política exterior y las políticas de asilo e inmigración deben convertirse en verdaderas políticas comunitarias en las que la Comisión desempeñe su poder ejecutivo, en particular como representante de la Unión. Esta evolución les parece necesaria para que las instituciones europeas resulten comprensibles y sus políticas más eficaces. Además, para que los europeos sientan más claramente que su Unión les atañe, los jóvenes piden un referéndum sobre los resultados de la Convención. Los jóvenes europeos aspiran también a que las políticas comunitarias sean más generosas: la Unión debe luchar contra la exclusión, sobre todo fijando objetivos sociales precisos, y permanecer abierta a la inmigración económica y a los solicitantes de asilo.

Constitución: una nueva fundación del proyecto europeo

La Convención sobre el futuro de la Unión Europea presentó el 28 de octubre de 2002 un anteproyecto de Tratado Constitucional. Si el Tratado de París, firmado en 1951 por parte de seis países europeos, fue un tratado de fundación que supuso el primer paso hacia una Europa unida, el nuevo tratado que ahora se proyecta para 2004 pretende refundar la Europa comunitaria en unas condiciones cualitativa y cuantitativamente muy diferentes. Para ello parte de la rotunda voluntad de elaborar un texto que, a diferencia del de los anteriores tratados, explique la naturaleza de la Unión de modo breve, claro, preciso y lo suficientemente flexible como para poder acomodarse a las necesidades requeridas hoy en día por los ciudadanos, de manera que, a semejanza de lo ocurrido con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, resulte fácilmente comprensible para aquéllos.

Por el momento, no es sino un esbozo cuyo objetivo es ilustrar la articulación de un posible Tratado por el que se instituya una Constitución Europea, fundiendo en un cuerpo único todo el actual rompecabezas de tratados y reglamentaciones. Responde a la voluntad de repensar la Unión en un marco constitucional y, aunque es un borrador para debatir y modificar, contiene ideas que fueron rechazadas por muchos al comienzo de la Convención y que llevaban muchos años marginadas de la mesa de negociaciones. Es un armazón que enumera las grandes líneas de la futura Constitución. El objetivo de trabajo de la Convención en el futuro más inmediato es dotar de contenido a las cuestiones de ciudadanía, competenciales o institucionales que serán sometidas a debate y aprobación por los convencionales en los próximos meses.

Dicho anteproyecto pretende incorporar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión al nuevo Tratado, pues sólo de esta forma se logrará que sea considerada derecho primario y que tenga

fuerza legal para ser utilizada por los tribunales en la protección de los derechos de los ciudadanos. Pero además de conseguir este logro, el anteproyecto desea también preservar el actual modelo de equilibrio de poder entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, abriendo, no obstante, la puerta a soluciones para que este modelo, diseñado hace más de cincuenta años para una Europa con seis Estados miembros, funcione institucionalmente con eficacia en una Europa que tendrá veinticinco miembros en 2004. Del mismo modo, el proyecto tampoco supone una pérdida de la identidad nacional, pues en él se mantiene a los Estados como punto de anclaje de la Unión, de manera que la Europa comunitaria seguirá siendo una unión de Estados europeos, no un superestado federal, si bien se reconoce explícitamente que la coordinación de sus políticas y la gestión de sus competencias se llevará a cabo sobre un modelo federal.

En estos momentos, el esbozo constitucional arranca con un preámbulo que aún está en blanco. A continuación el texto se encuentra dividido en tres partes. La primera se compone de 46 artículos enunciados de manera global, pues la redacción final se llevará a cabo posteriormente. No obstante, se perfilan algunos conceptos nuevos, como la personalidad jurídica propia de la Unión, la estructura institucional única, el Congreso de los Pueblos, o la doble ciudadanía de los europeos. Esta primera parte, que será fácilmente legible por los ciudadanos, glosará lo que es la Unión, su definición y su naturaleza jurídica, sus objetivos y valores, qué significa ser ciudadano de la Unión y cuáles son sus derechos fundamentales, las competencias de la Unión, las instituciones, los principios de la vida democrática, la moneda y el presupuesto, la acción exterior y la apertura a los países que aceptan sus valores y reglas. La segunda parte, en la que deberán ser recogidas las políticas comunitarias, es un resumen y compendio de los actuales tratados, de los que de sus 414 artículos, 205 no se modificarán, 136 lo serán en parte y el resto serán cambiados radicalmente. La tercera parte comprende las disposiciones finales para derogar los tratados actuales y fijar métodos de modificación de la Constitución.

A nadie se le oculta, pues, la trascendencia de este proceso constituyente abordado por la Convención. De su acierto puede derivarse el necesario anclaje del proyecto comunitario en la ciudadanía, cubriéndose no sólo una gran laguna actualmente existente en la Unión, sino también afrontándose una decisiva dimensión de su legitimidad, la dogmática, no coronada de momento con el éxito. En efecto, todos los intentos de fortalecimiento de la legitimidad democrática de la Unión se habían cifrado hasta ahora tan sólo en el aumento del control democrático institucional, y en particular de los poderes legislativos y de control del Parlamento Europeo, de manera que el único planteamiento realmente eficaz para la resolución de la cuestión sobre el déficit democrático de la Unión había sido aquel que ponía significativamente el acento en su configuración institucional .

Es verdad que, desde hace décadas, en reiteradas ocasiones, surgió el debate acerca de la creación de una Constitución Europea como producto diferenciado de las constituciones específicas de los Estados miembros. No se olvidó este asunto dentro de la construcción comunitaria. Pero los varios intentos de elaboración de aquella –fundamentados o elaborados en distintos momentos por los Srs. Spinelli, Luster, Colombo, Oreja y Herman– no hallaron concreción en la realidad. Entre otras circunstancias achacables a la propia dinámica interna de la evolución del proyecto europeo, hay que tener presente que el hecho de la redacción de una Constitución Europea *strictu sensu* arrastraba una polémica de corte académico no exenta de profundo calado¹¹: la de si la utilización que de la idea de Constitución se llevaba a cabo en el proyecto comunitario era adecuada a la realidad político-jurídica a que se refería y, por ende, si resultaba conceptualmente correcta en el actual estadio de desarrollo del Derecho Comunitario¹².

Por una u otra razón, a lo largo del tiempo transcurrido desde que surgió la cuestión del déficit democrático se puso de manifiesto la preponderancia que la perspectiva orgánica de dicho déficit presentaba sobre otras, como la dogmática citada, que también habían sido abordadas –o podían serlo– por la Unión. Mas, en cualquier caso, para que la existencia de una Constitución Europea, como la que ahora se proyecta por parte de la Convención, sea efectiva desde el punto de vista de su contribución a la reducción del déficit democrático comunitario se requiere que aborde una serie de aspectos esenciales dentro y fuera de la arquitectura institucional.

Medidas relevantes para la reducción del déficit democrático

Por lo que respecta al control democrático del sistema institucional de la Unión, la Convención debe tener presente que el Parlamento Europeo constituye una pieza clave en el fortalecimiento de dicho sistema, pues ha sido siempre la institución encargada de representar a los pueblos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, aportando con ello legitimidad democrática a la estructura institucional comunitaria. Sin embargo, a pesar de los significativos avances logrados desde su creación, su *status*, como inequívoca expresión de la primacía de los factores estatales sobre los comunitarios en el actual estado de construcción de la Unión, sigue estando subordinado al del Consejo. En tanto que expresión de las demandas, preocupaciones e intereses de los pueblos, las funciones del Parlamento siguen sin ajustarse a tal capacidad expresiva: aunque se ha avanzado

¹¹ Cfr. al respecto, DÍEZ-PICAZO, L. M., “Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993(20), p. 533 y ss. Igualmente, DÍAZ JIMÉNEZ, M. C., “Constitución europea y federalismo”, en VV. AA., *La constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I). XVI Jornadas de estudio*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, p. 1313 y ss.

¹² MOLINA DEL POZO, C., “El marco institucional único y el Título VI del Tratado sobre la Unión Europea”, en VV. AA., *Los dos pilares de la Unión Europea*, Madrid, F. Cánovas del Castillo/F. de Estudios Europeos, 1997, p. 223.

sensiblemente en la superación de este desajuste, el resultado sigue siendo insatisfactorio. El fortalecimiento de su papel institucional requiere el incremento, al menos, del ámbito de influencia tanto del procedimiento de dictamen conforme como del de codecisión, pues ésta última ni lo es verdaderamente ni se aplica a la totalidad de la acción normativa comunitaria.

Su situación, al ser consecuencia de la originalidad y complejidad propias del sistema institucional europeo, es ambigua: se trata de un parlamento que no tiene electores a quienes rendir cuentas, ni representa a ningún gobierno, ni tiene, en verdad, una mayoría y una oposición sino sólo quince intereses distintos. Incluso éstos no son tales a la hora de alinearse en su composición, pues también en este punto presenta una ambigüedad adicional asimismo atípica: el Parlamento Europeo no se alinea ni exclusivamente según tendencias ideológicas ni según intereses nacionales. Sus diputados, elegidos por cinco años en un número fijo por país, se votan en el ámbito nacional y, una vez en Estrasburgo, se reagrupan por afinidades ideológicas¹³. Siguiendo la ficción del modelo de representación nacional, los parlamentarios no son considerados representantes de sus respectivos Estados sino del total de la ciudadanía europea¹⁴. Por ello se organizan en grupos parlamentarios por afinidad ideológica; en la práctica, sin embargo, los europarlamentarios suelen canalizar las demandas y preocupaciones nacionales. De esta forma, amalgama de Cámara Alta y de Cámara Baja, el ciudadano no puede anticipar si el diputado elegido actuará en función de intereses patrios y territoriales o al servicio de una ideología, cosa esta última nada evidente por el hecho de que los partidos suelen diferir de un país a otro. A este respecto, la Convención Europea, con vistas a un mayor desarrollo de la legitimidad democrática de la Unión, podría proponer medidas que, como el establecimiento de listas electorales transnacionales, reforzaran la importancia política de las elecciones europeas.

El Parlamento Europeo, a pesar de sus innegables avances, sigue careciendo de derechos de decisión esenciales: su poder legislativo es, a la postre, consultivo frente a un Consejo que decide; incluso sus poderes presupuestarios, aunque más concretos, no afectan a las áreas esenciales de la política presupuestaria; igualmente, su poder de rechazar el presupuesto *in toto* no siempre ha resultado eficaz. Por lo que respecta a los poderes parlamentarios para remover la Comisión, hacerle preguntas y recibir respuestas son, por una parte, ilusorios porque el poder de remoción es colectivo y no está acompañado del poder complementario de designar; y, por otra, están errados porque la mayoría de las batallas del Parlamento van dirigidas al Consejo¹⁵. Sería conveniente, pues, que la Convención sobre el futuro de la Unión recalcará la necesaria potenciación del papel del Parlamento en los ámbitos legislativo y presupuestario.

¹³ AUBET, M. J., *op. cit.*, p. 592.

¹⁴ CLOSA, C., *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Complutense, 1997, p. 49.

¹⁵ WEILER, J. H. H., *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 104.

Por otra parte, por lo que atañe al Consejo, la Convención debería incidir en la necesidad de que se produzca el abandono del principio de unanimidad y su sustitución por el de doble mayoría, de manera que, para adoptar sus decisiones, el Consejo debería contar con el respaldo de una mayoría de los Estados miembros que representen a su vez la mayoría de la población de la Unión Europea. En cuanto a la Comisión, la Convención precisa insistir en un refuerzo de su derecho de iniciativa, a fin de mantener el interés europeo en el centro de todas las iniciativas políticas. Del mismo modo, conviene que la Comisión ostente su responsabilidad política ante el Parlamento y el Consejo Europeo, atribuyéndosele además competencias para adoptar normas de ejecución de la legislación comunitaria.

Sin embargo, a la hora de hacer frente a la crisis de legitimidad democrática que caracteriza a la Unión no basta sólo con el fortalecimiento preferente del Parlamento Europeo como tal institución aislada, sino que se requiere también la inevitable potenciación de otras instituciones, figuras y órganos que constituyen el entramado comunitario, de manera que, unas y otros, contribuyan orgánicamente al equilibrado funcionamiento de la totalidad del sistema. De esta compleja variedad de elementos, dos – la figura del Defensor del Pueblo y la institución del Tribunal de Cuentas– están, sin embargo, directamente vinculados con las competencias del Parlamento Europeo¹⁶.

Con respecto a la primera –cuyo nombramiento depende actualmente del Parlamento–, aparece como un órgano residual, de limitada autonomía funcional, al que no se le otorga relevancia constitucional u orgánica y escasamente vinculado a la naturaleza jurídica originaria del *ombudsman*, por lo que muy difícilmente podrá contribuir a una mejora sustancial del sistema de garantías jurídicas de los ciudadanos de la Unión. En la actualidad, la figura del Defensor del Pueblo Europeo está *in fieri*, por lo que la Convención sobre el futuro de la Unión convendría que le asignara una actividad de doble vertiente. Junto a la imagen más limitada y ajustada a los cánones convencionales de herramienta añadida para que el ciudadano haga respetar los derechos de que es titular por razón de los Tratados y el Derecho derivado, intensificándose así el control y las responsabilidades de las instituciones comunitarias, cabría un segundo enfoque del Defensor como elemento de dinamización del proceso de construcción europea. En la medida en que parece haber entrado a formar parte de los contenidos indispensables del constitucionalismo contemporáneo, su acogida en el ámbito comunitario puede considerarse como un paso simbólico en el camino hacia la constitucionalización de la Unión Europea¹⁷. Más aún, con el ejercicio de sus funciones el Defensor puede contribuir a la conformación de una sensibilidad europea más acentuada, haciendo más visibles y acercando a los ciudadanos los complejos procedimientos de la Comunidad, poniendo de manifiesto la existencia de los problemas

¹⁶ Los restantes a abordar serán el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

¹⁷ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “El Estatuto del Defensor del Pueblo”, en VV. AA., *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Universidad Carlos III, Cátedra J. Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, 1993, p. 157 y ss.

reales en la aplicación del Derecho Comunitario y mejorando el conocimiento y la confianza en el funcionamiento de sus instituciones. En esta línea, el Defensor del Pueblo puede desempeñar un papel útil para que la creciente burocratización que acompaña al difícil proceso de integración europea no se convierta en ineficacia u obstrucción¹⁸.

Pero este papel podría extenderse todavía más allá a tenor de las competencias concretas que finalmente se le asignen. Así ocurriría en el caso de que al Defensor le fuera permitido, al hilo de su posición garante de la ciudadanía de la Unión, apelar, en abstracto, a los derechos humanos como fundamento de su actuación fiscalizadora, recorriendo así al lado de los ciudadanos el largo camino que resta para la concreción de los derechos y libertades de la ciudadanía europea. O también si, convertido en un vigilante objetivo de la legalidad, se le faculta para denunciar inercias e intereses creados en el seno de las instituciones, o para perseguir omisiones que impidan el más amplio desarrollo de los Tratados, o si, finalmente, se le atribuyen facultades concretas para resolver por sí o plantear ante las instituciones de la Comunidad las violaciones que haya podido conocer en el interior de los Estados miembros¹⁹.

Pero, según se indicó antes, además de la figura del Defensor del Pueblo, hay, dentro de la estructura orgánica de la Unión, una institución directamente vinculada con el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas, de forma que, junto al control externo político que aquél lleva a cabo sobre la ejecución del presupuesto comunitario, los Tratados han establecido otro sistema más de control externo no político por medio de este Tribunal. La elevación de rango otorgada a este Tribunal y su consagración como quinta institución comunitaria pretende "dar la sensación ante los ojos de los ciudadanos de la Unión de que el dinero público no se desperdicia en gastos superfluos o que su mala administración pueda quedar impune"²⁰. Las loables medidas de transparencia democrática adoptadas al respecto se ven, sin embargo, empañadas por el hecho de que el procedimiento de designación de los miembros del Tribunal de Cuentas se realiza por el Consejo –mediante decisión unánime, previa consulta no vinculante al Parlamento Europeo–, adoleciendo, por tanto, de una falta de control democrático por parte de éste que la Convención sobre el futuro de la Unión debiera evitar.

Pero, en nuestros días, los Parlamentos no son las sedes exclusivas de la democracia: la administración de la justicia, la participación de los pueblos a través de las regiones y de las organizaciones económico-sociales, así como la conjunción de sus opiniones en un órgano específico son otros tantos "símbolos de la democracia social moderna"²¹. Con respecto al primer punto, el

¹⁸ ULL PONT, E., "Un Defensor del Pueblo para la Comunidad Europea", en VV. AA., *La constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I). XVI Jornadas de estudio*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, p. 1968.

¹⁹ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *op. cit.*, p. 161 y ss.

²⁰ SALOMÉ CISNAL DE UGARTE, E., FERNÁNDEZ LIESA, C. R., MOREIRO GONZÁLEZ, C., *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1993, p. 34.

²¹ MANGAS MARTÍN, A., "Los órganos auxiliares", *op. cit.*, p. 243.

Tribunal de Justicia ha desempeñado un papel central en la tarea de hacer de la Comunidad Europea una comunidad de Derecho. Sin embargo, con vistas a la consecución de una mayor legitimidad democrática, deberían subsanarse por parte de la Convención Europea ciertas deficiencias. Tal es el caso de los procedimientos de designación de los miembros del Tribunal, en los que, con el fin de obtener una mayor independencia y legitimidad, debiera hacerse partícipe al Parlamento Europeo de dicho nombramiento. Igualmente contribuiría a un crecimiento de la credibilidad democrática de la Unión su presencia en el control jurisdiccional de las disposiciones comunes del Tratado de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior.

Por otra parte, en consonancia con el propósito de ir progresivamente colmando de democracia el funcionamiento de la Unión, la reforma de los Tratados adoptada en Maastricht incluyó una novedad democratizadora: creó un Comité de las Regiones, dando así cumplimiento a la vieja aspiración de éstas de participar en la construcción comunitaria. Sin embargo, la insatisfacción en torno a sus expectativas se extiende a diversos ámbitos a los que la Convención sobre el futuro de la Unión tendría que hacer frente: con respecto a su composición, las críticas se han producido tanto por la ausencia de unos criterios más democráticos en la elección de sus miembros como por el oscurecimiento del protagonismo de las entidades regionales en la distribución del número de representantes asignados a cada Estado; del mismo modo, en cuanto a su funcionalidad, resulta evidente que la creación del Comité de las Regiones no ha colmado las aspiraciones de participación de buena parte de las regiones europeas. Su ambición es lograr un mayor peso político y normativo en la Unión, el derecho a demandar o *ius standi* ante el Tribunal de Justicia y la elevación de su estatus de órgano auxiliar a institución²².

Por lo que atañe al ámbito de la representación socio-económica, el órgano auxiliar de la Comisión y del Consejo es el Comité Económico y Social, que, aun teniendo funciones meramente consultivas, ejerce como instrumento coadyuvador, en la medida de sus posibilidades, del aumento de la eficacia y equilibrio institucionales de la Unión y, consecuentemente, de la reducción de su déficit democrático. La finalidad del Comité es representar los intereses de los distintos colectivos de la vida económica y social, con lo que les ofrece la oportunidad de participar en la realización del mercado interior y desempeñar así su función en el proceso de integración de la Unión Europea. Sin embargo, dado su carácter consultivo, el Comité sólo goza a menudo de un éxito limitado a la hora de lograr que se tengan en cuenta los intereses de los diversos grupos económicos y sociales, por lo que éste —y ello debería tenerse en cuenta por la Convención, en la medida de lo posible— "pretende abandonar su función, hasta ahora secundaria, en el contexto de la maquinaria institucional de la Unión Europea y

²² SALOMÉ CISNAL DE UGARTE, E., FERNÁNDEZ LIESA, C. R., MOREIRO GONZÁLEZ, C., *op. cit.*, p. 35.

transformarse en una institución con el mismo peso que las demás, capaz de influir directamente en el proceso legislativo"²³. Pero, por el momento, no sólo resulta difícil el logro de este objetivo sino incluso el de constituir al Comité en un órgano de diálogo social a tres bandas –Estados miembros, empresarios y representantes sindicales– en el que puedan concluirse acuerdos de relevancia en la consecución de un mercado laboral más uniforme para la Comunidad²⁴. Este carácter consultivo que el Comité tiene en su ámbito como órgano auxiliar puede, no obstante, ayudar a la Comisión en su cometido de fomentar la consulta a los interlocutores sociales en el ámbito comunitario y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando porque ambas partes reciban un apoyo equilibrado. Igualmente, puede intervenir por lo que se refiere a la consulta por parte de la Comisión sobre la posible orientación de las acciones comunitarias.

Además, el Comité Económico y Social podría contribuir mediando en el desarrollo y profundización del régimen jurídico de los Acuerdos Colectivos de ámbito comunitario, así como también en la desaparición de otros problemas jurídicos, como los relacionados con la legitimación de los sujetos negociadores en la esfera comunitaria y su capacidad para vincular los contenidos de la negociación colectiva en los países miembros. En cualquier caso, el Comité puede coadyuvar al más pronto tránsito de una configuración del diálogo social comunitario como una pura referencia o indicación para la voluntad política de los gobiernos a una configuración jurídica de unos Acuerdos Marcos de ámbito comunitario como fuentes directas o indirectas de Derecho Comunitario. Ello supondría un notable avance en la consolidación de un sistema comunitario de fuentes del derecho laboral²⁵. Del mismo modo, por cuanto es el único órgano consultivo comunitario que transmite a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo los puntos de vista de los ciudadanos de a pie, se ha convertido en el primer foro en el que las organizaciones de la sociedad civil de la Unión pueden representar y debatir sus opiniones al respecto. Por ello, el Comité está llamado a constituirse en un lugar de encuentro y diálogo continuo al servicio de una sociedad civil organizada, de forma que, estableciendo un vínculo entre los intereses legítimos, los derechos y las obligaciones, se constituya el auténtico principio de la democracia, que depende de la conciencia cívica y colectiva de los ciudadanos. Pero es, sobre todo, colaborando en el establecimiento de un verdadero espacio social europeo, en el que las políticas sociales sean realmente un medio para favorecer y fortalecer el respeto de los derechos socio-económicos, donde el Comité, por su idiosincrasia, puede desempeñar su más provechoso cometido.

²³ SCHLEY, N., "Comité Económico y Social", en INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK-COMISIÓN EUROPEA, *Europa de la A a la Z. Guía de la integración europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, p. 42.

²⁴ SALOMÉ CISNAL DE UGARTE, E., FERNÁNDEZ LIESA, C. R., MOREIRO GONZÁLEZ, C., *op. cit.*, p. 36.

²⁵ GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ, F. J., "La materia social en el Tratado de Maastrich", en VV. AA., *España y el Tratado de la Unión Europea.*, Madrid, Colex, 1994, p. 243 y ss.

Si bien en el sistema institucional de la Unión la legitimidad democrática reposa básicamente en la que es propia del Parlamento Europeo, sin embargo, dada la originalidad política de la Unión, integrada también por Estados, su legitimidad democrática se apoya a su vez en la específica de cada uno de los Parlamentos Nacionales, ejercida por medio del control político que éstos tienen, o deberían tener, sobre las decisiones de los gobiernos en los diversos recintos del conjunto europeo. A este respecto, los Parlamentos Nacionales han podido criticar y reclamar responsabilidades políticas a los miembros de sus gobiernos, por no defender adecuadamente los intereses nacionales ante las instancias comunitarias, sobre todo, ante el Consejo del que forman parte²⁶. Pero, de hecho, los Parlamentos de los Estados han ejercido un control relativamente limitado sobre el conjunto de las actividades comunitarias: sus intervenciones correspondieron sobre todo a la ratificación de las sucesivas modificaciones de los Tratados, así como a la transposición al Derecho Nacional de las directivas comunitarias²⁷. Y es que los Parlamentos Estatales asisten a una pérdida progresiva de poder en esferas sustanciales para la pervivencia de un Estado. Hay que tener presente que la mayor parte de los poderes que los Tratados han quitado a los Parlamentos Nacionales han sido transferidos al Consejo de Ministros y al Consejo Europeo, organismos intergubernamentales que prácticamente no rinden cuentas a nadie. La siempre difícil cesión de soberanía no se ha visto compensada con mayores cotas de democracia, transparencia y poder de decisión. La posición de los Parlamentos Nacionales en el sistema institucional de la Unión ha erosionado su discrecionalidad constitucional, pues no sólo no pueden aprobar legislación relativa a temas comunitarios sino que, además, deben ejecutar la legislación comunitaria en su caso. Para evitar verse totalmente relegados, todos los Parlamentos Nacionales han desarrollado procedimientos para tratar la legislación comunitaria, reforzando así las relaciones de éstos con el Parlamento Europeo²⁸.

Sólo de la mano de una eficaz colaboración del control ejercido por las Asambleas Nacionales y Comunitaria –que la Convención Europea debiera potenciar– se evitará que parcelas de la actividad de la Unión escapen a la fiscalización del Parlamento Europeo. Esta colaboración se podría operativizar con medidas diversas. En primer lugar, aumentando los intercambios de información - entre el Parlamento Europeo y los Nacionales acerca de cuestiones sobre las que no se hubiese iniciado todavía el procedimiento legislativo, de forma que las Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos Nacionales se reunieran periódicamente, con ocasión de las semanas de reuniones en comisión o de los plenos, con los grupos políticos del Parlamento Europeo. De este modo, participando más y mejor los Parlamentos Nacionales en sus reflexiones y trabajos, se establecería una

²⁶ FERNÁNDEZ DE LANDA MONTOYA, M. J., *El control interinstitucional en la Unión Europea*, Vitoria, Ararteko, 1996, p. 235 y ss.

²⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *El Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros. El control parlamentario y los instrumentos de cooperación*, Dirección General de Comisiones y Delegaciones, julio de 1994, p. 12.

²⁸ CLOSA, C., *op. cit.*, p. 66.

recíproca adaptación. También se favorecería la colaboración incrementando tanto las reuniones entre parlamentarios europeos y nacionales ponentes sobre el mismo asunto como las mesas redondas entre el Parlamento Europeo y las Comisiones homólogas de los Parlamentos Nacionales. Igualmente ocurriría por lo que respecta a la audiencia de diputados al Parlamento Europeo por un Parlamento Nacional; en particular, presidentes de Comisiones o ponentes²⁹.

La promoción de la operatividad del Observatorio Europeo Interinstitucional Legislativo podría asimismo aumentar la eficaz colaboración del control ejercido por las Asambleas Nacionales y Comunitaria: con su sistema informatizado, que permite el seguimiento de las propuestas en curso de procedimiento legislativo y el establecimiento de las modificaciones hasta el momento de la aprobación, se introduce no sólo el ejercicio de un mecanismo de control parlamentario reforzado sino también la transparencia de información al respecto. Del mismo modo, el Parlamento Europeo podría enviar cada año a los Parlamentos Nacionales, desde el momento de su aprobación, el programa legislativo anual de la Unión. El estado de avance de este programa podría también ser objeto anualmente de un debate en el seno de la Conferencia de los Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios. Una más frecuente organización de Conferencias de los Parlamentos de la Comunidad Europea, cuando la discusión de orientaciones esenciales para la Comunidad lo justificara, favorecería, en fin, una mayor cooperación entre los Parlamentos Nacionales y el Europeo. En este sentido, la inminencia de Conferencias Intergubernamentales podría ser una particular ocasión para la realización de Conferencias Parlamentarias, a las que se consultaría, pues, sobre las grandes orientaciones de la Unión, sin perjuicio de las competencias del Parlamento Europeo y de los derechos de los Parlamentos Nacionales.

Un incuestionable ámbito de crecimiento de la legitimidad democrática de la Unión, que debe considerar la Convención Europea, es el relativo a su opacidad informativa. Entre las medidas concretas que se pueden llevar a cabo para su reducción se encontrarían la de dar mayor transparencia a los trabajos de las instituciones, incluido el Consejo, la de ampliar las consultas por parte de la Comisión antes de proceder a realizar propuestas normativas y la de mejorar las condiciones de acceso de los ciudadanos a las informaciones de que disponen las instituciones. Se trata, en definitiva, de que la eficacia y la coherencia se constituyan como auténticos logros en la política informativa de la Comunidad. Para que esta política sea eficaz, la información deberá llegar a los ciudadanos y responder a sus necesidades. El objetivo último debe ser crear una situación en la que todos los europeos sepan que existe una fuente de información a la que se puede acceder sin demasiado esfuerzo y adquirir una información a gran escala, desde los temas más generales a los más especializados. Por lo que respecta a la coherencia, ésta se obtiene por la consecución de los objetivos establecidos y de

²⁹ MALINTOPPI, A., "Introducción al análisis del control democrático en el sistema comunitario", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1980, p. 940.

una mayor coordinación, de manera que todos los enlaces de información deberán estar preparados para responder a las preguntas esenciales de los ciudadanos relativas a la Unión Europea.

Pero la transparencia no se limita –o no debería limitarse– al funcionamiento o a las actividades de las instituciones comunitarias sino que también los Estados miembros deben asumir una responsabilidad de primer orden en esta materia, habida cuenta de su fundamental papel en la aplicación, transposición y difusión del Derecho Comunitario. De ahí que sea preferible hablar en general de la transparencia de las actividades comunitarias, sin circunscribirla a la actividad de las instituciones de la Comunidad.

Ahora bien, hablar hoy, de forma vaga o poco matizada, sobre la falta de transparencia en los asuntos europeos es eludir los auténticos problemas de fondo, ya que el interés prioritario de los ciudadanos no es el acceso a los documentos europeos sino comprender lo que pasa en la Unión con el objeto de forjarse una opinión. Desde este punto de vista, no sólo ha habido cierta opacidad en el funcionamiento –a la que ahora se trata de poner remedio– sino que la sigue habiendo en las estructuras y en los objetivos. Con respecto a las estructuras, un primer ejercicio que hay que realizar es la simplificación del propio Tratado, cuyo texto, de difícil lectura, engloba tres Comunidades jurídicamente distintas, una Unión sin personalidad jurídica y una multitud de protocolos vinculantes, arrastrando además restos del naufragio de reformas de precedentes Tratados. La ausencia de acuerdo sobre los objetivos es otro difícil problema. La Unión Europea se ha convertido en un incomprensible sistema en el que con frecuencia no se distingue entre el fin y los medios: al marginarse los objetivos para concentrarse en los instrumentos se la priva de justificación y, con ello, de una parte de legitimidad. Por ello, a la actual Europa de los reglamentos, las directivas y los complejos procedimientos habrá de incorporarse la Europa de las ideas generales, las grandes ambiciones y los designios movilizadores, de modo que resulte patente a la ciudadanía que todas las políticas puestas en marcha hasta ahora en la Unión, aun siendo decisivas y fundamentales para el futuro, no son más que instrumentos al servicio de unos objetivos³⁰.

Si el carácter democrático de una sociedad y sus instituciones aumenta en función del número de garantías que la ciudadanía posea con respecto a su conocimiento de la vida política y a su capacidad de decisión y participación en ésta, parece incuestionable que el más mínimo paso encaminado a consolidar y proteger los derechos de los ciudadanos puede reducir el déficit democrático y, por ende, extender la sensación de la proximidad de la Unión. A este respecto, de la misma forma que el tratamiento de ámbitos como los abarcados por la temática de la Constitución Europea o la de la transparencia –en nuestros días, considerados clásicos dentro de la dinámica comunitaria, pero, en otros momentos, innovadores– permite tener una fundada esperanza en su

³⁰ SCHOUTHEETE, PH. DE, *op. cit.*, p. 93 y ss.

contribución al fortalecimiento democrático del proyecto comunitario, la exploración de –las hoy estimadas– nuevas medidas puede acarrear decisivos avances en la consolidación de la legitimidad democrática de la Unión en un futuro más o menos próximo, dignos, por tanto, de ser valorados en este sentido por la Convención Europea.

Hay que establecer como premisa inicial que, en lo relativo a este terreno de la experimentación, es siempre necesario ser conscientes de los límites de la conveniencia política, de modo que, por mínima que sea la modificación propuesta, el cambio jurídico no puede nunca provocar una situación de colapso del sistema comunitario ni propiciar una ruptura del proyecto europeo. Hecha esta salvedad, y teniendo en cuenta el momento en que se encuentra la Europa comunitaria, es necesario preguntarse si ha llegado la hora de abrir un debate sobre posibles nuevos ámbitos de control democrático en el sistema comunitario. En este sentido, la innovación que caracteriza desde su génesis al ambiente comunitario hace de él un terreno privilegiado para generalizar experiencias que, dentro de la Unión, ya están demostrando su validez, si bien en terrenos muy restringidos, o experimentar la introducción de instituciones que requieren nuevas y justificadas pruebas³¹.

Tal sería el caso, ante todo, del *referéndum*. Correctamente concebida, esta institución de democracia directa representa uno de los sistemas de control más valederos porque es ejercido por el pueblo sin la mediación de grupos políticos organizados: los mismos destinatarios de las normas jurídicas ejercen un intenso e inmediato control democrático mediante la posibilidad de pronunciarse directamente, sin intermediarios, sobre el producto de la actividad legislativa. Además, la Comunidad Europea cuenta ya con una interesante experiencia en este sentido. Al plantear ahora este asunto no se pretende, sin embargo, analizar la posibilidad de utilizar en la Unión alguna forma de referéndum sin especificar modificaciones de las normas que rigen el sistema comunitario, sino de imaginar el efecto que podría tener aquél como sistema de control mediante el que se llamaría a participar a todos los pueblos comunitarios. Se trata, en definitiva, de democratizar el sistema decisorio de la Unión acercando la ciudadanía a las instituciones europeas y manteniendo, al mismo tiempo, un cierto nivel de información ciudadana. No resultaría, pues, desdeñable que los ciudadanos pudieran reducir la distancia que les separa de las instituciones participando directamente, por medio del referéndum, en la toma de algunas decisiones trascendentales. Tal sería el caso, al menos, de cuestiones de especial relevancia para el interés general de la Unión, como la reforma de los Tratados Constitutivos, la adhesión de nuevos Estados a la Unión o la integración de la Unión en otras Organizaciones Internacionales.

Esta propuesta no ignora los escollos a los que tendría que hacer frente dicho mecanismo comunitario de participación directa, ni olvida tampoco que la propuesta de introducción de un

³¹ MALINTOPPI, A., *op. cit.*, p. 942 y ss.

referéndum comunitario debería articularse conforme a ciertas modalidades que, por revestirse de un carácter técnico-jurídico y trascender la finalidad del presente trabajo, no es posible afrontar aquí.

Una segunda forma de innovación comunitaria en el sistema de control democrático sería la institución de la *revocación*. Ésta se concreta en la posibilidad de deponer de su cargo a un órgano electivo por voluntad de los mismos miembros del cuerpo electoral. Su naturaleza es estrictamente política, implicando la responsabilidad política que debería acompañar a cada órgano electivo como tal. Aunque de no fácil aceptación por parte de la totalidad de la clase política de los Estados miembros de la Unión, desde el punto de vista de quien debe ejercer el control, resulta, sin embargo, difícil imaginar una forma de control más fecunda. No se trataría de un control preventivo –por lo que respecta a la elección– ni de uno sucesivo –en cuanto a la reelección–, sino más bien de un "control participante, puesto que mantiene al órgano bajo una vigilancia tan constante como efectiva por parte de quien lo ha elegido, requiriendo por parte de éste la constante atención con respecto al titular de la función electiva"³². Es evidente que esta institución requeriría indudables adaptaciones para ser introducida en el ámbito comunitario. Aunque en este caso el Parlamento Europeo es el único órgano elegido por los pueblos europeos, y teóricamente susceptible de ser sometido a este tipo de control, el contexto más apropiado para su aplicación no es la Eurocámara. Se podría pensar, por ello, en formas atípicas de la institución de la revocación para ejercer un control sobre órganos cuyo proceso de designación queda fuera de la Asamblea Representativa de los pueblos.

BIBLIOGRAFÍA

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., "El Estatuto del Defensor del Pueblo", en VV. AA., *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Universidad Carlos III, Cátedra J. Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, 1993, p. 157 y ss.
- AUBET, M. J., *Democracias desiguales. Cultura política y paridad en la Unión Europea*, Barcelona, Del Serval, 1995.
- BIGLINO CAMPOS, P., "Ciudadanía europea y legitimidad democrática", en *Revista de Estudios Europeos*, 1995 (9), p. 3 y ss.
- CLOSA, C., *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Complutense, 1997.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Objetivos Estratégicos 2000-2005. "Hacer la nueva Europa"*, Bruselas, COM (2000) 154 final.
- CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, en *Internet*, <http://european-convention.eu.int/>
- DÍAZ JIMÉNEZ, M. C., "Constitución europea y federalismo", en VV. AA., *La constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I). XVI Jornadas de estudio*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, p. 1313 y ss.

³² *Ibid.*, p. 945.

- DÍEZ-PICAZO, L. M., “Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993(20), p. 533 y ss.
- FERNÁNDEZ DE LANDA MONTROYA, M. J., *El control interinstitucional en la Unión Europea*, Vitoria, Ararteko, 1996.
- GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ, F. J. “La materia social en el Tratado de Maastricht”, en VV. AA., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 1994, p. 234 y ss.
- MALINTOPPI, A., “Introducción al análisis del control democrático en el sistema comunitario”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1980, p. 940 y ss.
- MANGAS MARTÍN, A., “El Parlamento Europeo” y “Los órganos auxiliares”, en MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, 1996, p. 163 y ss. y p. 241 y ss. respectivamente.
- MÉNDEZ DE VIGO, I. , “Refrendar la Constitución Europea”, en *ABC*, 24 de noviembre de 2002.
- MOLINA DEL POZO, C., “El marco institucional único y el Título VI del Tratado sobre la Unión Europea”, en VV.AA., *Los dos pilares de la Unión Europea*, Madrid, F. Cánovas del Castillo/F. de Estudios Europeos, 1997, p. 223 y ss.
- OREJA AGUIRRE, M., *Europa mañana. Reflexiones sobre la construcción europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996.
- PARICIO AUCEJO, P., *Unión Europea y sociedad civil*, Valencia, Universidad Cardenal Herrera-CEU, 2002.
- PARLAMENTO EUROPEO, *El Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros. El control parlamentario y los instrumentos de cooperación*, División de Relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros, Dirección General de Comisiones y Delegaciones, 1994(julio).
- *Informe sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, Documento de sesión A5-0168/2001 FINAL, de 4 de mayo de 2001.
- SALOMÉ CISNAL DE UGARTE, E., FERNÁNDEZ LIESA, C. R., MOREIRO GONZÁLEZ, C., *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1993.
- SCHLEY, N., “Comité Económico y Social”, en INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK-COMISIÓN EUROPEA, *Europa de la A a la Z. Guía de la integración europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, p. 40 y ss.
- SCHOUTHEETE, PH. DE, *Una Europa para todos*, Madrid, Alianza, 1998.
- ULL PONT, E., “Un Defensor del Pueblo para la Comunidad Europea”, en VV. AA., *La constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (I). XVI Jornadas de estudio*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, p. 1968 y ss.
- WEILER, J. H. H., *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.