

“EL FUTURO DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN POLÍTICA EN EUROPA”

**Por D. Antonio Embid Irujo,
ExPresidente de las Cortes de Aragón**

Bueno, pues muchísimas gracias, primero, por la invitación a tomar parte en este ciclo y dentro de esta Mesa Redonda que me permite coincidir y conocer a dos presidentes de parlamentos territoriales a los que yo no había tenido el gusto de tratar en mi época, porque, bueno, dentro del escalafón de presidentes soy un poco más antiguo y, por tanto, no hubo esa oportunidad.

En segundo lugar, muchas gracias también por estar en esta mesa, sentado con una vieja (aunque joven) compañera de Facultad, Natividad Fernández, que goza de todo mi aprecio y que dirigió mi interesantísimo programa de doctorado sobre Unión Europea, dentro del cual se enmarca esta Mesa Redonda.

He estado escuchando a los dos conferenciantes anteriores, comparando con las notas que traía, y dándome cuenta de que mi intervención no tenía nada que ver con la que ellos hacían; pero que, de alguna forma, podía ser complementaria de las aportaciones que ellos han expresado magníficamente. Y llevo una intervención, la mía, surgida tanto de experiencias personales como parlamentario, como también de reflexiones intelectuales, jurídicas, pues mi trabajo es ser jurista, y cualquier jurista hoy en día, sin ser profesor de Derecho Internacional, se ocupa, necesariamente, específicamente, del Derecho Comunitario y del funcionamiento de las instituciones comunitarias también.

En un momento, esta intervención y esta mesa redonda, de absoluta transición a no se sabe muy bien qué, aunque sabemos muy bien de dónde venimos; una transición, además, en las vísperas de un referéndum en Francia, que es realmente decisivo, sobre la continuidad de una senda o no. Cuando escuchaba a la Letrada de las Cortes Generales hablar de un protocolo que está absoluta y exclusivamente vinculado a la Constitución Europea, comprendía perfectamente esas palabras que todos escuchamos en la Facultad de Derecho, nada más ingresar en ella, acerca del valor perecedero de las inmensas bibliotecas de Derecho que pueden perecer, simplemente, con una palabra del legislador. Bueno, quizás pensaba, puede sucederle –ojalá que no- algo parecido a eso, a ese protocolo.

En segundo lugar, también, los parlamentos regionales, la vinculación... Escuché con mucha atención, me parecieron palabras muy profundas las de Joan Rigol, en el final del coloquio anterior; esa relación Senado-parlamentos regionales, parlamentos territoriales, parlamentos autonómicos, o nacionales, por qué no. Claro, la cuestión es que en este momento, otra vez de indefinición, de transición en nuestro sistema constitucional, lo que no sabemos en modo alguno, es ese futuro Senado. Si es futuro y es distinto del actual, ¿Sobré qué se sustentará? ¿Sobre los parlamentos, o más bien será sobre los gobiernos, siguiendo el ejemplo, últimamente muy poco edificante, del Bundesrat alemán? Bueno, eso todo quiere decir que llega a este debate, en este momento, en unas circunstancias muy sensibles y especiales para cuestiones tan aparentemente poco atractivas, como las que tenemos que tratar aquí, pues podamos calificarlas, por qué no, incluso de interesantes, y nuevas tareas apasionantes.

Y son cuestiones, además, fundamentalmente vinculadas al valor de las palabras. Yo he leído muchas veces, y muy despacio, el título de las jornadas, en las que se requería mi participación: *Parlamentos y déficit democrático en Europa*, y me daba cuenta que cada una de estas palabras tiene una carga, un

valor semántico, que merece, desde luego, matizaciones, interpretaciones, y no unas lecturas muy simples. Europa. Europa. ¿Qué Europa? ¿La de ahora, la actual? ¿La del futuro? Incluso en la Mesa Redonda, se nos pone como *leitmotiv* de nuestra intervención *La unión política en Europa*; y “unión política”, ¿Qué es? ¿supresión de fronteras? ¿fusión de países? ¿fusión de gobiernos? ¿o es otra cosa? Y desde luego, el mundo de las interpretaciones y de las posibles derivaciones hacia caminos muy distintos, está inmerso en la palabra “democracia”, o en la palabra “democrático”. La democracia es un concepto, no unívoco, en modo alguno, y muy difícil de sintetizar en pocas palabras.

Lo que es cierto es que todas estas palabras son objeto posible de matices. Quizás no hubiera tres personas en esta sala que las interpretaran en la misma dirección, y lo que es evidente, también, es que los organizadores de las jornadas, incluso guían subliminalmente -y no digo que tengan mala intención, ni mucho menos-, hacia ese tipo de interpretaciones posibles de la palabra “*democracia*”, cuando dicen que hay un déficit democrático en Europa.

Bueno, pues mi interpretación de todo esto comienza por no contener en la palabra “*déficit democrático*” ningún tipo de valoración negativa, en lo más mínimo. Por tanto, de no postular transformaciones radicales del modelo, sino de pensar, simplemente, qué es que la Unión Europea -primeramente Comunidad Económica, comunidades europeas-; que tiene unas reglas específicas de juego, que solamente si son bien comprendidas -y lo son, desde los parámetros específicos europeos-, no llevan a tirarse de los pelos, a lamentarse por las oportunidades perdidas, por esa isla poco democrática que aparecería en el marco de un continente bañado en la democracia; quien llevaría, consiguientemente, a intentar remediar de las múltiples formas posibles, y una de ellas es ese protocolo del que se nos hablaba antes, ese déficit democrático.

¿Y si hay una voluntad específica de los estados dentro de ella? ¿Y si, por lo tanto, lo que cuenta en última instancia, pero como algo connatural, ínsito a la misma Unión Europea, es la voluntad de los estados? El lamentarse, el criticar, para el funcionamiento del Parlamento Europeo, creo que es salirnos; creo que es leer la Unión Europea desde la perspectiva de los derechos internos, desde la perspectiva del clásico parlamentarismo, que todos hemos vivido, bebido, conocido y desde luego, alabado, pero que no sirve para entender el funcionamiento de las instituciones europeas. Ítem más: que muchas veces, cuando se ha discurrecido sobre la forma de subvenir ese funcionamiento poco democrático de las instituciones europeas, lo que se ha hecho es abocar a un funcionamiento entonces poco eficaz, y siempre recuerdo que la eficacia es uno de los principios constitutivos, constitucionales, del funcionamiento de la Administración pública en España, y no debe de serlo de otra forma en otro tipo de organizaciones.

El ejemplo del Parlamento Europeo, surgido como Asamblea en 1957 aunque ya con textos específicos destinados a prever que en un futuro -que tardó en llegar veintidós años-, ese parlamento, representaría a los ciudadanos de los estados miembros de la Unión el ejemplo de la contemplación del devenir de este Parlamento Europeo es más que significativo. Primero, la misma consecución de su nombre, “*parlamento*”, que no está en los tratados fundacionales; segundo, la idea clarísima en todos los parlamentarios, porque provienen de los parlamentos nacionales, en el primer momento eran ellos mismos parlamentarios nacionales, nunca ha sido incompatible, aunque lo hayamos hecho desde la perspectiva del derecho español, ser parlamentario europeo y parlamentario nacional. Por lo tanto, trasladan estos parlamentarios nacionales a las instituciones europeas, al mismo reglamento del Parlamento Europeo, las experiencias nacionales. Como digo, esa lectura del Parlamento Europeo, desde los prismas internos, es un poco enmascaradora del real fenómeno y, normalmente, además conduce a una profunda melancolía por quien se introduce con ese tipo de análisis.

Cada vez que se ha intentado -y se ha intentado muchas veces, y ha pasado a los tratados, además, constitutivos- incrementar el ámbito de competencias del Parlamento Europeo, donde estaría la cuna, la sede de la democracia, incrementar su participación, lo que se ha hecho es incrementar realmente el lastrado funcionamiento democrático de las instituciones europeas que para mí es uno de los principales déficit que se tiene que reprochar al mismo. No es infrecuente, sino justamente lo contrario, que cualquier procedimiento normativo lleve tres o cuatro años, si no más, de tramitación en el ámbito del Parlamento Europeo. Afortunadamente, las legislaturas del Parlamento Europeo duran cinco años, porque si no, desde la perspectiva del parlamento nacional, sería algo así parecido, como aquel que dice, a una obra, y la ve acabar por los sucesores. Y no estoy pensando en absolutamente nada personal.

Bueno, eso es, digamos, la forma equivocada de contemplar este funcionamiento del Parlamento Europeo, de las instituciones, que conduce en mi opinión, muchas veces, a resultados equivocados, cuando se tratan de aplicar las medicinas a un diagnóstico equivocado, los remedios médicos. Yo creo, sin embargo, que hay otra forma de enfocar estas soluciones. El año 1992 fue un año mágico, no sólo desde la perspectiva española, los Juegos Olímpicos, Sevilla... No. 1992 es el año del Tratado, que luego hemos venido en llamar “*de Maastricht*”, o con la referencia de Maastricht. Pero 1992 es también el año en que se reforma la Constitución francesa, y la Ley fundamental de Bonn; directamente reformas implicadas por la aprobación del Tratado de la Unión hecho en Maastricht, y se reforman de manera mucho más profunda que en nuestra Constitución, que simplemente añadió una palabra en el artículo 13.

Tanto en la Constitución francesa como en la Ley fundamental de Bonn, se introduce el principio -y se lleva a la Constitución- de que hay que crear, dentro

de la Asamblea francesa y dentro del Bundesrat y del Bundestag alemán, una Comisión de Asuntos Europeos, en donde los respectivos gobiernos tienen que llevar sus posiciones, las posiciones que van a defender antes de los consejos europeos; y tienen que ser esas posiciones defendidas ante esas comisiones; comisiones que adoptan decisiones que deben ser –y estoy simplificando los matices semánticos de ambas reformas constitucionales- tenidas en cuenta. Es decir, que no son vinculantes.

Pero sobre todo, 1992 también es la fecha de la aparición de una sentencia capital, en mi opinión, para el enfoque de cualquier problema sobre los déficit democráticos en Europa y sus soluciones. Una sentencia capital del Bundesverfassungsgericht, Tribunal Constitucional Federal Alemán, que responde a un recurso de amparo formulado por quien dice que Alemania no debe de ratificar el Tratado de la Unión hecho en Maastricht porque precisamente ese tratado quita competencias fundamentales a los estados; y donde existe el núcleo de la soberanía popular, y donde está realmente representado el pueblo, no es en ese parlamento -mucho más cerca de Bonn en aquel momento que de Madrid-, ese parlamento de Bruselas, sino que donde está realmente la soberanía popular es en Bonn. Y que por lo tanto, no sería factible entregar a un poder externo elementos decisivos para la conformación de la vida cotidiana derechos fundamentales, derechos sociales, de los ciudadanos alemanes.

El Tribunal Constitucional Federal Alemán rechaza ese recurso, lo desestima. Es fácil decir cuál fue el fallo, porque todos sabemos que Alemania suscribió ese Tratado de la Unión. Pero eso no es lo esencial en esa sentencia, sino el método interpretativo de la misma sentencia y el emplazamiento que el Tribunal Constitucional Federal Alemán está haciendo a su Gobierno, y está haciendo al resto de los gobiernos europeos, si quieren continuar con un determinado camino dentro de las estructuras de la Unión.

Lo que el Tribunal Constitucional Federal Alemán hace, después de examinar la naturaleza jurídica de la Unión, después de examinar los poderes que el Tratado de la Unión hecho en Maastricht otorga a las instituciones europeas, es decir que nada de eso afecta todavía decisivamente al funcionamiento de la democracia representativa alemana. Pero que si en algún momento, como consecuencia de la evolución en los tratados comunitarios, pudiera pensarse que se concedían, desde el punto de vista de la institución, de Alemania, poderes decisivos al Parlamento Europeo –al Parlamento y a las instituciones europeas-; Alemania no estaría legitimada para suscribir tal reforma de los tratados comunitarios. Eso se dice en 1992, eso no es Historia, eso es presente; y está marcando, a mi parecer decisivamente -siempre recomiendo a mis alumnos la lectura de esta sentencia, que es fundamental- cuáles son los verdaderos términos de planteamiento del problema de las instituciones europeas en relación con las instituciones nacionales.

El núcleo, el control del poder, hoy debe de encontrarse en el ámbito concreto de los parlamentos nacionales, porque allí se expresa de verdad la democracia; porque allí hay la capacidad decisiva de crear, de derribar gobiernos; porque allí existe la capacidad decisiva de crear la ley vinculante para las decisiones que afectan a los ciudadanos.

No hay que olvidar en ningún momento el significado de esta sentencia, que a mí me sirve para enfocar el último tramo de mi intervención, y demostrar cómo la misma era complementaria, como les dije hace un momento, con las perspectivas que había escuchado a los dos letrados que habían intervenido anteriormente. Porque, y ésta es mi medicina, mi remedio particular, no a una enfermedad congénita, imposible de sanar, sino a una característica sin más, constitutiva (está en los genes, ahora que se habla tanto del análisis del genoma humano); bueno, pues esto está en los genes de las instituciones europeas, que las cosas deben ser tal como son, y que si fueran de otra forma,

es que no estaríamos hablando de la Unión Europea sino de un ente absolutamente distinto.

Bueno, pues el remedio solamente puede encontrarse en los parlamentos nacionales, en los parlamentos regionales; pero a mi parecer, de una forma completamente distinta, o por lo menos, si quieren, complementaria, como se ha planteado en este momento. Yo creo que la clave del asunto no es otra vez el encerrarnos en esa mecánica burocrática: informes, dictámenes, transmisión, calificaciones, principio de subsidiariedad...; tres semanas, cuatro semanas, tres meses, cuatro meses... Digamos sinceramente, para los que conocemos el funcionamiento de las instituciones públicas, que inevitablemente, van a llevar consigo nuevos retrasos en la adopción de las decisiones normativas fundamentales europeas, con –además– el aparato añadido que eso nos subviene: el déficit democrático. Porque son opiniones, opiniones de setenta, de ochenta cámaras, que llegan a la institución comunitaria correspondiente: Comisión, Parlamento, Consejo, etcétera; y que solamente obligan realmente a tener en cuenta.

Yo creo que la clave del asunto es la dirección que marcaron las reformas constitucionales francesa y alemana de 1992 que es que las discusiones, los trámites, las disquisiciones europeas, se entablen allí donde tiene lugar una relación profunda, una relación jurídica; una relación jurídico-constitucional, entre Parlamento y Gobierno, o sea, entre la Asamblea francesa y su Gobierno; entre el Bundestag y su Gobierno; entre las Cortes Generales y su Gobierno, previamente o posteriormente a que el Gobierno correspondiente exprese la posición del país en el seno de los consejos comunitarios.

Y esto, que me parece elemental, de la misma manera al nivel de los parlamentos regionales, pero con mayor énfasis en este momento, dada la poca costumbre de los parlamentos regionales en la adopción de prácticas como éstas -pero para las que tienen desde luego- todos los elementos del

mundo a su favor. Porque así como los gobiernos nacionales expresan su posición en las votaciones que tienen lugar en su momento, en los asentimientos de los consejos europeos, también los gobiernos regionales y otra vez la relación jurídico-constitucional estatutaria establecida entre el parlamento y el Gobierno, expresan su posición en las periódicas conferencias sectoriales que tienen lugar a convocatoria de los ministros del ramo con muchas veces órdenes del día directamente vinculados a temas europeos. Debe de establecerse esa dialéctica entre el parlamento regional y el Gobierno regional, en torno a las posiciones que el Gobierno y los consejeros van a defender en las conferencias sectoriales han defendido, o en torno a simplemente las trascendencias para la comunidad autónoma correspondiente de determinadas medidas comunitarias; incluyendo, obviamente, la transposición del Derecho Comunitario, que no es –apunto- monopolio de los parlamentos territoriales, sino que es compartida, en la mayor parte de las ocasiones, entre los gobiernos y los parlamentos. Porque el principio de reserva de ley, que es el único que justificaría la intervención en exclusiva de los parlamentos territoriales, normalmente no opera en las transposiciones directas del Derecho Comunitario, sino que normalmente, también lo que sucede es que opera a nivel exclusivamente de decreto, y ahí el parlamento no tiene nada que hacer excepto desde el punto de vista del control político posterior.

Concluyo, por eso, con esta perspectiva. Pongo énfasis en ella, sé que es complementaria con lo que antes y anteriormente se ha dicho, pero añado que no sólo, en mi opinión, es complementaria, sino que es sustancialmente prioritaria, no para que se pueda enjugar el déficit democrático, sino para que las instituciones de cada comunidad autónoma, en el caso español, saquen todas las consecuencias posibles al bendito sistema democrático en el que, desde 1983 en el caso de Aragón, un poco antes en el de Andalucía y el de Cataluña, presidentes que me acompañan en esta mesa tenemos la oportunidad de vivir en nuestro Estado de las autonomías.

Muchas gracias, y disculpas por esta especie de *sprint* final al que me he tenido que lanzar necesariamente.

Zaragoza, 27 de mayo de 2005.