

EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA

*Manuel Medina Ortega**

SUMARIO. 1. Las elecciones al Parlamento Europeo como “catástrofe natural”. 2. Los principios democráticos en los primeros intentos de construcción funcional de Europa. 3. La teoría democrática en los Tratados de integración. 4. El talón de Aquiles de la democracia en la UE: la falta de un “demos” o pueblo europeo. 5. La Unión Europea como “Unión de Estados”. 6. La delimitación de competencias entre los Estados miembros y las instituciones supranacionales. 7. Las dificultades para el funcionamiento de la democracia en una Unión de Estados. 8. Propuestas de reformas institucionales. 9. Conclusiones.

Palabras clave: Europa; democracia; elecciones; parlamento; soberanía.

1. LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO COMO “CATÁSTROFE NATURAL”.

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo celebradas entre el jueves 22 y el domingo 25 de mayo de 2014 fueron descritos por algunos sectores de la

* Catedrático jubilado de Derecho y Relaciones Internacionales; Profesor Honorífico de la Universidad Complutense de Madrid.

opinión pública y de las élites políticas como si se hubiera producido una catástrofe natural. El primer ministro francés, Manuel Valls se refirió al triunfo en estas elecciones del “Frente Nacional”, encabezado por Marina Le Pen, la hija del fundador del Partido, Jean-Marie Le Pen, como un “seísmo”. Similares comentarios han merecido los éxitos del Partido ultra-nacionalista británico, “*United Kingdom Independence Party*” (abreviadamente, *UKIP*), de Nigel Farage, en el Reino Unido, del racista “Amanecer Dorado” en Grecia o de “Podemos” o “*Ezquerra Republicana de Catalunya*” en España. En las elecciones europeas de 2014 algunos de los partidos populistas, anti-sistema y eurófobos obtuvieron resultados espectaculares en varios países de la Unión Europea, como España, Francia, Grecia y el Reino Unido, causando un enorme desgaste a los partidos mejor asentados dentro del sistema político, como los partidos Popular y Socialista en España, los Partidos Socialista y UPM en Francia y los partidos Conservador y Liberal-Demócrata en el Reino Unido. Este vuelco electoral se produjo cuando, después de una continuada erosión del porcentaje de participación en cada elección sucesiva al Parlamento Europeo, se esperaba, por primera vez desde la primera elección directa en 1979, una inflexión en la tendencia permanente a la caída de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo. De hecho, tal inflexión no se produjo, aunque la pérdida de participación fue inferior a la que se venía registrando en las dos convocatorias anteriores de 1999 y 2004 . La participación alcanzó el 42.97% , al votar sólo 160 millones de electores de un total de 376 millones de electores inscritos, un porcentaje inferior en 2.5 puntos al porcentaje obtenido en el año 2004, de un 45.47%. Se mantuvo, así la tendencia decreciente que, desde un 61.99% de participación en 1979, fue bajando sucesivamente en las elecciones siguientes, aunque atenuando la caída: 58.98% en 1984, 58.41% en 1989, 56.67% en 1994 y 49.51% en 1999¹ .

En la memoria colectiva de los pueblos de Europa pervive todavía el recuerdo de cómo el Partido Nacional-Socialista Alemán, o “Partido Nazi”, accedió por primera vez al poder de forma legal en enero de 1933, tras un modesto avance electoral en las elecciones legislativas de ese año, y de cómo Adolfo Hitler aprovechó esa conquista inicial del poder por medios legales para imponer su dictadura y consolidar su poder en un proceso acelerado en el que estableció un régimen tiránico en Alemania durante

¹ European Parliament – DG Communication, *Public Opinion Review. European Elections 1979-2009*.

doce años y se embarcó en una aventura de conquistas militares que permitió que casi toda Europa cayera bajo su dominación, mediante procedimientos brutales antidemocráticos y una política militarista que acabó llevando al desastre a la nación más rica poblada y culta de esta parte del mundo y al acabar de modo definitivo con la supremacía que Europa venía ejerciendo en el mundo desde comienzos de la Edad Moderna. La democracia no es un seguro a todo riesgo que garantice siempre a la libertad contra el totalitarismo. Es sólo un sistema que permite el relevo ordenado en el gobierno mediante procedimientos basados en la pureza de las reglas de juego y, en especial, de los procesos electorales, pero que no puede prejuzgar nunca el resultado de unas elecciones. Algunas constituciones modernas, como la Ley Fundamental de Bonn de 1949, o ciertas leyes de rango inferior, como la española sobre Herri Batasuna, establecen disposiciones que limitan o prohíben la actividad de los partidos antidemocráticos. El art. 21, ap. 2, de la Ley Fundamental de Bonn establece de modo expreso que “los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales”. A pesar de que esta Ley Fundamental ha sido desarrollada por normas de rango ordinario sobre el estatuto de los partidos políticos, en las que se prevé, incluso, la disolución de los que no se ajusten a criterios democráticos², esta norma no ha impedido que se constituyan en Alemania partidos antidemocráticos en uno y otro lado del espectro político. En Francia, por otro lado, aunque el art. 4 de la Constitución de 1958 obliga a los partidos a respetar los principios democráticos, no existe una reglamentación detallada al respecto³. En España, la Ley Orgánica 6/2002, 27 de junio, llamada “Ley de Partidos”⁴, estableció que “los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes” (art. 6), autorizando su disolución o suspensión por decisión judicial (art. 10). Sobre la base de esta Ley, el Tribunal Supremo de España disolvió, el 27 de marzo de 2003 las organizaciones “Herri Batasuna”, “Euskal Herriarrok” y “Batasuna”⁵. El Tribunal Constitucional desestimó un recurso de amparo

² Ley de 24 de julio de 1967 sobre partidos políticos.

³ Cf. M. FROMONT, “Le statut des partis politiques en France et en Allemagne”, en P. HÄBERLE, M. MORLOK y V. SKOURIS, eds., *Festschrift für Dimitris Th. Tatsos*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, pp. 151-163.

⁴ BOE N° 154, de 28 de junio de 2002, 23600-23607. Ref. BOE-A-2002-12756.

⁵ STS 2133/2003, Tribunal Supremo, Sala Especial, n° de recurso 6/2002.

contra las decisiones judiciales de cierre de esos partidos⁶, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos confirmó la legalidad de la normativa española al respecto⁷. Los sistemas constitucionales modernos establecen, por lo general, un sistema de frenos, contrapesos y garantías jurídicas, como los recursos de inconstitucionalidad, dirigidos a evitar el ejercicio arbitrario del poder por un partido que acceda al mismo por medios legales como son los que garantizan la pureza de los procedimientos electorales. El art. 7 TUE contiene disposiciones dirigidas a impedir que el sistema democrático de un Estado miembro resulte deteriorado por una deriva anti-democrática en ese país, pero no existe ninguna disposición en los Tratados de la Unión Europea que impida a los representantes de partidos antidemocráticos o eurófobos ocupar escaños en el Parlamento Europeo si los obtienen de conformidad con las normas electorales vigentes en cada uno de los Estados miembros. Por el contrario, la jurisprudencia del TJ reconoce a los parlamentarios pertenecientes a tales formaciones los mismos derechos que los que corresponden a los miembros de partidos democráticos, siempre que su elección se ajuste a las normas vigentes. En cambio, el TJ consideró válida la disposición del art. 29, ap. 1, del Reglamento del PE que exige que existan afinidades políticas entre sus miembros para la constitución de un grupo parlamentario. Esta decisión permitió anular la formación de un grupo formado por diputados de la extrema derecha francesa y por ecologistas italianos, pero no porque los diputados participantes en ese grupo sostuvieran ideas contrarias a los principios democráticos, sino por la incongruencia de su composición y la falta de definición ideológica⁸.

Tras los sondeos devastadores que habían previsto un Parlamento Europeo dominado por partidos antieuropeos y antidemocráticos, los resultados globales de las elecciones de 2014 en el conjunto de la UE han tranquilizado a los defensores de los ideales europeístas y democráticos que inspiran la integración europea. El bloque de partidos democráticos y europeístas (grupos del Partido Popular Europeo, de los Socialistas y Demócratas y Liberal Democrático) mantiene una sólida mayoría de de

⁶ Sentencia del TC de 16 de enero de 2004, Recurso de amparo 3152/2003, promovido por “Herri Batasuna”, Sent. 6/2004, *BOE* nº 37, *Suplemento*, del jueves 12 de febrero de 2004, pp. 63-68.

⁷ Sentencia del TEDH de 30 de junio de 2009, Sección Quinta. Cf. nuestro trabajo “The Banning of Batasuna”, en *Fest. Tatsos*, cit., pp. 361-372.

⁸ Sent. de 2 de octubre de 2001 en los as. acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99, *Jean-Claude Martínez, Charles de Gaulle y otros c. Parlamento Europeo*, ECLI:EU:T:2001:242, *Rec.* de jurisprudencia de la UE, II-2823.

468 diputados en un Parlamento de 751 miembros, aunque inferior a los 533 escaños de que disponía en la legislatura anterior. Las formaciones extremistas de uno u otro signo continúan siendo minorías aisladas enfrentadas entre sí y que no pueden, por su fuerza numérica, alterar el funcionamiento normal de la democracia en el interior de la Unión, tanto en el seno del Parlamento Europeo como en el conjunto de las instituciones intergubernamentales, jurisdiccionales y no gubernamentales en que se apoya el proceso de integración europea. Esto se puso de relieve desde la fase de constitución del nuevo Parlamento. Los tres grupos europeístas y democráticos han copado la Mesa del Parlamento y el Colegio de Cuestores y la mayor parte de las vicepresidencias del propio Parlamento. Otros grupos menos entusiastas con los ideales del europeísmo integrador, aunque no frontalmente opuestos a la idea de la integración europea, como el de los “Conservadores y Reformistas” que encabeza el Partido Conservador británico, el Partido Verde y el Partido de la Izquierda Europea suman un total de 144 escaños. Los escaños claramente eurófobos corresponden a pequeñas formaciones que han cosechado éxitos espectaculares en algunos países, como el Frente Nacional de Marine Le Pen en Francia o el “UKIP” de Nigel Farage en el Reino Unido, pero que no han conseguido, en definitiva, una representación numéricamente relevante en el pleno del Parlamento Europeo. La “Alianza Europea por la Libertad”, que encabeza la Liga Norte italiana, consiguió 35 escaños, el “UKIP” obtuvo 24 y el “Movimiento por la Europa de las Libertades y la Democracia”, que encabeza el Frente Nacional francés, sólo obtuvo 14 escaños. Esta última fuerza política, a pesar de su arrollador triunfo electoral en Francia, no ha conseguido formar un grupo propio en el Parlamento Europeo por no contar con un número suficiente de diputados afines en otros países de la Unión, ya que para formar un grupo político se requieren 25 diputados que pertenezcan, al menos, a un 25 % de los Estados miembros, es decir, a siete Estados diferentes, cosa que no consiguió Marine Le Pen. En gran parte, los diputados afines se negaron a formar grupo con el Frente Nacional francés debido a las declaraciones racistas de dirigentes de este Partido, y, sobre todo, de su fundador y padre de la actual dirigente, Jean-Marie Le Pen. Nigel Farage sí consiguió, en cambio, constituir un grupo propio anti-europeísta en torno a su “UKIP”, con el nombre, algo paradójico, de “Europa de la libertad y de la democracia”. En total, los partidos eurófobos suman 66 escaños. Un partido anti-sistema, aunque no eurófobo, el “Movimiento 5 Estrellas” del payaso italiano Beppe Grillo, con 17 diputados, optó por inscribirse en el Grupo de extrema derecha “Europa por la libertad y la democracia” que encabeza, como

acabamos de ver, el “UKIP”. Los partidos anti-sistema y eurófobos tienen dificultades, en todo caso, para formar un bloque autónomo coherente, al estar enfrentados entre sí por diferencias esenciales de carácter ideológico o nacional y, en algunos casos, como hemos visto, por prejuicios raciales. En consecuencia, los diputados eurófobos se han fragmentado en dos bancadas distintas en el Parlamento, entre el Grupo “Europa de la Libertad y la Democracia” y los no inscritos. Así, tanto los miembros del Frente Nacional francés como la Liga Norte italiana o el *Jobik* húngaro se ha visto relegados a la categoría de no inscritos en el Parlamento Europeo, con reducida capacidad de maniobra, al rechazar su incorporación incluso el grupo ultranacionalista que dirige Farage. A pesar de que el número de diputados eurófobos ha aumentado en esta legislatura, ninguno de ellos ha sido elegido vicepresidente del Parlamento, repartiéndose las catorce vicepresidencias entre los partidos tradicionales, sobre todo el PPE, con 6 vicepresidencias, y el Grupo de “Socialistas y Demócratas”, que cuenta con 3 vicepresidencias. Las restantes vicepresidencias corresponden al Grupo ALDE (2) y a los Grupos Verde/ALE, Izquierda Unida y ECR, con un vicepresidente para cada uno de esos tres últimos grupos.

Esto no quiere decir que el fantasma del anti-europeísmo que sobrevoló la campaña electoral de 2014 vaya a desvanecerse de modo definitivo en el futuro inmediato. El fenómeno del anti-europeísmo sigue presente en la Europa en construcción y merece un estudio en profundidad. El proyecto de creación de la Unión Europea a través de un proceso voluntario de integración podría venirse abajo si posteriores confrontaciones electorales confirman la tendencia favorable a las formaciones extremistas, anti-europeístas y totalitarias en el mapa político europeo. Los primeros sondeos tras las elecciones recogidos apuntaban a una consolidación de los resultados del 25 de mayo para las elecciones generales del año próximo, con una caída de la representación de los tres partidos principales. “El Periódico” publicaba los resultados de una encuesta realizada entre el 27 y el 31 de mayo, en virtud de la cual el PP pasaría a tener entre 125 y 127 diputados, el PSOE entre 87 y 89 y CiU entre 12 y 13, con un incremento del número de escaños de los partidos “terceros” más pequeños: “Podemos”, con un 15% de los sufragios, pasaría a ser la tercera fuerza política nacional, por delante de “Izquierda Unida”, que pasaría a tener entre 15 y 17 diputados; UPyD obtendría entre 13 y 14 diputados; Ezquerra Republicana de Catalunya tendría 11 o 12

diputados; y “Ciutadans-Ciudadanos” obtendría entre 3 y 5 diputados⁹. Otra encuesta del CIS del mes de julio de este año daba unos resultados parecidos. El PP bajaría del 44.63% que obtuvo en las elecciones generales de noviembre de 2011, al 30 %, es decir que experimentaría la pérdida de la tercera parte de su electorado. El PSOE descendería en una proporción parecida, al pasar del 28.76% al 21.2%. “Podemos” sería el tercer partido de ámbito nacional, con el 15.3%, mientras que otros pequeños partidos subirían ligeramente: Izquierda Unida pasaría del 6.92% al 8.2%, UPyD del 4.7% al 5.9%. Ezquerra Republicana de Cataluña triplicaría sus resultados de noviembre de 2011, pasando del 1.06% al 3.3%, mientras que Convergència i Unió perdería más de un tercio de su electorado, al pasar del 4.17% al 2.9%¹⁰. Si se confirmaran estos resultados en las elecciones nacionales, regionales y locales del año que viene se produciría un cambio radical del panorama político español.

De mantenerse en el futuro estas tendencias electorales tanto en España como en el conjunto de la UE las elecciones europeas de 2014 serán algo más que una “catástrofe natural” y marcarán un cambio de tendencia, para bien o para mal, en el sistema político europeo y en el de muchos de los Estados miembros de la Unión, incluido, desde luego, nuestro propio sistema político nacional.

Sin embargo, cuando pasamos de los sondeos a los resultados electorales concretos, el panorama cambia. Así, Roger Helmer, antiguo eurodiputado conservador británico, elegido en mayo de 2014 en Inglaterra como eurodiputado con las listas del “UKIP” no pudo arrebatar la circunscripción de Newark, en el norte de ese país, al Partido Conservador en una elección parcial celebrada después de las elecciones europeas, a pesar de que en estas últimas el UKIP había obtenido un gran triunfo en aquella circunscripción electoral y de que en la elección parcial este último partido había experimentado una espectacular subida de su apoyo electoral, del 3.8% al 25.9%, a costa de los tres partidos tradicionales, y, sobre todo, de los Liberal-Demócratas. El candidato conservador casi duplicó los votos del candidato del UKIP con un 45 % del total, frente al 25.9% de Helmer. Este resultado resulta revelador sobre el carácter engañoso del mapa político diseñado por las elecciones al Parlamento Europeo, debido

⁹ El sondeo, publicado en *elPeriódico.com*, procedía del Barómetro Político de España del “Gabinet d’Estudis Socials i Opinió Pública” (GESOP).

¹⁰ Ver el resumen de esta encuesta en *El País* del martes 5 de agosto de 2014, p. 8.

a la importancia que siempre ha tenido el voto de protesta en estas últimas, que no alcanza dimensiones parecidas en las elecciones de ámbito nacional. En todo caso, los resultados electorales de mayo de 2014 plantean un serio problema de legitimidad democrática a las instituciones europeas, por suscitar la pregunta más general de la identificación de los ciudadanos con las instituciones supranacionales que teóricamente les representan.

El comportamiento electoral ha sido mucho más estable y predecible, por otro lado, en las elecciones al *Land* de Sajonia, situado en la parte oriental (es decir, en la antigua “Republica Democrática”) de Alemania. Los resultados de las elecciones europeas de mayo anticiparon los resultados a las elecciones al Parlamento regional de 31 de agosto de 2014, pero estos últimos han corregido aquellos resultados en el sentido de una mayor continuidad y centralidad del voto. Así, la CDU de la Canciller Merkel, que había perdido en las elecciones europeas en este *Land* un 5% de sus votos con respecto a las anteriores elecciones regionales, limita ahora su retroceso en las nuevas elecciones al *Landtag* al 2%, mientras que los Socialistas del SPD, que subieron 4 puntos porcentuales en las europeas con respecto a las anteriores regionales, ven su avance reducido, en términos parecidos, al 2%. El Partido Liberal, “*FDP*”, que habían sufrido un auténtico batacazo en las europeas, con la pérdida de casi las tres cuartas partes de su electorado, han visto confirmada su derrota en las regionales, al no alcanzar el 5% necesario para entrar en el Parlamento regional, pero casi duplicaron en estas últimas los votos obtenidos en las elecciones europeas, recuperando parte del voto perdido en las europeas. El avance del Partido eurófobo *Alternative für Deutschland* (“*AfD*”) en las europeas se ha visto confirmado en las regionales, aunque sin conseguir en estas últimas el copo de todos los votos obtenidos en las europeas. Los resultados de los otros partidos, como “la Izquierda” (*Die Linke*), los neonazis del “*NPD*” o “los Verdes” son también parecidos. Las elecciones europeas anunciaban un cambio de tendencia que las regionales, pero estas últimas han amortiguado moderando la oscilación electoral. Se puede concluir, así, que las elecciones al Parlamento Europeo favorecen un comportamiento electoral algo anárquico y espontáneo, pero los electores sopesan con más cuidado sus opciones en las convocatorias regionales, moderando en ellas, por razones prácticas, su pronunciamiento en las urnas. De este modo resulta posible la continuidad de los sistemas políticos en el ámbito nacional, quedando las

elecciones europeas como expresión del descontento y frustración de los ciudadanos sobre sus sistemas nacionales, pero sin poner en peligro a estos últimos.

En general, podemos reconocer, de este modo, que existen diferencias en el comportamiento de los electores según participen en las elecciones al Parlamento Europeo o en las elecciones a los parlamentos nacionales o regionales. El mayor grado de oscilación se produce en las elecciones al Parlamento Europeo. Pero el comportamiento electoral general en los países de la Unión muestra en los últimos años síntomas de distanciamiento de los electores hacia los partidos a los que venían votando de forma casi rutinaria. El electorado europeo está buscando soluciones nuevas como las que pueden permitirse el lujo de ofrecer partidos radicales y anti-sistema o, en el marco de las elecciones europeas, eurófobos, que, al no tener a sus espaldas responsabilidades de gobierno, no se sienten vinculados por los compromisos que han tenido que adquirir los partidos tradicionales en el interior de cada sistema político nacional y en el marco de las instituciones europeas. En todo caso, este comportamiento electoral errático refleja también el descontento de una parte importante de la ciudadanía con el sistema representativo tal como funciona hoy en Europa¹¹.

2. LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LOS PRIMEROS INTENTOS DE CONSTRUCCIÓN FUNCIONAL DE EUROPA.

Los dirigentes políticos que fundaron las Comunidades Europeas en los años que siguieron a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Jean Monnet, Robert Schuman o Paul-Henri Spaak, no eran jóvenes idealistas empeñados en un proyecto utópico. Se trataba, por el contrario, de políticos avezados,

¹¹ La bibliografía sobre los motivos de esta desafección es muy amplia. Como ejemplos, podemos referirnos a las indicaciones de A. LÓPEZ PINA sobre la adaptación de la política nacional al poder económico del capitalismo moderno, en línea con la crítica de Jürgen HABERMAS, en el trabajo del primero “Zur verfassungsrechtlichen Bestimmung des Europarechts”, en *Festschrift Tsatsos, cit.*, pp. 315-322, en la p. 315, y a las observaciones de FROMONT en el trabajo arriba citado sobre la transición de una “democracia legislativa” a una “democracia gubernamental, *loc. cit.*, p. 154.

con mucha experiencia a sus espaldas, que incluía la vivencia de las dos guerras más devastadoras que ha sufrido hasta ahora la Humanidad y que se cebaron especialmente en las poblaciones situadas dentro los reducidos límites geográficos de esta península de la gran masa continental eurasiática que llamamos Europa. Ante los retos ineludibles que planteaban en la postguerra las dificultades económicas resultantes de la devastación bélica y del enfrentamiento entre dos concepciones radicalmente opuestas del sistema político y económico como eran la liberal-democrática occidental y la totalitaria soviética, los dirigentes europeo-occidentales se centraron en la resolución de los problemas concretos que los viejos y desgastados Estados europeos tenían que resolver de forma inmediata. Los orgullosos dirigentes del “Concierto de potencias” que durante siglos se repartieron el mundo se tuvieron que resignar a representar un papel secundario en la escena internacional al objeto de poder atender a las necesidades más acuciantes de sus poblaciones, castigadas por la guerra y empeñadas en un proceso de reconstrucción. La urgencia del momento les llevó a descartar los antiguos proyectos ilusionantes de una “Europa federal” dirigidos a convertir en realidad el sueño de paz eterna que desde la caída del Imperio Romano de Occidente en el siglo V de nuestra Era había inspirado a tantos pensadores, desde el Rey de Bohemia, Jorge Podiebrad, hasta Kant, Rousseau, el Conde de Coudenhove-Kalergyi o Arístides Briand. El Congreso del Movimiento Europeo de La Haya en 1948 pretendió preservar los ideales de esta herencia utópica para conseguir la unidad de esta parte del mundo. En él se aprobó el proyecto federalista del Consejo de Europa, que fue aprobado por acuerdo entre los Gobiernos democráticos de la Europa occidental el 5 de mayo de 1949 y al que se incorporaron en un principio sólo diez Estados. La estructura federal del Consejo de Europa se refleja en la composición de sus dos órganos principales, el Consejo de ministros, formado por miembros de los Gobiernos de los Estados miembros, y la Asamblea parlamentaria, integrada por delegaciones de los parlamentos nacionales, aunque esta última sólo tenía funciones consultivas. El Consejo de Europa ha actuado desde su fundación como avanzadilla de la construcción europea en ámbitos como la protección de los derechos humanos, la cultura, la educación, la protección del ambiente o la armonización jurídica. A pesar de la limitación de sus facultades decisorias, el Consejo de Europa ha hecho una contribución importante a la unidad de Europa, tanto por los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos específicos de su competencia como porque constituye la expresión del intento de

conseguir la integración política del espacio geográfico europeo sobre bases democráticas y no meramente tecnocráticas.

El proceso que ha llevado a la construcción de la Unión Europea ha transcurrido, sin embargo, por un camino distinto, mucho más pragmático y apegado a las realidades políticas y económicas del momento. En los años inmediatamente posteriores a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, el territorio europeo había quedado dividido en dos zonas de influencia dominadas por las nuevas “superpotencias”, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Las dos superpotencias ejercían una hegemonía efectiva sobre las partes del territorio europeo ocupadas por sus ejércitos o los de sus aliados, o regidas por los gobiernos de ellos dependientes en un espacio devastado por la guerra y en el que existían toda clase de carencias, desde las más elementales en el terreno de la alimentación y la sanidad hasta las exigencias en materia cultura y educación. La actual Unión Europea es, ante todo, el resultado de los esfuerzos de los dirigentes democráticos de la Europa occidental a partir de 1945 por establecer instituciones capaces de atender a las necesidades de sus pueblos en las circunstancias de urgente necesidad, política, militar y económica, de la postguerra, por lo que las cuestiones de principio, incluyendo el carácter democrático de las instituciones que se estaban creando, no ocuparon entonces un lugar destacado.

El primer acuerdo específicamente europeo creado después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial fue el Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, de carácter militar, que incluía a las principales potencias aliadas de la Europa occidental: Francia, Inglaterra y los tres países del Benelux. Aunque el objetivo declarado del Tratado era la preparación defensiva frente a un posible resurgimiento del militarismo alemán, sus creadores contemplaban, en realidad, la amenaza inminente que suponía para la Europa occidental el expansionismo de la Unión Soviética, bien armada militarmente y apoyada moralmente por un proyecto revolucionario que contaba con la fuerza de los partidos comunistas implantados en todo el mundo, con inclusión de algunos de los países más importantes de la Europa occidental, como Francia e Italia.

Los precedentes inmediatos del Tratado de Bruselas fueron, por un lado, el Tratado de Dunquerque, firmado entre Francia e Inglaterra el 4 de marzo de 1947, con motivo del cuadragésimo aniversario del establecimiento de la “Entente Cordial” de 1907 entre ambos países, y, por el otro, la decisión del Presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, del 12 de marzo de aquel año de prestar ayuda económica y militar a Grecia y Turquía al objeto de ayudar a los Gobiernos de estos dos países a defenderse de eventuales agresiones de la Unión Soviética en el rincón sudoriental de Europa después de que Stalin hubiera conseguido consolidar su presencia en el área de los Balcanes al término de la guerra con su triunfo militar sobre Alemania, y el reconocimiento jurídico de esta realidad por los acuerdos de Yalta y Potsdam entre las principales potencias aliadas.

La finalidad específicamente militar del Tratado no fue óbice para que se afirmaran en su preámbulo los principios ideológicos comunes a los Estados miembros: fe en los derechos fundamentales y en la dignidad y valor de la persona humana, fortalecimiento de los principios democráticos, de la libertad personal, de las tradiciones constitucionales comunes y del Estado de Derecho. Con la formulación expresa de estos principios se pretendía acentuar, además, las diferencias que separaban a la nueva organización del bloque soviético, que se basaba en principios revolucionarios no coincidentes con el credo constitucional-democrático de los países de la Europa occidental, que entonces eran los principales aliados de los Estados Unidos en el mundo.

El siguiente paso en la creación de las nuevas estructuras de la Europa occidental contó con el apoyo expreso del gran aliado norteamericano: el Plan Marshall, que dio lugar a la creación de la primera organización económica en el espacio europeo, la Organización Europea de Cooperación Económica (“OECE”). Este nuevo proyecto fue anunciado por el Secretario de Estado norteamericano, George C. Marshall, en un discurso de graduación en la Universidad de Harvard en el mes de junio de 1947. Era, en cierto modo, la continuación de otro programa anterior auspiciado por el Gobierno Norteamericano, el de la Agencia UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), que prestó ayuda a los países devastados por la guerra entre 1943 y 1947, y que estaba, a su vez, basado en esfuerzos anteriores del Gobierno norteamericano, durante la Primera Guerra Mundial, cuando el Presidente Woodrow Wilson encargó a un hombre de negocios, Herbert Hoover, más tarde trigésimo primer presidente, entre 1929 y 1933, que llevara a cabo un programa para suministrar ayuda

alimenticia a los países europeos afectados por el hambre en la inmediata postguerra. La OEECE, encargada de hacer realidad el Plan Marshall, fue establecida el 16 de abril de 1948 entre 18 Estados europeos, a los que se añadieron las zonas de ocupación aliadas en la Alemania occidente y el Territorio Libre de Trieste. Era una organización totalmente intergubernamental que no fue dotada de ningún tipo de órgano representativo de carácter parlamentario.

Tampoco contó en un principio con un órgano parlamentario propio la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), establecida sobre la base del Tratado firmado en Washington el 4 de abril de 1949 entre los Estados Unidos, Canadá y diez Estados de la Europa Occidental, a pesar de que el Preámbulo del Tratado proclamaba la decisión de los Estados signatarios de “salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley”. Conviene recordar que uno de los Estados fundadores de la OTAN fue el Portugal de Salazar, que no constituía precisamente un modelo de democracia y cuya Asamblea Nacional, basada en el modelo del “Estado corporativo”, no era el mejor ejemplo de lo que debería ser un órgano representativo de carácter democrático.

La primera Comunidad Europea, la del Carbón y del Acero, fue establecida en 1951 con una finalidad fundamentalmente económica. En su preámbulo no aparecía referencias alguna a los principios democráticos. Su estructura era muy sencilla: una Alta Autoridad, “encargada de asegurar la consecución de los objetivos fijados” en el Tratado (art. 8 del TCECA), y otras tres instituciones, una “Asamblea Común”, un “Consejo especial de Ministros” y un “Tribunal de Justicia”. Mientras que el Tribunal y el Consejo de Ministros tenían competencias específicas, a la Asamblea Común sólo se le atribuyeron “competencias de control”, limitadas a la formulación de preguntas a la Alta Autoridad, a la discusión del “Informe general” que ésta debería presentarle y, eventualmente, a la posible adopción de una moción de censura que obligaría a dimitir a los miembros de la Alta Autoridad.

A pesar de la fuerza potencial que podría representar la aprobación de una moción de censura, podemos decir que la Asamblea Común de la CECA tenía, sobre todo, un valor testimonial, y no encajaba plenamente en una organización internacional

que respondía a criterios funcionalistas. Sólo en 1970, con la atribución al Parlamento Europeo, ahora como institución común a las tres Comunidades, de poderes para la aprobación del presupuesto comunitario, pudo la institución parlamentaria pasar a representar un papel significativo en la construcción europea.

Hay una contradicción fundamental entre el proyecto de construcción de Europa sobre bases funcionalistas, es decir, tecnocráticas, y la atribución de poderes de representación popular a una Asamblea dotada de poderes que le permiten interferir en el funcionamiento de unas instituciones integradas principalmente por representantes de los Gobiernos, y en las que éstos asumen los máximos poderes de decisión, a través de la concertación entre ellos o en órganos intergubernamentales como el Consejo Europeo o el Consejo de la Unión. La Comisión está integrada por personalidades a las que se les reconoce formalmente su independencia, aunque el nombramiento de los Comisarios depende, en última instancia, del acuerdo entre los Gobiernos, que son los que proponen a sus miembros cada uno de forma individual, aunque su elección formal corresponda al Parlamento Europeo.

La introducción de elementos democráticos en la construcción europea, basada esencialmente en la cooperación intergubernamental, constituye, de hecho, un factor disfuncional en la pretendida “integración funcional de Europa” y puede dificultar la buena marcha de las instituciones. La validez misma de los valores democráticos puede quedar en entredicho, en la medida en que éstos pueden quedar subordinados a la realización de objetivos finalistas de carácter funcional o tecnocrático que son ajenos a los procesos normales de toma de decisiones por las instituciones representativas de carácter democrático y que los parlamentarios elegidos democráticamente por los ciudadanos pueden verse obligados a aceptar para no poner en peligro la construcción europea.

3. LA TEORÍA DEMOCRÁTICA EN LOS TRATADOS DE INTEGRACIÓN.

Durante mucho tiempo, el Parlamento Europeo apenas contó con poderes legislativos. La institución tenía sólo, como hemos señalado con relación a la Asamblea de la CECA, un valor simbólico, como elemento de legitimación democrática de unas instituciones internacionales dirigidas, en definitiva, por representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, directamente, en el Consejo, o indirectamente, en la Comisión, al estar ésta integrada por Comisarios designados por los Gobiernos. A través de una lenta evolución, el Parlamento Europeo se ha ido consolidando como una auténtica asamblea democrática representativa dotada de poderes reales, no sólo en el ámbito legislativo, sino también en materia presupuestaria y de control de las instituciones dotadas con poderes ejecutivos. Al mismo tiempo, la ideología democrática se ha ido incorporando de modo expreso al texto de los Tratados de integración, con formulaciones generales no necesariamente limitadas al ejercicio de la democracia representativa.

El Preámbulo del actual Tratado de Unión Europea (en adelante, “TUE”) constituye un auténtico manifiesto democrático. En el párr. 2º, los Estados signatarios se refieren a “la herencia cultural y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”, y en el párr. 4º afirman “su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho”. Tras afirmar en el párr. 5º, igualmente, su adhesión a “los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989”, el párr. 7º expresa el deseo de “fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones, con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas, dentro de un marco institucional único”.

En línea con las declaraciones del Preámbulo, el art. 2 TUE formula igualmente una serie de principios de base democrática:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los

Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”.

El art. 6, ap. 1, TUE vincula la Unión Europea a “los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratado”. En el ap. 2 de ese mismo artículo se prevé la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, y en el ap. 3 se afirma que “los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.

El Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, “Carta”), que es hoy parte de los Tratados de la Unión Europea, reitera en su párr. 2º la adhesión de los Estados miembros a los valores a los que se refiere el TUE, e insiste en que la misma Unión “se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho”. En su Título V, relativo a la “Ciudadanía” se afirma el “derecho de sufragio activo y pasivo” en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, y se dispone, además, que “los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal, libre directo y secreto” (art. 39, ap. 2). En este Título se incluyen también disposiciones sobre el derecho de acceso a las instituciones de “todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro” (art. 43) y el derecho de petición ante el Parlamento Europeo de “todo ciudadano de la Unión que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro” (art. 44).

El art. 7 TUE establece la que podemos llamar “cláusula de salvaguardia de los principios democráticos”, que permite al Consejo hacer constar “la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2, y, eventualmente, la suspensión de “determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo”.

El Tít. II TUE establece “disposiciones sobre los principios democráticos”. El punto de partida de estas disposiciones es el respeto por la Unión, en todas sus actividades, del “principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos”, siendo “ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro” y añadiéndose la ciudadanía de la Unión a la ciudadanía nacional, “sin sustituirla” (art. 9).

La democracia representativa constituye la base del funcionamiento de la Unión (art. 10, ap. TUE). Ésta se ejerce por una doble vía, la elección directa por los ciudadanos de sus diputados en el Parlamento Europeo, y la indirecta, a través de los representantes de los Gobiernos o de los Jefes de Estado o de Gobierno, en el Consejo y en el Consejo Europeo, exigiéndose en todo caso que sean “democráticamente responsables bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos” (art. 10, ap. 2). El Tribunal de Justicia de la UE ha confirmado recientemente su jurisprudencia, ya bien cimentada, en el sentido de que “la participación del Parlamento en el proceso decisorio es el reflejo, a escala de la Unión, de un principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa”¹². Existe, además, una participación de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento de la Unión, prevista en el art. 12 TUE, que establece procedimientos de información a los Parlamentos nacionales sobre los proyectos de actos legislativos, de participación en la evaluación de las políticas de la Unión en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante, “ELSJ”), de asociación al control político de Europa y a la evaluación de Eurojust, y de cooperación parlamentaria con los otros Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo. En especial, los Parlamentos nacionales participan en los procedimientos de revisión de los Tratados, son informados de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados candidatos y velan por el respeto del principio de subsidiariedad de conformidad con las disposiciones de los Protocolos nºs. 1 y 2. Además, la legislación española permite la participación de los Parlamentos de las Comunidades autónomas en el control de la subsidiariedad en el proceso normativo de la UE¹³.

¹² Sent. del TJ de la UE de 24 de junio de 2014, Gran Sala, en el as. C-658/11, *Parlamento c. Consejo*, ECLI:EU:C:2014:2025, aún no publicada en la *Rec.*, ap. 81.

¹³ Cf. nuestro trabajo “La participación de las comunidades autónomas en el desarrollo del Derecho de la Unión Europea”, en J. CARDONA LLORÉNS, J. PUEYO LOSA, J.L. RODRÍGUEZ VILLASANTE Y

Junto a la democracia representativa, el TUE reconoce modalidades de democracia directa, a través de la iniciativa ciudadana, prevista en el art. 11, ap. 4.

El TUE contiene, por último, disposiciones dirigidas a garantizar la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión, y prevé que las decisiones sean adoptadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos (art. 10, ap. 4). Se reconoce a “los partidos políticos a escala europea” su contribución a la formación de “la conciencia política europea” y a la expresión de la voluntad de los ciudadanos de la Unión” (art. 10, ap. 3). Finalmente, el art. 11 prevé la apertura de “cauces apropiados” “a los ciudadanos y a las asociaciones representativas” para que puedan “expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión” (ap. 1). Las instituciones están obligadas a mantener “un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil” (art. 10, ap. 2), y, en particular, la Comisión ha de mantener “amplias consultas con las partes interesadas” al “objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión” (art. 10, ap. 3).

4. EL TALÓN DE AQUILES DE LA DEMOCRACIA EN LA UE: LA FALTA DE UN “DEMOS” O PUEBLO EUROPEO.

El antiguo presidente de la República Checa Vaclav Klaus, en una intervención ante el Parlamento Europeo negó a los diputados de esta Cámara carácter democrático por no tener detrás un “pueblo” o “*demos*” que legitimara su elección. La palabra “democracia” significa en griego, literalmente, “gobierno del pueblo”. En las ciudades “democráticas”, como Atenas, era el pueblo el que decidía directamente en reuniones públicas sobre todos los asuntos, legislativos, ejecutivos y judiciales. Una de las preocupaciones de los atenienses era que no surgieran figuras carismáticas que acabaran con el gobierno efectivo del pueblo. Esto explica la curiosa institución del “ostracismo”, en virtud de la cual los ciudadanos de Atenas expulsaban periódicamente de la ciudad a

los miembros más distinguidos de su colectividad, como Alcibiades, Temístocles o Tucídides. Milcíades murió en prisión y un jurado popular condenó a muerte al primer filósofo, Sócrates.

El *demos* ateniense estaba identificado con una demarcación territorial básica parecida a las comunas modernas (la propia expresión “demarcación” viene de ahí) con exclusión de las mujeres, de los esclavos y de los “metecos” o no residentes. Atenas era “democrática” porque la ciudad estaba gobernada por esos “*démoi*” o “demarcaciones” básicas. La traslación de este concepto a las democracias modernas se ha llevado a cabo a través de un largo proceso histórico con etapas intermedias como la versión particular romana de un modelo mixto que combinaba la democracia de los comicios populares con un senado aristocrático, el reconocimiento de los parlamentos representativos de los gremios urbanos por las monarquías medievales y la formulación literaria por Rousseau, “ciudadano de la República de Ginebra, de la moderna de teoría democrática poco antes de la Revolución francesa y a tiempo de ser utilizada por ésta como motor de legitimación de los cambios políticos que se iban a introducir en Francia y, eventualmente, en toda Europa. La Francia revolucionaria desarrolló igualmente el concepto de “soberanía nacional” y la democracia ha pasado a identificarse en los tiempos modernos con la “nación”, un concepto abstracto no bien definido. También puede identificarse con otros conceptos igualmente poco definidos, como el de “pueblo”¹⁴. Así, la actual Constitución española proclama que “Don Juan Carlos I, Rey de España, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han aprobado y el pueblo español ha ratificado la siguiente Constitución”. El primer párrafo del Preámbulo se inicia con la fórmula “la Nación española...proclama su voluntad de...”. El art. 2 de la Constitución afirma que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española...” y el art. 1, ap. 2, afirma que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Según el art. 66, ap. 1, “las Cortes Generales representan al pueblo español”. La Constitución federal de los Estados Unidos empieza con una formulación algo diferente: “We, the people of the United States”, es decir, “nosotros, el pueblo de los Estados Unidos”. Esta fórmula recoge una tradición propia de los países anglosajones, que distinguen entre el pueblo y la comunidad política en la que éste se integra, representada hasta la

¹⁴ Cf. A. JARILLO ALDEANUEVA, *Pueblos y democracia en Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

independencia de las colonias americanas por el Rey. Reflejo de esta fórmula de la Constitución norteamericana es la Carta de las Naciones Unidas, que separa igualmente el concepto de pueblo del de la comunidad o comunidades políticas en las que el pueblo se integra. La Carta se inicia con la fórmula, “nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas”. Con ello se establece una diferenciación entre los “pueblos”, que constituyen el substrato demográfico de los Estado o “Naciones” y las organizaciones políticas en las que se integran esos pueblos.

Esa fórmula se recogía también en los textos fundacionales de las Comunidades Europeas para referirse a la representación parlamentaria. Desde el Tratado CECA, los miembros de la Asamblea parlamentaria representaban a los “pueblos” de los Estados que integraban las Comunidades. Sólo con los Tratados de Lisboa los parlamentarios europeos han dejado de representar a los “pueblos” para convertirse en los representantes de los “ciudadanos de la Unión”.

En los Tratados de Lisboa, la concepción de la ciudadanía europea se establece, entre otras cosas, con el intento de superar el déficit democrático que se imputa a las instituciones supranacionales. Esto explica la multiplicación de referencias a la ciudadanía en las disposiciones de los Preámbulos y en los artículos iniciales de los Tratados, que tienen carácter programático y no institucional. Así, el párr. 10º del Preámbulo del TUE afirma la resolución de los Estados signatarios de “crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países”. El art. 9 TUE, ya mencionado, establece la obligación de respetar el principio de la igualdad de todos los ciudadanos, y el art. 10, ap. 3, reconoce a “todo ciudadano” el “derecho a participar en la vida democrática de la Unión”.

Ahora bien, la exaltación del estatuto de ciudadanía europea no ha llevado al abandono de la antigua idea de los “pueblos” individualizados de los Estados miembros. Así, el párr. 6º del Preámbulo del TUE expresa el deseo de “acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones”. También los Estados signatarios pretenden “promover el progreso económico y social de sus pueblos” (Pr. párr. 9º) y no de un “pueblo” único europeo. El ap. 13 del Pr. TUE intenta un fórmula de síntesis: “Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de

subsidiariedad”. Es decir, en la Unión Europea hay un conjunto de pueblos “nacionales” o “estatales”, pero no un “pueblo europeo” al que se pueda reconocer la titularidad de los poderes que ejercen las instituciones supranacionales. Esto constituye un obstáculo formidable para elaboración de una teoría democrática de la Unión Europea.

5. LA UNIÓN EUROPEA COMO “UNIÓN DE ESTADOS”.

La democracia ha pasado a ser el fundamento único legitimación del poder en los tiempos actuales. Mientras que en el pasado hubo otros principios legitimadores, como la unción religiosa o la herencia dinástica, en nuestra civilización no se admite hoy otra forma de legitimación que la que se obtiene a través de las urnas, dejando aparte algunos regímenes caducos como las monarquías fundamentalistas del Oriente Medio, que invocan el Islam como fuente de legitimación. Los regímenes más autoritarios y dictatoriales tratan de compensar su falta de legitimación democrática revistiéndose de apariencias y actos rituales formalmente democráticos como la celebración de elecciones amañadas y la formación de cámaras representativas integradas por incondicionales del poder establecido y carentes de toda facultad de crítica o de control. Cada uno de los Estados miembros de la Unión ha de estar regido por un sistema democrático de gobierno. No pueden ingresar en ella Estados que no se basen en tales sistemas de gobierno. Sin contar con un régimen democrático no es posible ingresar en la Unión. El art. 49 TUE reserva la admisión a la UE a “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el art. 2 y se comprometa a promoverlos”. Hemos de recordar que el Parlamento Europeo ha de aprobar el ingreso de nuevos Estados en la Unión y que la institución representativa es particularmente rigurosa en cuanto al cumplimiento por los Estados candidatos de los llamados “requisitos de Copenhague”, que se refieren al buen funcionamiento del sistema democrático.

Ahora bien, la democracia moderna es, ante todo, una forma de organización del poder dentro del Estado. Su proyección hacia el exterior tiene que adquirir, necesariamente, características diferenciales en el ámbito de una organización

internacional como la Unión Europea, que ha de definirse como una “Unión de Estados”. En puridad, la exigencia de legitimación democrática quedaría satisfecha si dentro de cada uno de los Estados miembros se cumplieran los requisitos democráticos, lo que permitiría a los representantes de esos Estados en la Unión alegar que están legitimados por la estructura interna del Estado respectivo. Pero, como hemos visto en el apartado anterior, los Tratados van más lejos e introducen una “democracia supranacional” que funciona en el nivel interestatal a través del Parlamento Europeo y de formas de democracia directa, como la iniciativa popular. Se produce, así, una doble legitimación democrática, la vigente en cada uno de los Estados miembros y la que da a la Unión la existencia de la institución parlamentaria europea y la iniciativa popular. Esta dualidad de la legitimación democrática, estatal y supranacional, puede constituir un obstáculo para el funcionamiento de las instituciones como órganos de una organización internacional integrada por Estados que pretende actuar según criterios de eficacia tecnocrática y también para la percepción por parte del público del funcionamiento de un auténtico sistema democrático en el nivel de la Unión. Estas contradicciones esenciales tienen mucho que ver con el escepticismo de los ciudadanos europeos sobre las elecciones al Parlamento Europeo.

La dualidad de sistemas de representación democrática no es una particularidad nueva ni exclusiva de la Unión. Existía ya en los Estados federales, como Alemania, Austria, Bélgica, Estados Unidos o Suiza, e incluso en otros Estados descentralizados como España, Italia o el Reino Unido. Los electores son llamados a las urnas para elegir, por un lado, a sus representantes en los órganos de las entidades o comunidades autónomas federadas, y, por el otro, a los órganos del Estado federal o unitario correspondiente. Incluso en los Estados que son considerados como plenamente unitarios existen entidades locales dotadas de poderes autónomos que dependen del voto popular para la constitución de sus órganos de dirección: ayuntamientos, diputaciones y cabildos o consejos insulares en España; comunas, departamentos y regiones en Francia; comunidades lingüísticas en Bélgica, etc. La casuística es muy variada, dependiendo del modelo jurídico que asuman los distintos ordenamientos públicos nacionales, bien a través de normas de rango constitucional, bien de legislación nacional interna de carácter administrativo.

6. LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LAS INSTITUCIONES SUPRANACIONALES

La representación democrática plural plantea de forma permanente conflictos de competencias en el interior de los diferentes Estados de carácter federal o dotados de estructuras pluralistas que no sean plenamente federales entre las distintas unidades políticas que los integran. La resolución de este tipo de controversias suele corresponder a los tribunales constitucionales o a otros órganos de alto rango, como los tribunales supremos, que pueden estar integrados en el poder judicial o permanecer fuera de él, como el Consejo de Estado francés. No existe un sistema común en los Estados miembros de la Unión Europea para el reparto de competencias entre las instituciones democráticas del nivel federal y sus componentes federados en su representación ante las instituciones de la Unión Europea. Así, mientras algunos países están representados en el Consejo de la Unión Europea sólo por sus órganos centrales, hay otros que llevan al mismo a representantes de las entidades federadas, como Alemania, a través de los representantes de los *Länder* regionales en el *Bundesrat* o Senado, Bélgica, que envía a los representantes de sus Comunidades o regiones, e incluso España, a través de la integración de delegaciones autonómicas en su Representación Permanente.

Al igual que ocurre en los sistemas federales nacionales, la existencia de esta doble representación democrática puede plantear problemas de competencia con motivo de la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la UE. Los integrantes de las distintas instituciones europeas pueden alegar, además, diferentes fundamentos para justificar el carácter democrático de su actuación. Los diputados en el Parlamento Europeo basan su carácter democrático, de una manera muy clara, en la elección directa por los ciudadanos de cada uno de los Estados que pertenecen a la Unión. El Consejo Europeo está integrado por los jefes de Estado o de Gobierno, que son elegidos, directa o indirectamente, a su vez, por los ciudadanos de sus respectivos Estados. Los miembros del Consejo son ministros de Gobiernos democráticos que responden ante sus electores a través de los parlamentos nacionales elegidos también de forma democrática. El Presidente y los miembros de la Comisión son propuestos por los Gobiernos democráticos de los Estados miembros y elegidos por un Consejo integrado por

miembros de Gobiernos democráticos y por el Parlamento Europeo salido de una elección popular directa. La diversidad de criterios de legitimación en la representación democrática impide establecer una graduación entre ellos, lo que facilita que se planteen conflictos competenciales entre las instituciones que responden a la diversa naturaleza de la legitimidad democrática de cada una de ellas.

Hay constitucionales federales que establecen una clara delimitación de funciones entre el Estado federal y las entidades federadas que lo componen. Éste es el caso de la República federal de Alemania, de Austria o de Suiza. Muchas constituciones federales se limitan, sin embargo, a establecer algunos principios básicos, esperando que la práctica constitucional y la jurisprudencia aclaren la delimitación de competencias entre las diferentes entidades y niveles federales. La Constitución federal norteamericana atribuye a la Federación sólo ciertas competencias enunciadas de modo preciso y reserva las no previstas a “los Estados o al pueblo”. La Constitución española efectúa una atribución de competencias a las Comunidades autónomas, pero reserva ciertas competencias generales al Estados en materia de leyes básicas. Uno de los temas pendientes más difíciles de resolver en España, y que está complicando enormemente nuestro panorama político es, precisamente, la imperfecta delimitación de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas.

Los Tratados atribuyen a la Unión un reducido número de competencias exclusivas. Dejan la mayor parte de las competencias en el terreno de difícil definición de las competencias compartidas o en el de las competencias soberanas de los Estados miembros, sin más coordinación en este caso que la que resulte de los mecanismos de cooperación que se puedan establecer entre los Estados y las instituciones supranacionales.

A diferencia de las organizaciones estatales, que, con independencia del reparto de poderes en su interior, asumen entre ellas, en su conjunto, la plenitud de competencias para la organización de la vida social, la Unión Europea, como Organización internacional, en virtud del “principio de atribución” sólo puede asumir las competencias que le han sido conferidas de modo expreso por los Tratados concluidos entre los Estados miembros. La UE ha sido “creada” por dichos Tratados, como dice claramente el párr. 15º del Preámbulo del TUE, mediante un acto internacional por el que los Estados miembros han decidido atribuir a la Unión

“competencias para alcanzar sus objetivos” comunes (art. 1, párr. 1º, TUE). Es decir, las competencias propias de la Unión se encuentran con la limitación de que sólo pueden ser ejercidas para la consecución de los objetivos comunes tal como son definidos de modo expreso en los Tratados. El art. 3 TUE hace una enumeración de estos objetivos, y sólo dentro de ese marco convencional pueden la Unión y sus instituciones ejercer sus competencias. Los objetivos comunes están descritos en ese artículo, sin embargo, de una forma muy general: espacio de libertad, seguridad y justicia; mercado interior; unión económica y monetaria; contribución a la paz y seguridad en el mundo. El ap. 4 del art. 3, es, aparentemente, muy preciso: “La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro”. Pero cabe preguntarse por lo que quiere decir exactamente una “unión económica y monetaria”, que no parece que se corresponda exactamente con otra expresión, la “unión de transferencias” (“*Transferunion*” en la terminología alemana), en la que los Estados con mayores recursos económicos estarían obligados a transferir saldos monetarios para compensar la deficiencias de los Estados más débiles desde el punto de vista financiero, como suele ocurrir en muchos Estados federales o descentralizados basados en el llamado “federalismo solidario”. El ap. 5 de ese mismo artículo establece la obligación de la Unión de contribuir a la paz y a la seguridad, pero tal contribución a la paz no aparece reforzada por compromisos concretos que obliguen a los Estados miembros a aportar recursos económicos o medios militares. Aquí, como en otros supuestos, la Unión sólo puede perseguir sus objetivos, tal como establece el art. 3, ap. 6, “por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados”. Esto obliga a referirse al reparto de competencias que establece el Tít. I, arts. 2 a 6, del TFUE, ya que es este último Tratado el que “determina los ámbitos de delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias”, pero también a las disposiciones del Tít. V, arts. 21 a 46, del TUE, relativas a la acción exterior y a la “Política Exterior y de Seguridad Común” (en adelante, “PESC”).

El principio de atribución es reconocido de modo expreso por el TUE. Su art. 4, ap. 1, establece que “de conformidad con lo dispuesto en el art. 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”, y el art. 5, ap. 1, define en su primera parte el principio de atribución en los siguientes términos:

“En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que les atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan”.

La segunda parte de este último apartado reproduce la fórmula del art. 4, ap. 1:

“Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”.

El principio de atribución se encuentra, además, reforzado por otros dos principios que limitan “el ejercicio de las competencias de la Unión” (art. 5, ap. 1): los de subsidiariedad y proporcionalidad. Con respecto al primero de estos principios, el art. 5 ap. 3, párr. 1º, lo define en estos términos:

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

El Protocolo número 2 se refiere expresamente a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El párr. 2º del art. 5, ap. 3, encomienda a los Parlamentos nacionales la misión de velar por “el respeto del principio de subsidiariedad”, y el Protocolo nº 1 se ocupa de modo específico del “cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”. Introduce, de este modo, a las cámaras legislativas estatales en el mecanismo institucional de la UE, limitando, así, en consecuencia las facultades legislativas y de control del Parlamento Europeo.

Con respecto al segundo principio limitativo del ejercicio de las competencias de la Unión, el ap. 4 del art. 5 TUE dispone que “en virtud del principio de proporcionalidad”, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”. Como acabamos de señalar, el Protocolo nº 2 se refiere conjuntamente a “la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

Se ha indicado con anterioridad que el Tít. I, arts. 2 a 6, TUE define las “categoría y ámbitos de competencia de la Unión”. El art. 3 limita la competencia

exclusiva de la Unión a cinco supuestos, los cuatro primeros recogidos en el ap. 1 de ese artículo, y el último en el ap. 2;

“a) la unión aduanera;

“b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;

“c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro;

“d) la política comercial común.”

y e) (en el ap. 2) “ la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas”.

Pero no hay una garantía absoluta de que estas competencias exclusivas de la Unión deban ser respetadas plenamente por los Estados miembros. Aunque la primera parte del art. 2, ap. 1, TUE establece que “cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes”, la segunda parte de ese mismo apartado aclara que “los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión para aplicar actos de la Unión”. El Parlamento Europeo, sobre la base de los poderes que le confieren hoy los Tratados, puede bloquear todo intento unilateral de ampliación de competencias a favor de los Estados miembros y, de hecho, plantea regularmente conflictos de competencia contra el Consejo ante el Tribunal de Justicia de la Unión para evitar que esta institución intergubernamental se atribuya competencias que no le correspondan bajo los Tratados.

El art. 4 TUE enumera las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. El ap. 2 hace la siguiente enumeración:

“a) el mercado interior;

“b) la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado;

“c) la cohesión económica, social y territorial;

- “d) la agricultura y la pesca, con exclusión de los recursos biológicos marinos;
- “e) el medio ambiente;
- “f) la protección de los consumidores;
- “g) los transportes;
- “h) las redes transeuropeas;
- “i) la energía;
- “j) el espacio de libertad, seguridad y justicia;
- “k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado”.

Los aps. 3 y 4 añaden otros dos ámbitos en los que existen competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión, pero con importantes limitaciones para el desarrollo de su actividad por parte de las instituciones de esta última:

Ap. 3: “En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”.

Ap. 4: “En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”.

Aparte de las limitaciones que los sub-apartados b), d) y k), así como los apartados 3 y 4, imponen a las competencias de la Unión a favor de los Estados, el ap. 2 del art. 2 delimita cuidadosamente el reparto de poderes entre la Unión y los Estados miembros. En principio, “cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito”, y los Estados miembros sólo “ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya”. Ahora bien, los Estados miembros podrán recuperar de

nuevo su competencia “en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya”.

El TUE sólo impone a los Estados miembros una obligación de coordinar sus políticas económicas en el seno de la Unión, aunque el Consejo debe adoptar “medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas”. Además, como la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el Euro es de competencia exclusiva de la Unión bajo el art. 3, ap. 1-c), resultará necesario adoptar medidas particulares para dichos Estados (art. 5, ap. 2). En materia de empleo, que sigue siendo de la competencia de los Estados miembros, la Unión ha de limitarse a tomar “medidas para garantizar la coordinación” de esas políticas, en particular “definiendo las orientaciones de dichas políticas “ (art. 5, ap. 2). También se faculta a la Unión para “tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros”, ya que, de conformidad con el art. 2-b), éstas entran en el ámbito de las competencias compartidas “en los aspectos definidos” por el TFUE, en especial en los Tít. IX a XI de su Tercera Parte, arts. 145 a 164.

Hay otros ámbitos en los que la Unión sólo dispone de competencia para “llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros”, que, “en su finalidad europea”, serán:

- “a) la protección y mejora de la salud humana;
- “b) la industria;
- “c) la cultura;
- “d) el turismo;
- “e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte;
- “f) la protección civil;
- “g) la cooperación administrativa.” (art. 6 TFUE).

El art. 2, ap. 3, impone a los Estados miembros la obligación de coordinar sus políticas sociales y de empleo “según las modalidades establecidas en el Tratado”. En este ámbito, la Unión sólo dispone de competencias para la “definición” de las mismas.

El ap. 4 del art. 2 establece, además, una competencia de la Unión para, “de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa”.

El ap. 5 del art. 5 contiene una disposición que podríamos llamar de “cajón de sastre”, en virtud de la cual la Unión puede “llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos”. Además, “los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

Finalmente, “el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito”.

En definitiva, no hay una delimitación clara de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Lo que se ha establecido es, en realidad, un “entrelazamiento” de las competencias de las instituciones y de las de los Estados miembros, lo que, unido a la concertación que se produce en el funcionamiento de las instituciones estatales y supranacionales para conseguir los objetivos de los Tratados, ha llevado al Tribunal Constitucional alemán a definir a la Unión Europea como un “*Staatenverbund*”, expresión de difícil traducción tanto al castellano como a otros idiomas de la Unión Europea, pero que refleja la dificultad que existe para que se pueda efectuar un reparto claro de competencias entre las instituciones nacionales y supranacionales de manera comprensible para los ciudadanos europeos. Para la inmensa mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea, las instituciones comunes son un misterio y les resulta difícil percibir su separación de las instituciones estatales, más próximas y con las que están familiarizados. Esta confusión sobre el reconocimiento del reparto de papeles y competencias entre las instituciones comunes y las estatales no ofrece la transparencia necesaria para que el ciudadano ordinario entienda para qué es llamado a votar en las elecciones al Parlamento Europeo y puede explicar tanto los altos niveles de abstención que se dan en estas elecciones como la arbitrariedad con la que los electores conceden su voto en ellas a partidos y representantes poco conocidos o fiables. No nos puede sorprender, así, que se produzcan “catástrofes naturales” en algunos de los procesos

electorales al Parlamento ante la dificultad que tienen los ciudadanos para comprender realmente lo que está decidiendo con su voto.

7. LAS DIFICULTADES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN UNA UNIÓN DE ESTADOS.

El entrelazamiento entre las competencias de los Estados Miembros y las de las instituciones supranacionales que se produce en la UE no favorece el funcionamiento del sistema democrático. Los ciudadanos no entienden qué asuntos tienen que decidir las instancias gubernamentales y cuáles corresponden a las instituciones supranacionales. En consecuencia, los debates entre los diferentes candidatos al Parlamento Europeo mezclan la discusión de cuestiones puramente nacionales con las que son realmente de incumbencia de la Unión. En muchos casos, los electores obtienen la impresión, en parte correcta, de que los candidatos al Parlamento Europeo tampoco conocen muy bien las competencias de éste y sobre qué temas tendrán que pronunciarse si resultan elegidos.

En el ámbito interno también se produce este solapamiento de competencias y falta de conocimiento preciso por parte de los ciudadanos de cuáles serán las opciones reales que se ofrecerán a los candidatos que resulten elegidos. Los electores que participan en las votaciones para designar a sus representantes en los diferentes niveles de la administración estatal, local, regional o nacional, suelen votar de modo consistente opciones partidarias en las diferentes convocatorias electorales, sin detenerse a analizar detenidamente sobre qué materias concretas deberán decidir los cargos elegidos. Es posible que el nivel más comprensibles para los electores sea el local o municipal, ya que los ciudadanos suelen estar familiarizados con este tipo de problemas, los que afectan al orden urbano, la seguridad del tráfico, la policía de las costumbres, la sanidad y otros temas parecidos que afectan muy directamente a su vida cotidiana. El nivel estatal parece también razonablemente bien definido para el ciudadano ordinario en

cuanto que en él se toman las decisiones políticas y económicas fundamentales. Existe, sin embargo, una zona gris, la de las entidades sub-estatales o regionales, como las comunidades autónomas españolas, que tienen competencias compartidas con el Estado y con respecto a las cuales los ciudadanos no están todavía muy seguros de cómo se reparten las competencias entre los diferentes niveles de la administración pública.

En los Estados de estructura federal, los ciudadanos pueden encontrarse confundidos igualmente por el solapamiento de competencias entre los Estados federados y la Federación. Pero los Estados federales tienen una larga tradición democrática, con amplia participación de la ciudadanía en la vida pública. De hecho, ciertos Estados federales como Suiza o los Estados Unidos de América figuran entre los países que más han contribuido al desarrollo de la democracia y al prestigio de este sistema de gobierno en todo el mundo. Estados federales de más reciente creación, como Australia, Canadá o la República Federal de Alemania, no desmerecen del fuerte componente democrático del sistema federal de gobierno, que viene siendo reconocido como asociado a la democracia al menos desde el siglo XVIII. Durante el Sexenio Democrático español, entre 1868 y 1874, los republicanos federales fueron la punta de lanza del movimiento progresista en nuestro país, a pesar del fracaso de los experimentos federales o cantonales y del aplastamiento por el ejército de este movimiento durante la última presidencia de la Primera República, la del unitario Emilio Castelar. El tercer presidente de la Primera República, Francisco Pi y Margall, a pesar de la brevedad de su mandato y de la imposibilidad con la que se encontró para estabilizar el país en plena catarsis democrática dejó tras sí una obra de considerable valor intelectual sobre el federalismo, que ha tenido gran influencia en el pensamiento democrático y en el desarrollo constitucional posterior de España, precisamente por la equiparación que hacía entre federalismo y democracia.

En todo caso, en los Estados en que el federalismo está bien asentado el ciudadano parece estar mejor situado para discriminar las opciones que ofrecen los diferentes niveles de Gobierno. En consecuencia, los resultados electorales varían según los distintos niveles del Gobierno federal. Es frecuente que los buenos resultados en el nivel federal obtenidos por un candidato a la presidencia de los Estados Unidos no arrastren a los candidatos de su partido en el nivel de los Estados federados, a pesar de que los candidatos a los distintos cargos inferiores traten de que el candidato presidencial los eleve en sus “faldones” (“*coat-tails*”). Se detecta, de hecho, una

tendencia general del electorado a castigar al partido en el poder en el nivel federal votando a la oposición en las entidades federadas. Así, durante el apogeo del poder de Angel Merkel en el Gobierno federal alemán, la coalición de Gobierno perdía sistemáticamente las elecciones en los *Länder* en beneficio de los partidos de la oposición en el Parlamento de Berlín. En España se dan toda clase de pautas de comportamiento electoral entre los partidos de ámbito nacional y los que se mueven en el espacio más reducido de las diferentes Comunidades Autónomas. Resulta por ello muy difícil predecir la forma en que los resultados electorales en un nivel de gobierno se trasladarán a otros niveles.

Estas pautas de comportamiento electoral a través de los ejes nacional-regional y gobierno-oposición, tienen ciertas correspondencias en el ámbito europeo. Los electores tienden a votar contra el partido que está en el Gobierno en el nivel nacional en cada elección al Parlamento Europeo, de modo que se suele reproducir el mismo esquema de voto de castigo a los partidos del Gobierno central que se produce en los ámbitos local y regional. Al igual que ocurre en el nivel estatal, en el Parlamento Europeo se suele votar contra “el Gobierno”, entendiendo por tal el Gobierno que ejerce su poder en cada uno de los Estados miembros. No existe, en cambio, una percepción entre los ciudadanos de que haya en las instituciones europeas un Gobierno con un color determinado, debido a la persistencia de la gran coalición de Populares, Socialistas y Liberales que gobiernan de modo consistente las distintas instituciones desde la creación de las Comunidades Europeas en la década de los años cincuenta, y que sigue siendo necesaria hoy para que el Parlamento pueda decidir por mayoría absoluta, tal como exigen los Tratados de la UE. Por esta razón, el voto de castigo en las elecciones al Parlamento Europeo no beneficia necesariamente a uno u otro de los partidos dominantes, sino que es aprovechado por los partidos anti-sistema, es decir, los que están en contra de la construcción europea y de las instituciones supranacionales. Estos resultados anti-sistema, unidos al alto nivel de abstención que se registra en ellas, limitan el valor predictivo de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en comparación con los de otros ámbitos, estatal, regional o local.

8. PROPUESTAS DE REFORMA INSTITUCIONALES.

Al no generar los procesos electorales al Parlamento Europeo el grado de movilización de la ciudadanía que cabía esperar de los esfuerzos democratizadores que se vienen realizando a favor de esta institución en las últimas décadas, se siguen formulando propuestas de reformas institucionales dirigidas a conseguir una mayor participación de la ciudadanía en las mismas, como el aumento de los poderes del Parlamento o el condicionamiento de la elección del Presidente de la Comisión a los resultados obtenidos por los respectivos partidos en la convocatoria europea. En las elecciones de 2014 se puso énfasis en este último aspecto, con la peculiaridad de que, a la postre fue elegido presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker como representante del partido más votado, el PPE, sin que él mismo figurara en las listas nacionales de su partido en Luxemburgo para las elecciones al Parlamento Europeo.

Los resultados de mayo de 2014 han dejado un mal sabor de boca y un cierto pesimismo sobre las posibilidades de un vuelco de la ciudadanía en las siguientes elecciones al Parlamento Europeo. La razón fundamental está en que los ciudadanos, que conocen mejor el funcionamiento de las instituciones de lo que le atribuyen los expertos electorales, saben que las decisiones más importantes se siguen tomando en el ámbito de la cooperación entre los Gobiernos, en el nivel político y diplomático, mientras que el Parlamento Europeo sigue contando hasta la fecha con poderes limitados, lo que le obliga a actuar en muchos casos como si fuera una cámara de segunda lectura o “Senado”, frente al papel más positivo y afirmativo del Consejo, que actúa en realidad como primera cámara. Por otro lado, no se han presentado hasta la fecha propuestas serias de redistribución del poder entre los Estados y las instituciones supranacionales en el seno de la Unión Europea. Los Estados Miembros siguen siendo los “señores de los Tratados de la Unión Europea” y no están dispuestos a renunciar al poder que les dan las estructuras actuales de la Unión. Una modificación institucional a favor de un sistema efectivo de gobierno supranacional europeo no contaría con el apoyo necesario de los Gobiernos para llevar a cabo esa transformación y los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo del pasado mes de mayo tampoco reflejan un interés excesivo de los ciudadanos por reforzar los poderes de la institución parlamentaria europea.

Esto no quiere decir que a las instituciones europeas les falte legitimación democrática. La tienen, en definitiva, porque sus Gobiernos, que siguen siendo los señores de los Tratados, son elegidos democráticamente y las instituciones europeas dependen de ellos en última instancia. Se trata, en gran medida, de un falso problema. Los ciudadanos pueden hacer llegar sus puntos de vista a las instituciones supranacionales por canales paralelos: directamente, a través de Parlamento o de la iniciativa popular, e indirectamente, a través de las representaciones permanentes de los Estados Miembros, que dependen, a su vez, de Gobiernos elegidos por el pueblo de forma democrática.

Las instituciones europeas, al igual que las intergubernamentales, están, así, legitimadas por procedimientos democráticos para el ejercicio de los poderes que les confieren los Tratados. Estos poderes, sin embargo, permanecen en gran parte en manos de las administraciones de los Estados Miembros y sólo en pequeña medida han sido atribuidos a las instituciones supranacionales.

9. CONCLUSIONES.

En el clima general de desconfianza que existe hoy entre los ciudadanos europeos con respecto a la democracia representativa, que parecía hasta hace poco tiempo bien arraigada en nuestra cultura política, las elecciones al Parlamento Europeo se han convertido en la expresión de los sentimientos críticos de la ciudadanía hacia las instituciones que se supone que les representan. La complejidad del proceso de toma de decisiones en la Unión Europea, la falta de un auténtico “pueblo” europeo, la pervivencia de enfrentamientos nacionales en una Europa que había sido construida, precisamente, para superar esas diferencias y el carácter tecnocrático de los principales órganos decisores de la Unión, han llevado a los electores a un alejamiento con respecto a las instituciones europeas, incluido el Parlamento Europeo. Esto ha llevado a que en varios países de la Unión se hayan registrado resultados desconcertantes para los que veían en el reforzamiento de los mecanismos democráticos de la Unión un instrumento para concienciar a los ciudadanos de la relevancia del proceso de integración europea.

A pesar de todo, los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en el año 2014 permiten mantener la confianza en la estabilidad de las instituciones democráticas en el seno de la Unión, ya que los diputados euró-fobos y anti-sistema siguen estando en minoría y la existencia de diferencias ideológicas esenciales entre ellos les impiden constituir un bloque antieuropeo propio en el seno de la Unión, mientras los Gobiernos democráticamente elegidos en los Estados Miembros siguen apostando por la construcción funcional de Europa. Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo deberán ser interpretados, por consiguiente, no en clave supranacional europea sino en clave nacional, pues reflejan, por lo general, el rechazo o crítica de los ciudadanos a las fuerzas políticas dominantes en cada uno de los Estados miembros. En todo caso, las elecciones europeas se han convertido en una especie de barómetro de las tendencias políticas de los ciudadanos europeos, facilitando la previsión de los resultados en los sucesivos procesos electorales de ámbito nacional, regional y local. Aunque en las elecciones de 2014 se atenuó algo la caída de la participación electoral, este fenómeno sigue siendo preocupante, pues el abstencionismo de los ciudadanos refleja la indiferencia con la que ven el resultado de este ejercicio de legitimación democrática.

Sería simplista afirmar que la democracia parlamentaria llega a su fin en Europa y que, con su caída, los cimientos de la integración europea quedan al descubierto. Hay que recordar, a este respecto, que la construcción supranacional europea es el resultado de un proceso racionalizador, similar al que llevó a la construcción del Estado en los albores de la Edad Moderna. Aunque Europa ha venido cayendo, a través de su larga histórica, periódicamente en procesos irracionales, como las guerras de religión de los comienzos de la Edad Moderna, las guerras nacionales e imperiales del siglo XIX o los movimientos autoritarios del siglo XX, la experiencia histórica nos enseña que esta parte del mundo prefiere soluciones racionales, que son las que permiten la vida en común en grandes colectividades dotadas de una fuerte identidad propia. Es, así, como ha sido posible que este pequeño rincón superpoblado de la masa continental euroasiática venga asumiendo un papel importante en la sociedad mundial desde hace medio milenio. La tentación de seguir políticas irracionales está y seguirán estando presente, pero hemos de tener confianza en que los ideales racionales, los que hicieron posible el Renacimiento, la Reforma protestante, el Liberalismo y el Estado social de Derecho deben seguir teniendo capacidad para imponerse. Nuestro reto actual es cómo construir

una gran entidad política supranacional basada en los valores que estos movimientos racionalistas han aportado a nuestra civilización, incluyendo el sistema de elección democrática de nuestros representantes. No hay razón para abjurar hoy de esos valores ni para pensar que en Europa se carece de la inteligencia necesaria para asentar un sistema político racional en la Unión Europea que permita a las instituciones europeas a seguir representando un papel importante en un mundo que está lleno de peligros e incertidumbres y que necesita hoy como nunca antes la aportación positiva de Europa.