

# LA UNIÓN EUROPEA: ¿UN SISTEMA POLÍTICO EXPORTABLE?

ALFREDO ALLUÉ BUIZA  
*Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. Introducción. II. Proceso constituyente. La legitimación democrática en su origen. III. Instituciones representativas. IV. El equilibrio e interrelación de poderes en la adopción de normas comunitarias. V. Derechos fundamentales y defensa de la democracia. VI. División horizontal de poderes. El papel de las regiones en el proceso de construcción europea. VII. El sistema de garantías. Conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva democrática, un sistema político ha de identificarse necesariamente con un sistema político constitucionalizado. Desde esta premisa no es aceptable la tesis de Karl SCHMITT por la cual una Constitución es un mero documento que determina normas, procesos y poderes en el Estado, sea cual sea el tipo de Estado al que nos estamos refiriendo. De este modo, identificaríamos Estado de Derecho y Estado «con» Derecho, siendo imposible discernir un régimen democrático de otro que no lo sea o adolezca sustancialmente del valor de la libertad.

Por el contrario, el sistema político constitucionalizado juridifica el principio democrático, ya que la democracia es una categoría jurídica y no sólo opera como concepto político o como un mero programa político orientativo por muy relevante que éste sea. Por lo tanto, para que un sistema político esté constitucionalizado debe de estar indefectiblemente dotado de:

- Una legitimación democrática, es decir que se haya manifestado previamente y sin limitación alguna el pueblo soberano como poder constituyente a través de un proceso constituyente.
- Que las Instituciones que se conformen sean representativas.

– Que estén garantizados los derechos; en definitiva el derecho de resistencia de los ciudadanos. Recordando el paradigmático art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se hace necesario configurar límites del poder del Estado en el seno de la sociedad políticamente organizada.

– Igualmente, la garantía de límites entre los propios poderes, a través de una división horizontal de poderes, desde la perspectiva del equilibrio y la interrelación entre ellos. Insistimos en la idea de límite del poder político como elemento nuclear de la democracia. De ahí que se haga necesario establecer un orden de distribución competencial. Posiblemente (aunque no es un presupuesto obligado para la configuración jurídica de la democracia), y con todas las reservas, se haga necesario una distribución vertical de los poderes a través de la descentralización política, mediante la regionalización o la federalización en sus múltiples variantes.

– Articulación de un sistema de normas jurídicas sobre la base del reconocimiento del «rule of law», que se derivan de la Constitución como norma suprema y suprallegal.

– Un sistema de garantías esencialmente jurisdiccionales.

Pues bien, estos presupuestos que no descubren nada, pues son indubitablemente reconocidos por el constitucionalismo contemporáneo, y aproximándonos a ellos, podremos valorar si la Unión Europea expresa un sistema político constitucionalizado. En definitiva, si estamos ante un sistema político democrático o existe un acusado «déficit», donde la tan manida, y un tanto falsa tesis del Profesor PESCATORE (mito o leyenda urbana que nos cautivó en su día doctrinalmente a todos, sin apenas excepciones) simplemente expresa un cúmulo de imperfecciones (que no significa que hablemos de «democracias imperfectas», pues desgraciadamente es otra cosa) todavía no superadas en los casi sesenta años de este proceso de integración comunitaria. Simplemente, insistimos, son imperfecciones, como las que pueda tener cualquiera de los Estados constitucionalizados, en sus diferentes variantes, adheridos a la Unión Europea.

Remontándonos a la fundación de las Comunidades Europeas, el punto de partida, como todos saben, era la de una Europa empobrecida y mutilada geográficamente. La tesis de determinados asesores del Presidente TRUMAN de reducir a Alemania a ser un país subalterno cultural y económicamente, «regando sus campos con sal», en una reedición por elevación de las leoninas cláusulas de Versalles, afortunadamente, no prosperó. La forma de evitar la consolidación de la autarquía económica y la emergencia otra vez del nacionalismo político, sobre todo en Alemania, se realiza a través de dos hitos fundamentales: la activación del Plan Marshall, en las antípodas de la estrategia de la subalternidad para los vencidos y la Declaración del católico lorenés Robert SCHUMAN, realizada en el salón de l'Orloge del Quai d'Orsay, el 9 de mayo de 1950.

Esta Declaración de SCHUMAN (que junto con otros católicos como ADENAUER, MONNET y ALCIDE DE GASPERI representan a los «padres» de la Integración Europea) adolece a primera vista de cierto monocromatismo: una Unión de la producción del carbón y del acero franco-alemán. Declaración sin ninguna épica y muy poco utópica, pero desde nuestro punto de vista su monocromatismo es la mejor arma arro-

jadiza contra el verdadero monocromatismo de Auschwitz. Su contenido, como afirma el Embajador BASSOLS, era «un salto a lo desconocido», pero la idea de crear un diminuto mercado común de solo dos productos encerraba una idea conmovedora a cinco años de la finalización de la Guerra: que la solidaridad de producción pondría de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania sería impensable e improbable.

La Declaración Schuman encierra en su contenido toda una pedagogía de europeísmo que se hace necesaria no solo en los años cincuenta sino en todas las décadas de la Integración. Pedagogía que se confronta con las voces que hablan a la ligera de la «Europa de los mercaderes» y que permite profundizar en el sentido profundamente democrático de la Integración, como no podía ser menos desde ese cristianismo social de los padres fundadores de las Comunidades Europeas.

Dice la Declaración: Europa no se hará de golpe, se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho. La reunión de las naciones europeas exige eliminar la oposición secular de Francia y Alemania. La acción emprendida debe corresponder, en primer término a estos dos países». De este modo, se generó, como diría MONNET (el cual en sus últimos días manifestó que no iniciaría una Integración a través de la economía sino a través de la cultura) con la creación de la CECA (hoy ya desaparecida) un paso técnico, dentro de una estrategia de pequeños pasos, llamada también estrategia «funcionalista». Sin embargo, sus novedosos procedimientos de actuación, bajo intereses comunes, originaron una revolución silenciosa en las mentalidades humanas, relativizando el concepto secular de la soberanía a favor del principio de la competencia.

MONNET, que nunca renunció a la política de «pequeños pasos», logró, como se ha dicho, «persuadir a los hombres de negocios, funcionarios, políticos y sindicalistas de que una aproximación de esta envergadura a los problemas políticos y económicos podía funcionar, y que las ventajas políticas y económicas de esta Unión eran inmensas en relación con el mantenimiento de una situación de división y, una vez convencidos, pasarían a estar preparados para seguir avanzando». Como afirman Enrique LINDE y Pilar MELLADO, el pragmatismo «será desde entonces uno de los caracteres que servirán para identificar el proceso de construcción europea. La CECA era un pequeño, pero firme paso para la construcción de la casa europea con pequeños pero sólidos cimientos».

Todos los claroscuros de la fundación de las comunidades Europeas y su lento proceso de evolución (silla vacía de Francia, fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, los obstáculos puestos en el camino por la izquierda comunista francesa de THOREZ, el nacionalismo de DE GAULLE, la resistencia de Gran Bretaña a la integración, etc.) han sido meros obstáculos coyunturales que no han impedido que podamos hablar en la actualidad (más allá del proyecto constitucional fallido, de la eficacia prolongada en el tiempo del Tratado de Niza o las incertidumbres del Tratado de Lisboa para su entrada en vigor) de una Unión Europea en fase de constitucionalización. Analizando los parámetros anteriormente señalados uno por uno podremos aproximarnos a esta idea.

## II. PROCESO CONSTITUYENTE. LA LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA EN SU ORIGEN

Las grandes y sustanciales reformas de los Tratados de París y Roma han sido realizadas desde el período que abarca el Acta Única Europea, que entró en vigor en 1987) hasta el Tratado de Lisboa, actualmente en fase de ratificación. Frente a las anteriores modificaciones del Derecho originario (esencialmente el Tratado de Fusión de Ejecutivos de 1965) éstas se han realizado (si bien desde la perspectiva de la legitimación intergubernamental) sobre la base de consolidar el Derecho originario como un ordenamiento constitucional europeo.

Puede parecer extraño que un constitucionalista confunda Tratados Internacionales con Constituciones. Pero si huimos del nominalismo vemos que ha habido paradigmas constitucionales con procesos constituyentes dotados de un fuerte componente jurídico-internacional. Así, el Congreso de Filadelfia generó una Declaración jurídico-internacional en 1776 que permitió la emergencia de constituciones en las colonias y, posteriormente, la Constitución Federal. Igualmente, con la Ley Fundamental de Bonn su proceso constituyente se conforma sobre un país devastado, con una dificultad de generar un acuerdo constituyente sólido, en todo caso tutelado por las potencias occidentales ocupantes cuyas relaciones se regían por el Derecho internacional, aunque, es verdad, que en los Länder el pueblo alemán ratificó el proyecto (Baviera votó en contra).

Sea Constitución, Tratado o Tratado Constitucional, el instrumento normativo originario del que se dote la Unión Europea, estamos ante un proceso constituyente continuado, con una emergencia de poderes constituyentes «*sui generis*» que son más claros en el caso de las Convenciones para la elaboración de la Carta de Derechos o del Proyecto de Constitución Europea; o larvados, con sus propias especificidades, en los procesos de ratificación de los Tratados, no sólo de reforma, sino también de adhesión (que en definitiva son también de reforma) como pueden ser a título de ejemplo los *refrenda* en Dinamarca e Irlanda en diferentes períodos históricos, la negación por dos veces del Pueblo Noruego a ratificar el Tratado de Adhesión firmado por sus gobernantes, también, por muy modesto que sea el objeto, el Referéndum de Groelandia para abandonar las Comunidades Europeas. Del mismo modo, las aportaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional Federal Alemán, como puede ser la última referida a la necesidad de acometer innovaciones legislativas para adecuarse al Tratado de Lisboa), las Declaraciones del Consejo Constitucional Francés ante las primeras elecciones al Parlamento Europeo, o las de nuestro Tribunal Constitucional (Declaración del Tratado de Maastricht y su adecuación al art. 13 de nuestra Constitución y la Declaración del Proyecto de Constitución Europea en cuanto afectaba al art. 9 de la Constitución Española).

Además, en los procesos tradicionales de reforma de los Tratados se ha ido, de alguna manera, mutando su carácter intergubernamental por una participación activa en la decisión de reforma del Parlamento Europeo. Esta Institución ya había manifestado un «*indirizzo político*» constituyente, en una suerte de aporía, en una serie de proyectos constitucionales, como fue el Proyecto de Tratado inspirado por

Altiero SPINELLI en 1984 o el Proyecto de Constitución Europea de COLOMBO a principios de los años noventa. Ambos Proyectos planteaban una Europa constitucionalizada a dos velocidades, permitiendo a los Estados integracionistas avanzar aún más en dicho proceso y racionalizaban «constitucionalmente» los Tratados a través de pocas normas y ordenadas de manera sistemática.

Sin duda, como hemos dicho, la estrategia constituyente de la Eurocámara, legitimada a raíz de su primera elección directa en 1979, suponía un callejón sin salida en tanto en cuanto los Tratados no establecían cláusulas de reforma donde el Parlamento Europeo pudiera gozar de la iniciativa de reforma. Sin embargo, estos Proyectos inspiran las sucesivas reformas de los Tratados y además sirven para que en un futuro se pueda reconocer al Parlamento europeo su participación activa en la reforma del Derecho Constitutivo comunitario.

De este modo, creemos que, con sus avances y retrocesos, la Unión Europea está legitimada democráticamente desde la perspectiva de generación de un poder constituyente, al margen de que, por supuesto, entendamos, como hemos apuntado, el sistema de Convención como el instrumento privilegiado. Y no creemos, como piensa Mathie PETIHOME, que proponer constituciones europeas o tratados reformados signifique que si no hay un proceso claro de constitucionalización desde la óptica de los parámetros tradicionales de las constituciones liberales (soberanía popular, transferencia de la soberanía de los pueblos de Europa a un supuesto pueblo europeo, convención elegida democráticamente y no meramente nominada, ratificación popular posterior de sus trabajos) lo que se produce es una tendencia de despolitización del proceso político europeo.

Baste para refutar esta imaginativa y muy bien construida, pero un tanto errática teoría política, el análisis de nuestro proceso constituyente (aunque bien es verdad que el proceso conducente a la aprobación de la Constitución Europea en España dejó mucho que desear), ya que en 1977-78 no hubo formalización de una Asamblea constituyente y, sin embargo, fue un proceso muy politizado, al igual que en la Segunda República Española no hubo ratificación refrendataria y el proceso estaba totalmente politizado. Igualmente, se hace necesario observar la intensa politización con que se vivió el proceso de aprobación de la Constitución Europea en Francia que supuso algo tan extravagante como la ruptura coyuntural del Partido Socialista Francés, o en Holanda, con los problemas planteados con el entendimiento perverso del multiculturalismo en los casos Pim Fortuim, Van Gogh o Hirsi Ali. Igualmente Chequia, donde existe un fuerte componente antieuropeísta en la opinión pública o el no menos paradigmático de Irlanda.

Creo que es una tesis un tanto reduccionista entender que «despolitización» es la tendencia a tomar decisiones que no han sido el resultado de una competición política entre distintas alternativas ideológicas. Sustentar la tesis de la despolitización en la confrontación diárquica entre izquierda y derecha parece ignorar un nuevo fenómeno político cual es la generación intensa (muy por encima del arco pluralista de los Estados que conforman la Unión Europea) de ideologías transversales con una implantación parlamentaria en el ámbito europeo.

### 3. INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

El Parlamento Europeo es una Institución comunitaria que expresa una elección democrática de primer grado, representa a más de 500 millones de ciudadanos, agotando ya seis legislaturas. Distribuye sus escaños a través de un sistema de proporcionalidad regresiva (art. 99.5 del Tratado, con el inconveniente de no disponer de un procedimiento electoral uniforme (mandato que ya existía en el viejo art. 138 del Tratado de Roma) y, ni siquiera goza, como reconoce el actualmente en vigor Tratado de Niza, unos mínimos procedimentales comunes. Esta situación se ha atenuado con la reforma del Acta de 1976 en el año 2002 estableciéndose la prohibición del doble mandato y reconociéndose, como decimos, el sistema proporcional, pero con múltiples variaciones en cada Estado; sin que se atisbe la posibilidad del establecimiento progresivo por legislaturas a efectos porcentuales de la lista única transnacional en todo el territorio europeo.

Las elecciones al Parlamento Europeo tienen el handicap de un elevado índice de abstención, pues sus campañas electorales hacen que dichos procesos se conviertan en unas «elecciones nacionales de rango secundario» (siendo un ejemplo negativo las últimas elecciones en España donde el debate político ha alcanzado mínimos históricos por la pobreza intelectual de nuestra clase política, empeñada en debatir «a cara de perro») con una ausencia total de pedagogía en la explicación a los electores del proceso político de integración y de la importancia del Parlamento Europeo en el proceso de integración. Así, la participación, que en 1979 fue de un 63%, y se dijo entonces que estábamos en un «ejercicio de aprendizaje», ha supuesto con el paso del tiempo todo lo contrario. Viendo el caso español, en 1987 fue del 69% siendo aquéllas unas elecciones «en solitario», es decir no vinieron acompañadas de elecciones en el ámbito europeo ni de otras elecciones autonómicas, municipales o generales. Se inicia una fase descendente que se inaugura en 1999, con un 49,8%, 2004 con un 45,6% y 2009, con un 44%. Destacando Polonia, Chequia y Eslovaquia, entre un 28% y 38% (la gran esperanza estaba en los países del Este supuestamente entusiasmados con el advenimiento de la democracia, manteniéndose nuestro país en la media europea en un 46%. De este modo sólo hay mayor participación si hay coincidencia con procesos electorales nacionales o en Estados donde se «criminaliza» la abstención, como es el caso de Bélgica.

Sin embargo, se ha avanzado mucho en la legitimación parlamentario-partidista de la otra Institución de naturaleza comunitaria, como es la Comisión Europea. La exigencia consuetudinaria, que ya recoge el Tratado de Lisboa y que se tipificaba en el Proyecto de Constitución Europea de que el Presidente de la Comisión exprese la ideología de la Cámara recientemente elegida, significa un gran paso en el proceso de politización.

Además, la investidura de la Comisión supera con mucho la legitimación parlamentaria de los procesos de investidura nacionales, como puede ser la establecida en nuestro art. 99 de la Constitución, pues el Parlamento Europeo no sólo coparticipa en la elección del Presidente de la Comisión, sino que es una Institución determinante en la elección-examen de los Comisarios designados por el entramado in-

tergubernamental (caso Buttiglione), con un control-legitimación muy superior al de los regímenes del parlamentarismo racionalizado, donde la relación entre Presidente o Primer Ministro investido y los Ministros es meramente fiduciaria.

Es verdad que la Unión Europea, por el contrario, tiene en su haber un cúmulo de «Instituciones no mayoritarias», en la novedosa acepción acuñada por PETITHOME. Aunque nos preocupa más la existencia de órganos auxiliares de legitimación de segundo o tercer grado desde la perspectiva de la democracia, como puede ser el Comité de las Regiones, o de legitimación corporativa como es el Comité Económico y Social. Sin embargo creo exagerado pensar que las llamadas «instituciones no mayoritarias» despolitizan las políticas europeas al ser órganos formados por miembros nominados y no elegidos con un alto nivel de autonomía y que determinan la despolitización de aspectos esenciales para la Integración como es la política monetaria, al adoptarse decisiones altamente trascendentes por Instituciones «remotas» como es el caso del Banco Central Europeo o el Tribunal de Justicia (que siendo ésta última Institución más o menos «remota» para la opinión pública es el mecanismo esencial de cierre del sistema propio de un sistema constitucional, además de que su jurisprudencia ha sido muy expansiva a favor del principio democrático en la Unión Europea y, a mayor abundamiento, el Tratado de Lisboa establece, si bien mínimamente, una participación del parlamento Europeo en su nominación). Hemos de decir que ésta es una cuestión que se residencia también en el ámbito nacional. Los Estados han tenido Instituciones «no mayoritarias» con un gran poder de decisión como, por ejemplo en nuestro caso, el Banco de España.

No obstante, estamos de acuerdo en que hay órganos «no mayoritarios» ejecutores de las políticas comunitarias cuya actividad puede justificar la tesis del «déficit democrático». Nos referimos a la llamada «Comitología» que se deriva de la posibilidad de que el Consejo delegue sus competencias de ejecución a favor de la Comisión, tal y como se reconoce en el Tratado, pudiéndose establecer Comités formados por tecnocracias auxiliares de los propios Estados (consultivos, de gestión o reglamentación) que ejercen un control intergubernamental de alta intensidad (sobre todo los de reglamentación) sobre la Institución Comunitaria.

Pero ha habido avances en el control parlamentario más allá de estas tecnocracias intergubernamentales. La COSAC, los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo e incluso comisiones parlamentarias o específicas en asuntos europeos de parlamentos territoriales han tomado posiciones a favor de un control democrático de la actividad de la «Comitología» o, por lo menos que estas Instituciones puedan estar informadas de su actividad.

Pero a lo mejor es bueno, y entiéndase como una mera reflexión, rozando la «*boutade*», visto el deterioro de la clase política, no sólo española, sino también europea, que sea legítimo defender una dimensión técnica o burocrática del proceso de Integración, que en definitiva aparte algo a los políticos (ungidos por el «sacramento» de la representación) de la capacidad de terciar en los problemas y en buscar soluciones.

Como dice Carlos TAIBO, los políticos toman decisiones a corto plazo mediatisados por los requerimientos electorales (y de la amenaza diaria de la primera pági-

na de los grandes rotativos, apuntamos nosotros); mientras que transferir el poder político a expertos comunitarios no sería tan dramático, ya que contrariamente, como dice TAIBO, «favorecería la coherencia temporal de las políticas públicas y prevendría la segmentación y la suma de medidas potencialmente contradictorias».

#### IV. EL EQUILIBRIO E INTERRELACIÓN DE PODERES EN LA ADOPCIÓN DE NORMAS COMUNITARIAS

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el proceso de decisión comunitario residía, en última instancia, en el Consejo, Institución de legitimación intergubernamental. Pero desde los años setenta, el Parlamento Europeo originó mutaciones «constitucionales» de envergadura. Las mutaciones, quiebras o trastornos constitucionales, en poco o en nada se compadecen con la idea constitucional, pues suponen una desactivación de determinadas normas del derecho originario por la fuerza de procedimientos consuetudinarios o por meras reformas del derecho derivado o de normas sobre la producción normativa, como es el Reglamento del Parlamento Europeo. Así, la Eurocámara, que hasta entonces era una Institución meramente consultiva, procedió a reformar su Reglamento interno, apoyándose en una jurisprudencia favorable del TJCE (Asuntos «Chemiefarma» e «Isoglucosa»), en la idea de evolucionar hasta convertirse en una autoridad colegisladora.

Más allá del reproche jurídico, esta mutación tenía un cierto sustrato jurídico, pues se apoyaba en los procedimientos de concertación para la adopción de disposiciones presupuestarias puestos en práctica en los años setenta, significando éstos un sistema de acuerdos «*ad extra*» del procedimiento, dilatando el mismo con el fin de alcanzar un consenso, mediante las relecturas y conciliaciones que fueran necesarias. Este sistema de concertación se lo apropia para sí el Parlamento Europeo, mediante la reforma reglamentaria de 1981, institucionalizando la llamada «reconsulta» parlamentaria.

Lo más importante no es que se diera mayor importancia al Parlamento en el procedimiento consultivo, sino que, aunque parezca paradójico, la mutación deriva indefectiblemente en una reforma del Derecho originario, al ser una técnica, si bien reglamentaria, que inspira las grandes reformas de los Tratados a partir del Acta Única (Procedimiento de Cooperación) y, sobre todo que se refleja en Maastricht en el Procedimiento de Codecisión (futuro Procedimiento legislativo ordinario) que confiere al Parlamento Europeo la categoría de Institución colegisladora.

La institucionalización de un Comité de Conciliación en la última fase del proceso legislativo entre el Parlamento Europeo y el Consejo nos recuerda a las viejas técnicas de concertación puestas en marcha en décadas anteriores. Significando un avance en la consideración de que un Parlamento debe de legislar, el problema se plantea en la determinación de la base jurídica como vía de escape del Consejo para evitar la acción colegisladora del Parlamento Europeo. Sin embargo, la jurisprudencia comunitaria ha sido muy rigurosa, evitando cambios injustificados de ba-

ses jurídicas que permitan al Consejo sustraer ámbitos materiales de la codecisión parlamentaria.

Se ha criticado este procedimiento por su farragosidad, y puede ser cierto; pero hay que tener en cuenta que cuanto más complejo es un procedimiento legislativo en mayor medida se garantiza el control parlamentario, pues pensamos que el verdadero control (al margen de los controles «fetichistas» como las preguntas parlamentarias) de una Asamblea consiste en enmendar o rechazar la dirección política del ejecutivo, que se traduce jurídicamente en Proyectos de Ley, y, en el caso comunitario, en las iniciativas de la Comisión o en las posiciones comunes del Consejo.

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES Y DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

La primera pregunta que nos debemos de hacer es por qué es necesario conformar una Carta de Derechos en la Unión Europea, existiendo el Convenio Europeo de Derechos Humanos al que están indefectiblemente adheridos todos los Estados miembros de la Unión. Se ha dicho que es conveniente una visualización de los derechos, siendo un anacronismo seguir manteniendo que el Derecho Originario encierra unos supuestos principios materiales no escritos. Además parece conveniente actualizar derechos «envejecidos» en el Convenio y en las propias Constituciones de los Estados miembros, como pueden ser los derechos del menor, personas mayores, conciliación de la vida familiar y vida profesional, derecho a una buena administración o el derecho de acceso a los documentos.

Otra ventaja que se deriva de la formalización de los derechos es asumir el riquísimo acervo jurisprudencial del TEDH, mediante mecanismos de articulación TEDH-TJCE. Se hace necesaria por lo tanto la previa adhesión de la Unión Europea al Convenio como tal organización a fin de superar las posibles divergencias en las regulaciones de derechos en la búsqueda al menos de un «efecto equivalente» que impida, como así ha sido, reticencias en los Tribunales Constitucionales y en los propios Tribunales de la Unión y del Consejo de Europa. La Carta es un elemento nuclear para la construcción de la ciudadanía europea.

Además hacer una Carta de Derechos que se incluya formalmente en el Derecho Originario, como ocurrirá con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la convierte en parámetro interpretativo de las instancias jurisdiccionales nacionales. Así, la LO 2/2008 española que es el instrumento de ratificación de la adhesión reproduce la Carta de Derechos de la Unión Europea.

En lo que concierne al principio de defensa de la democracia, la Unión Europea parece apostar muy seriamente por construir un sistema de «democracia militante» o democracia resistente, que, por necesidades sociales imperiosas, y con las debidas garantías atendiendo al principio de proporcionalidad caso por caso, se puedan negar los beneficios de la libertad a quienes pretenden destruirla. Tal es el sentido de la cláusula de «abuso del derecho» del artículo 54 de la Carta que es una reproducción literal del art. 17 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

A nuestro entender, los ámbitos de protección para conformar una democracia en la Unión que se resista a ser destruida, son los siguientes: la defensa del europeísmo como significado de la confianza en occidente y sus valores. La resistencia a los procesos de indigenización y al relativismo multiculturalista, evitando una Europa sin raíces. El reconocimiento, lógicamente, de la igualdad, pero también de la alteridad, en el sentido de que nuestro sistema democrático es esencialmente superior, más allá de los inconvenientes que pueda tener. Esto conlleva la necesidad de evitar visiones hemipléjicas de los totalitarismos que a lo más, sólo conducen a su banalización.

En este último aspecto, en la Unión Europea se han dado algunos pasos importantes (acompañados por desgracia de posiciones timoratas como el caso de las caricaturas danesas sobre Mahoma y otras posiciones condescendientes con el islamismo) como ha sido el debate acerca de la negación a LE PEN de la Presidencia de edad del Parlamento Europeo por su posición negacionista del Holocausto o la regulación jurídica en el Derecho originario de la posibilidad de sanciones por posicionamientos antidemocráticos de los Estados miembros, o la contención del pluralismo a través de un control material de los programas de los partidos políticos a escala europea reconocidos en el art. 191 del Tratado de Niza, a los efectos de su financiación.

Este último aspecto es relevante, pues más allá de los medios y las actividades delictivas de ideologías totalitarias, sí se pueden perseguir dichas ideas si no contribuyen a la formación de una conciencia europea o no defienden en sus programas y estatutos los valores democráticos o los derechos humanos. Es decir, en lo que concierne a la financiación sí puede haber una discriminación que afecte a la extensión del pluralismo mediante un control finalista de las formaciones políticas de ámbito europeo. Este criterio va mucho más allá de la asentada Jurisprudencia del TEDH que arranca con las sentencias del «Partido de la Prosperidad» turco y desemboca en las recientes sentencias de dicho Tribunal de 30 de junio de 2009, casos Batasuna y organizaciones sucesoras fraudulentas, que, por imperativos de defensa de la democracia se puede reconocer que no se vulnera el art. 11 del Convenio (Derecho de asociación) cuando se ilegalice formaciones políticas de carácter liberticida.

## **VI. DIVISIÓN HORIZONTAL DE PODERES. EL PAPEL DE LAS REGIONES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA**

No es imprescindible, como hemos dicho, en principio, la necesidad de la descentralización para que un sistema político se configure como democrático. En el caso europeo no nos referimos a la regionalización de las políticas comunitarias dentro de la llamada Cohesión Económico y Social, que reconoce, lógicamente, el hecho regional europeo, sino que hacemos en este caso referencia a si es imperiosamente necesario configurar jurídica e institucionalmente a la Unión Europea sobre el hecho regional.

En este sentido oponemos ciertas resistencias: en primer lugar, el Comité de las Regiones es un mero órgano consultivo que puede derivar a medio plazo en una Institución y con una potestad colegisladora. En segundo lugar, el peligro de una ampliación de dicho Comité a los Parlamentos de regiones con competencias legislativas, generándose una especie de bicameralismo regional, lo que significaría una ampliación orgánica e institucional que, como la levadura, hincharía de cargos públicos representativos el entramado institucional de la Unión. Además, la irrupción de los parlamentos regionales (como ardientemente desean la CALRE o la NOR-PEC) en el concierto institucional traería graves distorsiones cuando todavía no se ha consolidado el control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales (alertas rápidas, etc.).

Finalmente, vemos con extremadas cautelas la formación autónoma del hecho europeo en las Cartes regionales y en los Estatutos de Autonomía, que las más de las veces, son susceptibles de subvertir el más elemental sistema de relaciones entre fuentes, no solo en el ámbito nacional sino en el propio derecho comunitario (circunscripciones regionales para las elecciones al Parlamento europeo, acceso al JTCE como sujetos legitimados, generación de oficinas de representación o delegaciones permanentes, etc.).

En todo caso, si fuera necesario que el fenómeno regional coparticipara en el concierto institucional comunitario, debería hacerse a través de las propias innovaciones constitucionales y legislativas de los propios Estados miembros. Es decir, circunscribir la mayor o menor descentralización en esta materia al propio orden interno de los Estados (como ha sido nuestro caso con la creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea, en el marco de nuestra Representación Permanente).

## VII. EL SISTEMA DE GARANTÍAS

Por último, y de manera muy breve, hacer referencia a las garantías jurisdiccionales, que es un elemento definitorio esencial de un sistema político como sistema constitucionalizado. Y no sólo las garantías jurisdiccionales del Tribunal de Justicia, sino de las garantías institucionales como la del Defensor del Pueblo. Ya lo hemos dicho: El TJCE ha sido un auténtico motor de la Integración comunitaria y de la configuración de la Unión como un cúmulo de Comunidades de Derecho. Además, más allá de los problemas por la «rebelión» de Tribunales Constitucionales, como el Alemán, a configurar mecanismos de articulación, o del propio TEDH o, incluso del TJCE a no reconocer la necesidad de Adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, el sistema de garantías jurisdiccionales de la Unión se ha ampliado en su sentido democrático, generándose nuevas instancias y confiriendo nuevos sujetos legitimados.

## CONCLUSIÓN

Estamos ante una Unión Europea indubitadamente democrática, que es original en su génesis y evolución, pero que no se diferencia esencialmente de los estándares constitucionales de los Estados miembros, y que en un futuro se diferenciará menos (el Presidente de la Unión o el Ministro de Asuntos Exteriores, por poner algunos ejemplos); sin que en realidad tenga demasiado sentido establecer analogías. De este modo si hay déficit, es, en suma, el déficit que se detecta en los sistemas democráticos en su conjunto.

Y volviendo al título de estas reflexiones: ¿a dónde es susceptible de exportarse este sistema? Creemos que debería inspirar cualquier iniciativa de integración política y económica que surja entre las naciones. No siendo necesario preocuparse en demasía sobre si este sistema atiende a una consolidada tradición constitucional y democrática de los sujetos que la integran. Si vemos nuestro pasado, sólo cinco años antes de la Declaración Schuman a la que nos hemos referido, Europa era un campo de batalla y la historia democrática de sus naciones, salvo excepciones, era más bien débil, donde el triunfo del antiparlamentarismo era moneda de uso corriente. Y sólo cuatro años antes de la reforma contenida en el Tratado de Maastricht el totalitarismo comunista no parecía tener fin en un ámbito territorial y poblacional inmenso que hoy está integrado en la Unión. Además, en estos casi sesenta años de Integración, los Estados adheridos han disfrutado del mayor período de paz y progreso que se conoce en la historia europea (pongamos por el contrario, el caso de la desmembración y la guerra civil en la antigua Yugoslavia).

Desde este punto de vista, ¿por qué no ser optimistas? Presentemos este proceso apasionante de la Integración Europea como un logro que ha de ser dirigido a la humanidad en su conjunto.

**RESUMEN:** El «déficit democrático» se ha convertido en un tópico en el discurso teórico y político sobre la Unión Europea. Este artículo pretende superarlo y mostrar que, en cambio, el sistema comunitario es un sistema político más exportable que criticable/digno de ser transferido. La Unión Europea es un sistema constitucionalizado. Está legitimado democráticamente. Sus instituciones son representativas. Garantizará derechos con la entrada en vigor de la Carta Europea. Tiene una división horizontal de poderes. Tiene un orden competencial. Un sistema de categorías jurídicas que se derivan de los Tratados. Un sistema de garantías constitucionales. Desde esta perspectiva es falsa la noción de «déficit democrático». Simplemente existen imperfecciones propias de las construcciones institucionales democráticas. Tal vez estas imperfecciones son más notables en la Unión Europea por su doble legitimidad.

**PALABRAS CLAVE:** Legitimación parlamentaria. Proceso constituyente. Instituciones «no mayoritarias» equilibrio de poderes. Derechos fundamentales defensa de la democracia.

**ABSTRACT:** Democratic deficit' has become almost a cliché in theoretical and political discourse about the European Union. This paper tries to get over it and demonstrates that however, the European system is a political system more exportable than criticizable/worthy to be transferred. The European Union is a 'constitutionalized' system. It is democratically legitimized. Its institutions are representative. When the Charter of Fundamental Rights of The European Union comes into force some rights will be ensured. The European system is based in a horizontal division of powers. It has a distribution of powers framework, a system of legal categories which derive from the Treaties and also a system of constitutional guarantees. From this point of view the concept of 'democratic deficit' is false. There are just the typical defects of the democratic institutional constructions. Perhaps these defects are more remarkable in the European Union due to its double legitimacy.

**KEYWORDS:** Parliamentary legitimation. Constituent process. Non-majoritarian institutions.