

# La Europa ficticia

RAFAEL L. BARDAJI

Profesor de Estudios Europeos (ICADE) y Director del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)

**E**S un axioma de la democracia moderna el respeto escrupuloso a la división de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, esto es, entre el gobierno, el parlamento y los tribunales.

La Comunidad Europea, desde su creación con la CECA a comienzos de los años 50, modificó notablemente esa concepción, al tener que repartir los tres poderes clásicos entre cuatro organismos: el Consejo de Ministros, la Comisión (la Alta Autoridad en la CECA), el Tribunal de Justicia, y la Asamblea parlamentaria.

Así, el Consejo y la Comisión se repartían desigualmente el ejecutivo y el legislativo y el Tribunal dirimía querellas entre las partes mientras que la Asamblea parlamentaria gozaba solamente de un mero carácter simbólico, sin capacidad legislativa alguna.

Siendo la base de la teoría política democrática que el Parlamento, cualquier parlamento, es el órgano donde reside la soberanía popular, encargado de elaborar y aprobar las leyes, así como de ejercer la acción de control político del ejecutivo, puede entenderse por qué para muchos la Comunidad Europea sufriera de un "déficit democrático", al quedar sus órganos de gobiernos exentos de un verdadero control por parte de una Cámara de eurodiputados carentes de poderes reales.

## ¿EL PUEBLO EUROPEO?

Esta corriente de opinión, muy ligada al movimiento europeo y al proyecto federalista, consiguió, a pesar de todo, ir arrancando de las instancias rectoras de la Comunidad un progresivo aumento de sus competencias, desde una capacidad para discutir y rechazar el presupuesto co-

munitario, hasta, con Maastricht, ejercer un derecho a la codecisión en algunas materias.

Sin embargo, tal vez el paso más relevante se dio en 1979, cuando la Asamblea Parlamentaria de la Comunidad decidiese autoproclamarse a sí misma el Parlamento Europeo, dando a entender que en su cámara residía la soberanía del pueblo europeo.

Desde entonces se ha continuado con tal ficción. Ficción, en primer lugar porque no existe tal cosa como el pueblo europeo, sino, como nos ha venido a mostrar de nuevo la historia -y en ocasiones sangrientamente- los que conviven y se yuxtaponen son los pueblos europeos, cada cual con su historia, tradiciones y aspiraciones y no los ciudadanos del pueblo de Europa.

No hay mejor ejemplo que las recientes elecciones del pasado 12 de junio. Para empezar, como todo el mundo reconoce -no hay más que releer los periódicos de esos días- no hubo una elección el día 12 de junio, sino 12 elecciones simultáneas (con la excepción de los países que las realizaron tres días antes), en las que la batalla política se libró en torno a cuestiones domésticas y no sobre la política europea. Así sucedió, por ejemplo, en el Reino Unido, donde se dilucidaba el futuro de John Major; en Italia, donde se revalidaba al Gobierno de Berlusconi; o en España, termómetro del malestar ante los recientes casos de corrupción y la mala situación económica.

Esta primera distorsión del sistema se ve agravada, además, por dos actitudes por parte del votante: por un lado, salvo en casos muy concretos, la motivación es menor que en las elecciones generales de una nación y, por tanto, la participación suele ser más reducida. En otras palabras, la abs-

tención es importante; por otro, el elector se permite una mayor "irresponsabilidad" a la hora de emitir su voto, sabedor que la composición de la eurocámara tendrá poca o ninguna repercusión sobre su vida y quehaceres. Esto es, puede permitirse el lujo de decantarse por opciones de castigo, más radicales o, incluso, antisistema, aún cuando su comportamiento electoral nacional sea muy moderado.

En tercer lugar, las grandes figuras políticas raramente son candidatas al Parlamento Europeo, lugar que suelen ver como un limbo político, alejado de los grandes debates y cuestiones de la vida nacional. Es más, en estas pasadas elecciones, los cabezas de lista se han visto desbordados por sus respectivos líderes de partido porque el debate, precisamente, no era europeo, sino que se jugaba como un ensayo de las elecciones generales, aquí, en Alemania, o en el caso de Francia, de las presidenciales de 1995.

## EL LEVIATAN COMUNITARIO

Ahora bien, cabe coincidir con los federalistas en su diagnóstico de la situación: la Comunidad no ha gozado de la división de poderes y controles democráticos y hoy, más que nunca, es necesario instaurarlos.

Tal como apunta el Tratado de Unión Europea, el proyecto de construcción europea pasa por convertir a la Comunidad en el Estado europeo. Sin embargo, lejos de acercar la Comunidad a sus ciudadanos, Maastricht ahonda el déficit democrático de sus instituciones que, viendo aumentar su autonomía y poder, escapan al control de los gobiernos miembros, únicos representantes legítimos de los europeos.

Así, por ejemplo, el Tratado de

Maastricht reafirma y refuerza el papel del Consejo de Ministros, coherentemente con la extensión de las competencias comunitarias. Sin embargo, eso no significa que se está concediendo, de hecho, más poder a los gobiernos de los países miembros, los representados en el Consejo, a través de sus respectivos ministros. En realidad se le está otorgando más poder al Consejo de la Unión y no a los ministros de los Estados.

Varios mecanismos aseguran ese sutil pero importante deslizamiento de la institución. Primeramente, el viejo artículo 146 que rezaba que "el Consejo consistirá de representantes de los Estados Miembros. Cada gobierno enviará a él a uno de sus miembros" ha sido enmendado para afirmar que "el Consejo consistirá de un representante de cada Estado Miembro de nivel ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado Miembro." Es decir, en lugar de servir de expresión gubernamental, el Consejo adquiere una naturaleza colectiva propia que se impone sobre cada uno de todos sus miembros. Las decisiones adoptadas colectivamente son obligatorias para los estados allí representados.

En segundo lugar, se altera sustancialmente el mecanismo de adopción de decisiones que ve la lista de temas a resolver sobre la unanimidad disminuir drásticamente, a la vez que, en buena lógica, se extiende el voto mayoritario para la toma de decisiones a áreas claves, tales como la política económica, de visados, política social, y de decidirlo en su momento, de las acciones comunes de política exterior.

El resultado es el mismo: restar fuerza a posiciones individuales de los Estados Miembros. Tendencia que también se ve reforzada por la centralización de la toma de decisiones en la maquinaria de Bruselas (COREPER y Secretariado) y no en las capitales de los 12. El último bastión de los Estados frente al centralismo queda así muy debilitado. Sus nuevos poderes van en otra dirección.

Por su parte la Comisión, el órgano guardián del espíritu europeísta, celadora del buen cumplimiento de los Tratados, motor y corazón de la inte-

gración, ve reforzar sus poderes en Maastricht. Para empezar, de una manera natural, ya que una Unión más potente exige una administración más grande y fuerte; pero sobre todo por otras razones. En primer lugar, por su elección. El artículo 158 dispone que "los gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo, designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión (...) El presidente y los demás miembros de la Comisión (...) se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo (...)"

Para los federalistas acérrimos dicho mecanismo no supone más que aumentar el control democrático de los cuerpos dirigentes comunitarios. No obstante, una lectura alternativa también es posible y más acertada: Delors ha querido instituir un remedo de ceremonia de investidura que distancie su designación por los Estados miembros maquillándola con esa supuesta legitimidad de carácter popular que le concedería el Parlamento. Ganancia de autonomía.

En segundo lugar, el artículo 158 prevé que el mandato de los miembros de la Comisión aumente a 5 años, en paralelo con la legislatura del Parlamento, lo que de entrada les coloca más allá de los ciclos electorales de la mayoría de países y, sobre todo, les acerca más a esa especie de ejecutivo comunitario irresponsable ante los Estados.

Pero es más, la Comisión ha conseguido aumentar sus responsabilidades en áreas a las que era totalmente extraña, como en justicia e interior. De igual manera, el capítulo dedicado a la política monetaria y económica asigna a la Comisión el papel clave en el gobierno de la Unión.



Claro que a la Comisión no le hacía falta que le reconocieran jurídicamente su práctica cotidiana, la continua expansión. La Comisión, con más de la mitad de los 25.000 eurócratas al servicio comunitario, con un presupuesto con una tasa de crecimiento anual del 12% (mucho más alta que la media de sus miembros, con una producción anual de más de 6.000 reglamentos, decisiones y directivas sobre cualquier tema, de la talla standard de los preservativos al método de fabricación del Camembert, ha mostrado tan poca moderación en sus prerrogativas y funciones que no es de extrañar la indiscreción de sus ambiciones.

A su vez, la estrella central de Maastricht, el Banco Central Europeo,



*Maastricht reafirma y refuerza el papel del Consejo de Ministros, coherentemente con la extensión de las competencias comunitarias*

sin cumplirse una sentencia, la Comisión estipulará una multa según las circunstancias y el Tribunal "podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva."

El Tribunal nunca fue jurídicamente neutro, puesto que velaba por el cumplimiento de la normativa comunitaria, ahora ya se ha convertido en el martillo de los herejes nacionales, dándole Maastricht un instrumento financiero (donde más les duele a los Estados) para obligar a los miembros a la acatación y cumplimiento de sus sentencias.

#### **EL PELIGRO DE LA DEMOCRACIA TOTALITARIA**

Por tanto, sí es urgente defenderse de la tendencia total de Bruselas, sí es urgente reducir el déficit democrático. Donde ya no puede haber coincidencia con los federalistas -si se está de acuerdo con la descripción antes realizada de la Asamblea parlamentaria- es en la terapia: el Parlamento, ni por sus poderes, ni por su naturaleza, puede ser el contrapeso de las ambiciones de la Comisión. Si hay que introducir la democracia en un mecanismo que la desconoce en su funcionamiento, ésta no puede venir más que de donde ya existe, de los Estados miembros. Esto es, del Consejo de ministros en la Comunidad. Eso sí, un Consejo de los ministros de las naciones de la Comunidad, no de la Unión, con sus ataduras de procedimiento y sus veleidades supranacionales.

Por eso no hay que extrañarse ante unas elecciones cuyos enfrentamientos discurren para criticar o apoyar gobiernos, primeros ministros, líderes de la oposición o presidentes de las naciones. No podía ser de otra manera. El control democrático lo podemos ejercer directamente sobre nuestros responsables y dirigentes. Hablar de Europa en lugar de nosotros no sólo sería aún más raro, sino una falaz ficción. ■

Institución de nueva planta, clave de la Unión Monetaria Europea, será regida por un aeropago de seis miembros, nombrados por 8 años, que tomarán sus decisiones por mayoría simple. Este directorio monetario de la Comunidad, si algún día llega a ver la luz, gozará de plena independencia y su objetivo básico será garantizar la estabilidad de los precios. Y para ello desoír, tal y como dice el artículo 107 "las instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, de los Gobiernos de los Estados Miembros, o de algún otro órgano." Claro que siendo su ámbito y preocupaciones de escala europea comunitaria, es de suponer que lo que no atenderá serán las razones de algún miembro cuya situación econó-

mica general se desvíe o choque con la política monetaria.

Que el derecho comunitario goza de primacía sobre el nacional no va a verse trastocado en Maastricht, por lo que algunos autores europeístas han dicho que el Tribunal solo experimentaba en el Tratado "unos pocos retoques, pero ningún cambio fundamental." Pero no es verdad.

Maastricht refuerza el Tribunal para permitir un mayor control comunitario sobre el cumplimiento de su política por parte de los miembros. Al viejo artículo 171 que declaraba que todos los Estados estaban obligados a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las sentencias del Tribunal de Justicia, se ha añadido ahora que si a juicio de la Comisión sigue