

EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA: FORMAS Y PROCEDIMIENTOS¹

por Andrea Manzella

La cuestión democrática permanece siempre abierta en la Unión Europea como cuestión de legitimación de poderes y autoridades supranacionales. Legitimación, en última instancia, de la “constitucionalidad” de un ordenamiento que ya ha cambiado profundamente las constituciones de los Estados miembros. El análisis de la legitimación democrática de un ordenamiento implica además el estudio de su eficacia para conectar las instituciones nacionales con las instituciones comunitarias, las instituciones comunitarias entre sí, y, finalmente, las instituciones con los ciudadanos.

Sobre la existencia y sobre el grado de esta legitimación se ejerce una “vigilancia armada” –con las armas de los jueces “constitu-

cionales” de los Estados miembros de la Unión. Conscientes de que cualquier vacío de democracia podría ser inmediatamente explotado por las pulsiones anti-unionistas siempre presentes, la preocupación por cualquier fenómeno de *déficit* democrático está, en consecuencia, más que justificada por el carácter político mismo de la compleja construcción europea.

Absurda (o por lo menos anacrónica en relación a las ya superadas hegemonías tecnocráticas) es, en cambio, la denuncia de un *déficit* democrático estructural intrínseco de la Unión Europea. En los hechos, a esta perdurable denuncia (que une, tal vez, por la paradoja de los extremos, tanto a los federalistas como a los anti-unionistas)

En suma, la marcha de la Unión Europea va **del mercado a los derechos**, del reconocimiento de los derechos de libertad necesarios para el mercado común europeo al reconocimiento de los derechos de libertad necesarios para la ciudadanía europea como tal.

escapa la fina naturaleza jurídica y política del ordenamiento europeo. Éste, de hecho, no es una supraestructura que pesa como cuerpo extraño sobre las constituciones nacionales. Es, en cambio, una estructura entrelazada con las estructuras constitucionales nacionales, tanto que forma una verdadera y propia unión de constituciones. Esto significa que hay una “comunicación de principios” entre los ordenamientos. Las cualidades democráticas de uno se trasladan a los otros, así como se contaminan sus defectos. Por lo tanto, los jueces constitucionales que en los Estados miembros de la Unión o en Luxemburgo velan por los principios democráticos, desarrollan una tarea común, son jueces “comunes” del sistema de garantías europeas.

Estas consideraciones resultan convalidadas por las formas y los procedimientos que conforman el paradigma del principio democrático de la Unión. No sólo porque junto a la tradicional **democracia representativa** esté fuertemente enraizada la **democracia de los derechos** y porque haya aparecido una forma de **democracia de participación**, sino porque en cada una de estas formas del principio democrático la conexión entre procedimientos europeos y procedimientos nacionales aparece como inseparable.

No debe por esto leerse en sentido absoluto y exhaustivo aquella norma del tratado que dice que el funcionamiento de la Unión se funda sobre la democracia representativa (art. 10 TUE)². Ni siquiera cuando especifica que hay un criterio de representación directa y un criterio de representación indirecta. Los ciudadanos están directamente representados a nivel de la Unión Europea por el Parlamento Europeo. Los Estados miembros están, en cambio, representados por sus respectivos gobiernos, a su vez, democráticamente responsables ante sus propios parlamentos nacionales. Ésta no es una declaración exhaustiva, porque el funcionamiento de la Unión se funda *también* en la democracia de los derechos y en la democracia participativa.

La **democracia representativa** es, en todo caso, aquella inmediatamente evocativa de mecanismos propios del constitucionalismo de todos los tiempos. Y es natural que el ordenamiento europeo apunte en primer lugar a ella para la propia legitimación *erga omnes*. El Parlamento Europeo es el eje de este sistema de legitimación. Su centralidad reside en su estructura y en sus funciones. En lo que se refiere a **su estructura**, tenemos:

- el criterio del carácter proporcional del voto;
- el criterio de la proporcionalidad regresiva;
- el voto por fusión (grupos políticos) y no por delegación nacional.

Los tres criterios son garantías para asegurar:

- la incorporación en el parlamento incluso de corrientes políticas minoritarias en la sociedad civil europea;
- la representación también de los estados más pequeños (cada uno de los 6 diputados de Malta representa 80 mil habitantes; cada uno de los 99 diputados de Alemania representa 830 mil);
- el carácter de supranacionalidad de la institución.

En cuanto a **sus funciones**, la centralidad radica en:

- su ya extensísima participación en el procedimiento de co-decisión legislativa (con el Consejo de Ministros y la Comisión);

- las funciones de orientación y control frente la Comisión (con la que forma un verdadero bloque institucional de tipo “fiduciario”);
- las funciones presupuestarias;
- el principio de *accountability* que hace valer ante el presidente del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y el mismo presidente del Banco Central Europeo.

Esta centralidad del Parlamento Europeo es atemperada por la fuerte irrupción en el ordenamiento de la Unión del principio de cooperación activa de los parlamentos nacionales (art. 12 TUE³ y protocolo n. 1⁴). Dicha cooperación interparlamentaria comporta un *transfert* recíproco de legitimación que es notable en materia de la defensa militar (donde los parlamentos nacionales cooperan con el Parlamento Europeo) y muy notable en el caso previsto por la institución de Convenciones comunes para la revisión constitucional de los tratados. Se trata de una cooperación que se prospecta en términos de competencia (y, de allí, un potencial conflicto) en el control que los parlamentarios nacionales ejercen sobre el respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, que son los principios internos que delimitan las atribuciones de la Unión en relación con las de los estados nacionales.

Esta cooperación, en definitiva, en un número reservado de materias y de procedimientos, se configura como una verdadera reserva de democracia representativa nacional. Es sobre estos puntos que la Corte constitucional federal alemana, con la sentencia del 30 de junio de 2009⁵, ha endurecido los procedimientos internos del propio Parlamento para garantizar “un consentimiento nacional formal e informado sobre el desarrollo de la integración” (sin perjuicio, naturalmente, de “la responsabilidad sobre la integración europea” que, según su Constitución, incumbe a la República Federal Alemana).

Este enlace de competencias, esta cooperación interparlamentaria, indica la existencia de un verdadero sistema parlamentario europeo, del cual tanto el Parlamento Europeo como los parlamentos nacionales son parte. Este sistema se caracteriza por una representación política del espacio público europeo homogénea tanto por estructura como por funciones, con un entramado de asambleas regionales y locales a las cuales se refieren, una y otra vez, los Tratados.

Como se ha dicho, junto a la forma de la democracia representativa, el principio democrático en la Unión Europea expresa también en la forma de la **democracia de los derechos**. El constitucionalismo internacional de nuestros días ha trasladado su atención de la **soberanía de los parlamentos a la soberanía de la persona, de la soberanía de la polis a la soberanía de los derechos**. En el centro de este engranaje y de estos equilibrios está el juez: el juez común europeo. Esto sucede:

- porque todo juez de cualquier Estado miembro puede, prejudicialmente, recurrir a la Corte de Justicia de Luxemburgo;
- porque la constitucionalización de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión ha establecido un extraordinario parámetro de tutela para las personas residentes en la Unión Europea.

Hoy el juez común europeo –el juez de las libertades– puede recurrir a dos textos: el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de 1950⁶ y la Carta de los dere-

chos fundamentales de la Unión Europea⁷.

¿Por qué a dos textos? Es un capítulo fascinante de la historia del derecho y de los derechos, bajo el signo de un impulso de convergencia. Sabemos que la prehistoria de la Unión Europea comienza con la declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 y sigue con el Convenio para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, fechado el 4 de noviembre de 1950. Por tanto, las dos son estructuralmente contemporáneas, aunque profundamente diversos en su razón de ser:

- La CECA nace como una acción política de liberación fundada en la economía. Pero en la Comunidad que se forma, la economía marcha sobre las ruedas de las libertades fundadas en los principios de la libre circulación de bienes, personas, empresas, capitales, servicios. Se trata de **libertades funcionales a la economía**.
- El Convenio nace, en cambio, sobre la afirmación incondicional del **principio de la libertad como base del constitucionalismo internacional**. Es un principio que se remonta, según la *vulgata*, al discurso del Presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, al Congreso de ese país en enero de 1941, cuando fueron declaradas las cuatro libertades contra “el nuevo orden de la tiranía”: “la libertad de expresión, la libertad de la necesidad, la libertad del miedo, la libertad de religión”⁸.

Es por ello que en estos sesenta años los ciudadanos de la Unión Europea han tenido que dirigirse al juez de Estrasburgo (Convenio de 1950) y no al juez de Luxemburgo (UE) para el reconocimiento de los derechos no estrictamente ligados a actividades económicas.

Pero eso no quita que por dos factores –es decir, la natural expansión de los principios de libertad (“la libertad es indivisible”) y la norma, esto es la incorporación “convencional” en los “principios generales” de la Unión (art. 6^o)– la Corte de Luxemburgo comience a pronunciarse también sobre derechos que se encuentran vinculados a necesidades económicas sólo por *relationem*, buscando homogeneidad con la letra y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Ahora, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea ciertamente representa una manifestación de la autonomía de la Unión Europea, como un ámbito más estrecho respecto a los 47 países adherentes al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (como indicando que no bastan las enunciaciones y las jurisprudencias incorporadas para el goce de la libertad, sino que es necesaria su conexión con el entero ordenamiento, como *breathing space*¹⁰, espacio vital, en el cual las libertades concretas se afirman).

En suma, la marcha de la Unión Europea va **del mercado a los derechos**, del reconocimiento de los derechos de libertad necesarios para el mercado común europeo al reconocimiento de los derechos de libertad necesarios para la ciudadanía europea como tal. Es en este recorrido que nace la **democracia de los derechos** en el espacio de la Unión: que no son solamente derechos del individuo sino también derechos de las formaciones sociales en las que se explica la personalidad individual.

Casi como corolario de la democracia de los derechos, nace en el nuevo Tratado el embrión de la **democracia de participación**. Se trata del reconocimiento del derecho que tienen al menos un millón de ciudadanos –pertenecientes a un número significativo de Estados miembros– de activar la iniciativa legislativa de la Comisión para provisiones que se juzguen necesarias por contar con vasto consenso popular.

El espacio público europeo está hecho de estas interconexiones entre las arenas políticas nacionales y una arena supranacional que se estructura progresivamente, no obstante las resistencias evidentes de intereses y poderes nacionales. Y de esta progresiva estructuración, el principio democrático, en sus distintas formas, es ciertamente el motor.

Notas

¹ Nota del Coordinador Editorial (N.C.E): este texto fue presentado y comentado (por Norberto Consani, director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata) en el seminario *Ideas e instituciones: ¿motores de la integración?*, el 15 de noviembre de 2010. Para más información, ver la *Presentación* en este número.

² Artículo 10 TUE:

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.
3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.
4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

³ Artículo 12 TUE:

- Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:
- a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;
 - b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
 - c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;
 - d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;
 - e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;
 - f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

⁴ Ver anexo.

⁵ El texto completo de la sentencia en castellano se encuentra disponible en el sitio de la Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS): http://www.ceps.es/Libraries/Noticias/setencia_sflb.ashx.

⁶ La traducción al español de la versión revisada del Convenio se encuentra en el sitio de la Tribunal Europeo de Derechos Humanos, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf.

⁷ Proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 y recogida, con adaptaciones, por el Tratado de Lisboa de 2009. El texto en español se encuentra en el sitio del Consejo de la Unión Europea: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=es>.

⁸ Ésta es la parte del texto que se refiere a las cuatro libertades, en versión original:

In the future days, which we seek to make secure, we look forward to a world founded upon four essential human freedoms. The first is freedom of speech and expression –everywhere in the

world.

The second is freedom of every person to worship God in his way –everywhere in the world.

The third is freedom from want –which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants– everywhere in the world.

The fourth is freedom from fear –which, translated into world terms, means a world-wide reduction of armaments to such a point and in such a thorough fashion that no nation will be in a position to commit an act of physical aggression against any neighbor– anywhere in the world.

El texto completo, en versión original, se encuentra en el sitio *From Revolution to Reconstruction - an.HTML project* del Department of Humanities Computing, University of Groningen, Países Bajos:

<http://odur.let.rug.nl/~usa/P/fr32/speeches/su41fdr.htm>.

⁹ Artículo 6 TUE:

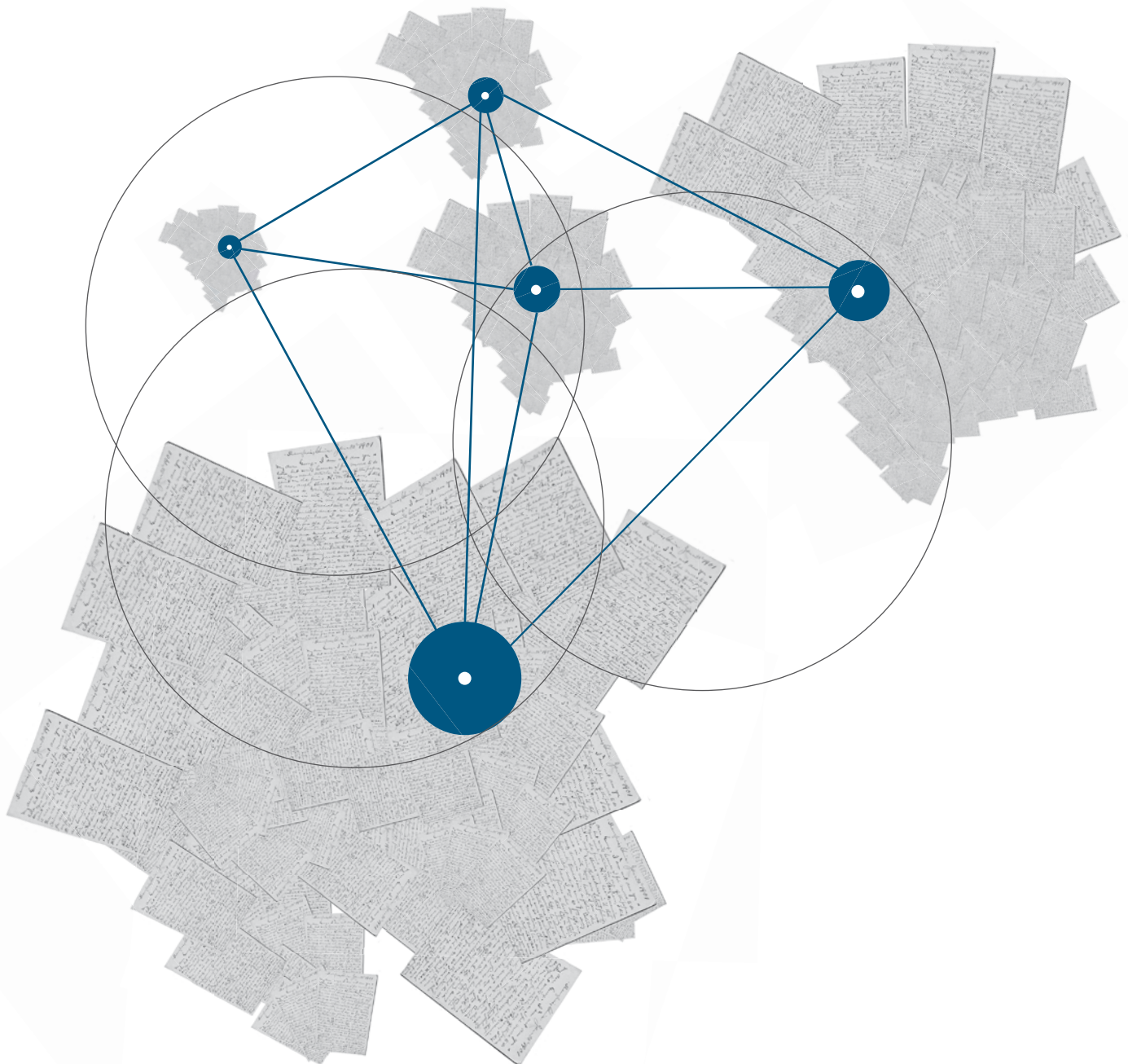
1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

3. 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.

¹⁰ Me refiero a la expresión utilizada por primera vez por la Corte Suprema de los Estados Unidos con referencia al “espacio” necesario para que la libertad de expresión tenga un significado real: ver *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254, 1964.



Anexo

PROTOCOLO n° 1 SOBRE EL COMETIDO DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA¹

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

RECORDANDO que el modo en que cada Parlamento nacional realiza el control de la actuación de su Gobierno con respecto a las actividades de la Unión Europea atañe a la organización y práctica constitucionales propias de cada Estado miembro;

DESEANDO impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión sobre los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea y otros asuntos que consideren de especial interés,

HAN CONVENIDO en las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica:

TÍTULO I

INFORMACIÓN A LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Artículo 1

Los documentos de consulta de la Comisión (libros verdes, libros blancos y comunicaciones) serán transmitidos directamente por la Comisión a los Parlamentos nacionales cuando se publiquen. La Comisión transmitirá asimismo a los Parlamentos nacionales el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política al mismo tiempo que los transmita al Parlamento Europeo y al Consejo.

Artículo 2

Los proyectos de actos legislativos dirigidos al Parlamento Europeo y al Consejo se transmitirán a los Parlamentos nacionales.

A los efectos del presente Protocolo, se entenderá por “proyecto de acto legislativo” las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo.

Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en la Comisión serán transmitidos directamente por ésta a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo.

Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en el Parlamento Europeo serán transmitidos directamente por éste a los Parlamentos nacionales.

Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones serán transmitidos por el Consejo a los Parlamentos nacionales.

Artículo 3

Los Parlamentos nacionales podrán dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad, con arreglo al procedimiento establecido por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en un grupo de Estados miembros, el Presidente del Consejo transmitirá el o los dictámenes motivados a los Gobiernos de esos Estados miembros.

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, el Presidente del Consejo transmitirá el o los dictámenes motivados a la institución u órgano de que se trate.

Artículo 4

Entre el momento en que se transmita a los Parlamentos nacionales un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión y la fecha de inclusión de dicho proyecto en el orden del día provisional del Consejo con miras a su adopción o a la adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo, deberá transcurrir un plazo de ocho semanas. Serán posibles las excepciones en caso de urgencia, cuyos motivos se mencionarán en el acto o la posición del Consejo. A lo largo de esas ocho semanas no podrá constatarse ningún acuerdo sobre un proyecto de acto legislativo, salvo en casos urgentes debidamente motivados. Entre la inclusión de un proyecto de acto legislativo en el orden del día provisional del Consejo y la adopción de una posición deberá transcurrir un plazo de diez días, salvo en casos urgentes debidamente motivados.

Artículo 5

Los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo, incluidas las actas de las sesiones del Consejo en las que éste delibere sobre proyectos de actos legislativos, se transmitirán directamente a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que a los Gobiernos de los Estados miembros.

Artículo 6

Cuando el Consejo Europeo prevea hacer uso de los párrafos primero o segundo del apartado 7 del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, se informará a los Parlamentos nacionales de la iniciativa del Consejo Europeo al menos seis meses antes de que se adopte una decisión.

Artículo 7

El Tribunal de Cuentas transmitirá a título informativo su informe anual a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo. *Artículo 8*

Cuando el sistema parlamentario nacional no sea unicameral, las disposiciones de los artículos 1 a 7 se aplicarán a las cámaras que lo compongan.

TÍTULO II

COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA

Artículo 9

El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión.

Artículo 10

Una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente. Esta Conferencia fomentará además el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas. La Conferencia podrá asimismo organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa. Las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.

Notas

¹ Protocolo n.1 (C 83/203, 30/3/2011), versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12007L/htm/C2007306ES.01014802.htm>].