

**CIUDADANÍA EUROPEA  
Y REPRESENTACIÓN POPULAR**

por MANUEL MEDINA ORTEGA



## SUMARIO

### 1.<sup>a</sup> CONFERENCIA: LA CIUDADANÍA EUROPEA

1. **Nacionalidad y ciudadanía; elementos políticos y jurídicos.**
2. **La supranacionalidad.**
3. **El desarrollo de una ciudadanía europea.**
4. **Elementos excluyentes e incluyentes de la ciudadanía europea: los ciudadanos no comunitarios y los problemas de la inmigración.**

### 2.<sup>a</sup> CONFERENCIA: REPRESENTACIÓN POPULAR Y SUPRANACIONAL

1. **De la democracia directa a la democracia representativa.**
2. **La estructuración de la representación popular en las democracias modernas.**
3. **La incidencia del federalismo en las democracias constitucionales.**
4. **La representación popular en las organizaciones internacionales.**
5. **La representación popular en las organizaciones supranacionales.**

### 3.<sup>a</sup> CONFERENCIA: LA ESTRUCTURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR EN LA NUEVA UNIÓN EUROPEA

1. **Legitimidad democrática, representación popular y separación de poderes.**
2. **El Parlamento Europeo como cámara de representación popular.**
3. **La representación popular indirecta: Consejo y Comisión.**
4. **El papel de los parlamentos nacionales.**
5. **La «gobernanza europea» y la «sociedad civil».**



## 1.<sup>a</sup> CONFERENCIA: LA CIUDADANÍA EUROPEA

### 1. Nacionalidad y ciudadanía: elementos políticos y jurídicos

Aunque los términos «nacionalidad y ciudadanía» se utilizan hoy de modo indiferenciado, históricamente hunden sus raíces en momentos bien distintos y aparecen vinculados a realidades sociales diferentes.

La palabra «ciudadanía» se origina en Roma. La ciudadanía romana era la condición para el ejercicio de cualquier tipo de derechos en la República, desde el sufragio hasta la facultad de hacer testamento o ejercitar la patria potestad. Frente a los ciudadanos romanos, los peregrinos o forasteros no estaban sometidos al derecho romano, sino a un derecho especial, el *ius gentium*, y no podían siquiera recurrir a la jurisdicción ordinaria del pretor, sino a una jurisdicción especial, la del *praetor peregrinus*.

Si, en principio, sólo podían ser ciudadanos los habitantes de la urbe, la ciudadanía se fue ampliando a la zaga de las conquistas: primero a los latinos, luego a todos los italianos y finalmente a todos los habitantes del Imperio. Augusto se enorgullecía de haber *censado* a cinco millones de ciudadanos. El Emperador Antonino Caracalla en el año 212 extendió la ciudadanía a todos los habitantes del Imperio, pero más preocupado por recaudar impuestos que por otorgar derechos constitucionales a pueblos conquistados que, en todo caso, no podían ejercer tales derechos en su plenitud al estar alejados físicamente de la urbe.

Con la desaparición del Imperio Romano de Occidente, la categoría de «ciudadano» dejaría de tener sentido. En su lugar, aparecen nuevas categorías derivadas de las instituciones feudales, como la de «súbdito» o «vasallo». A medida que se fueron consolidando las monarquías, el concepto de «súbdito» se iría imponiendo.

La palabra «nación» surge en la Universidad de París para designar a los estudiantes que utilizaban entre sí una lengua determinada y se sentaban a comer en una misma mesa en el comedor común: se habla, así, de la «nación española», la «nación francesa», la «nación alemana» o la «nación italiana», para iden-

tificar a algunas de las naciones más representativas con lenguas propias bien diferenciadas.

El Estado dinástico de la Edad moderna no tenía necesidad de este concepto de nación, precisamente por su carácter supranacional. En Francia coexistían poblaciones de lengua francesa con occitanos, alemanes, bretones, vascos y catalanes. En España, castellanos, gallegos, catalanes y vascos eran todos súbditos de su majestad el Rey, Austria o Borbón. En Inglaterra, coexistían ingleses, galeses, escoceses e irlandeses. En Alemania e Italia, las divisiones territoriales internas no respondían a ningún tipo de afinidad lingüística o nacional, sino al azar histórico o a la política dinástica.

La utilidad de los conceptos de «nación» y «nacionalidad» sólo surge con la Revolución Francesa. Arrumbado el Estado dinástico, los revolucionarios necesitaban un vínculo legitimador que permitiera recabar el apoyo del pueblo frente a los enemigos exteriores de la República y ese vínculo se encontraría en la nación. Los revolucionarios franceses utilizan también la palabra «ciudadano» para justificar documentos como la *«Carta de los derechos del hombre y el ciudadano»* o para la recluta en masa: *«a las armas, ciudadanos»* sería el lema de los ejércitos de la Revolución y del Imperio.

Con el desarrollo del Estado constitucional, los conceptos de «nacionalidad» y «ciudadanía» se llenan de contenido jurídico. El ciudadano o nacional aparece ligado al Estado por un vínculo especial que justifica el llamamiento al servicio de las armas, le da derecho a la protección del Estado, le abre el acceso a la justicia, y fundamenta los derechos políticos. Ese vínculo se puede adquirir por nacimiento, por residencia en el territorio del Estado, o incluso por actos expresos de acatamiento o lealtad a la comunidad política. Pero tiene siempre un carácter místico, que puede justificar incluso duras penas si se infringen las obligaciones ciudadanas, como en los casos de traición al Estado o deserción de sus ejércitos. La generalización del uso de documentos como el pasaporte o la cédula de identidad permite la fácil identificación de la nacionalidad, que confiere los derechos plenos de ciudadanía, frente al extranjero, que sólo goza de derechos limitados.

## 2. La Supranacionalidad

El carácter místico del vínculo entre el ciudadano y su Estado, que evoca de algún modo la comunión del cristiano con la Iglesia, impone la exclusividad del vínculo de ciudadanía. Sólo es posible ser nacional de un país, pues el ciudadano ha de defender a su patria contra todo enemigo exterior. En una sociedad internacional en la que rige el modelo hobbesiano de la lucha de todos contra todos, el Estado no puede tolerar que sus ciudadanos sean a la vez súbditos de otro país. La nacionalidad es una relación exclusiva y excluyente. La adquisición de una nueva nacionalidad supone la pérdida de la nacionalidad anterior, aunque sea como consecuencia de un acto del estado civil como el matrimonio o la adopción. La nacionalidad se puede perder por entrar al servicio de un Estado extranjero, sobre todo al servicio de las armas.

Durante el siglo XX, sin embargo, comenzaron a desarrollarse tendencias cosmopolitas que permiten relativizar el vínculo nacional. Tanto la SdN como la ONU pretenden configurar un mundo en el que la soberanía nacional resulta suavizada por las exigencias de paz y de solidaridad internacional. Si, de conformidad en el Pacto Briand-Kellogg y el texto de varias constituciones nacionales, los Estados renuncian a la guerra como instrumento de política nacional, y si la ONU proscribe el empleo o amenaza de la fuerza, la exclusividad nacional puede ser relativizada, y la nacionalidad de un Estado puede ser compatible con la de otro. Es así como un país como España, con un gobierno que se declaraba nacionalista, concluyó acuerdos de doble nacionalidad con casi todos los países de la América latina. Por otro lado, podían producirse situaciones en que actos del estado civil como el matrimonio o la adopción impusieran a un ciudadano de un Estado la adquisición de la nacionalidad de otro Estado, sin que el primer Estado estuviera dispuesto a renunciar al vínculo de ciudadanía. Se van multiplicando, de este modo, los supuestos de doble nacionalidad.

En un curso explicado por el profesor don Federico de Castro y Bravo en la Academia de Derecho internacional de La Haya en el verano de 1961, se apuntaba a un paso más: la supranacionalidad.

De Castro no había inventado la expresión, que ya era de uso corriente para designar el proceso de integración que representaban las Comunidades europeas. Pero la supranacionalidad no se concebía entonces como un vínculo jurídico. De Castro trató de crear una nueva categoría que, yendo más allá de la nacionalidad doble o múltiple, pudiera acoger a ciudadanos de diferentes comunidades políticas bajo un paraguas común. Sin olvidar a la vieja categoría de ciudadano romano en la época imperial, podía invocar la algo vaga nacionalidad británica, reconocida a todos los súbditos del Imperio, coexistente con nacionalidades subordinadas. Apuntaba también De Castro a posibles nacionalidades de conjuntos de Estados independientes, como la Comunidad de Francia con sus antiguas colonias, y a una Comunidad iberoamericana que incluyera a españoles, portugueses e iberoamericanos. Finalmente, el desarrollo de las propias Comunidades europeas requeriría eventualmente un vínculo especial con las instituciones supranacionales, compatible con el mantenimiento de los vínculos nacionales respectivos.

### 3. El desarrollo de una ciudadanía europea

Antes de que se desarrollara tal vínculo supranacional, las Comunidades europeas establecieron las bases para esa relación al incluir entre las cuatro libertades fundamentales, además de las de tráfico de mercancías, de circulación de capitales y de prestación de servicios, la libre circulación de personas. Concebidas las Comunidades europeas como organizaciones económicas, sin perjuicio del fin último de «*sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*» que recoge el párrafo primero del preámbulo del Tratado de Roma, la libre circulación de personas revestía dos modalidades: la libre circulación de trabajadores (artículos 48 y 51) y la libertad de establecimiento de las

nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro (arts. 52 a 58). Se establecía también una prohibición general de discriminación por razón de nacionalidad entre los Estados miembros.

El Acta Única de 1986 estableció además, un derecho general de los ciudadanos europeos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, sin vincularlo expresamente al ejercicio de actividades laborales o al derecho de establecimiento.

Fue una iniciativa del presidente del Gobierno español, Felipe González, la que llevó a la introducción en el Tratado de Maastricht de disposiciones especiales sobre la ciudadanía de la Unión en su artículo 8, que ha pasado a convertirse en los artículos 17 a 22 del Tratado de Amsterdam.

La ciudadanía europea está concebida en términos bastante modestos. Se trata de una ciudadanía subsidiaria, ya que es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, y la tiene todo el que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro. Los derechos y deberes aparecen enumerados de modo específico en el Tratado de la Comunidad europea: derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (artículo 18), a ser elector y elegible en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 19), a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro (artículo 20), al derecho de petición al Parlamento Europeo, a dirigirse al defensor del pueblo, y a dirigirse por escrito en su lengua estatal a las instituciones europeas (artículo 21).

Sobre la base de un alto grado de aceptación de la noción de ciudadanía europea, las instituciones han ido desarrollando normas que facilitan el trabajo de los nacionales de los Estados miembros en diferentes países comunitarios mediante la acumulación de los períodos de cotización a la seguridad social, disposiciones especiales sobre trabajadores fronterizos, derecho a hacerse acompañar por familiares, residencia continuada después de terminada la prestación laboral, libertad de residencia para estudiantes, etc. En todo caso, la frontera sigue siendo una realidad. La diversidad de sistemas nacionales de protección social, las dificultades de cambio de residencia y factores culturales diversos hacen que la movilidad personal en el ámbito comunitario no haya crecido, sino que, al contrario, haya disminuido. Los ciudadanos comunitarios prefieren quedarse en casa, y las migraciones intracomunitarias se han reducido al mínimo. Las prestaciones de desempleo, al ser de carácter nacional, desincentivan las migraciones intracomunitarias.

En este ambiente de amplia tolerancia de la inmigración intracomunitaria, el comisario Antonio Vitorino acaba de proponer nuevas medidas para facilitar el derecho de libre circulación y residencia:

- Que los individuos y sus familias que decidan desplazarse a otro país de la Unión Europea no tengan que pedir permiso de residencia durante los seis primeros meses de residencia en lugar de los tres que se exigen hoy;
- Superado este período, bastará su inscripción en un registro público, y transcurridos cuatro años adquirirían el derecho a la residencia permanente e indefinida, en lugar de tener que solicitar cada cuatro o cinco años los permisos de residencia, como se hace hoy en casi toda Europa;



- Para obtener el permiso de residencia bastará con una declaración sobre los ingresos, eliminándose el actual sistema de autorización administrativa previa;
- En definitiva, se va hacia un sistema de eliminación de cualquier tipo de requisitos para los desplazamientos de los ciudadanos comunitarios en el territorio de la Unión Europea.

#### **4. Elementos excluyentes e incluyentes de la ciudadanía europea: Los ciudadanos no comunitarios y los problemas de la inmigración**

Por contraste con las facilidades que hoy se otorgan a los ciudadanos comunitarios, los que no tengan la condición de ciudadanos comunitarios se encuentran con dificultades jurídicas para atravesar las fronteras interiores de la Unión. Así, las numerosas personas residentes en el Reino Unido que carecen de la nacionalidad británica, no tienen el derecho a desplazarse libremente dentro de la Unión. Lo mismo ocurre con los turcos residentes en Alemania que no hayan adquirido la nacionalidad de la República federal, y con los latinoamericanos no españoles residentes en España.

La ciudadanía común puede, así, acentuar la exclusión de los residentes que no sean ciudadanos de la Unión. El tratado de Schengen, concertado en un principio entre varios Estados de la Unión, y cuyo acervo ha sido integrado posteriormente en el ámbito comunitario (protocolo n.º 2 anejo a los tratados de Amsterdam) tiene como contrapartida acuerdos sobre las fronteras exteriores, y disposiciones en el TCE sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la circulación de personas (Título IV de la 3.ª parte TCE, artículos 61 a 69), que imponen, entre otras cosas, una política común de visados. Recordemos al respecto las protestas de intelectuales a consecuencia de la aceptación por el Gobierno Español de la exigencia de visados para el ingreso en la Unión Europea de ciudadanos colombianos.

Recientemente, el mismo comisario Vitorino ha sacado adelante una Comunicación de la Comisión dirigida a aceptar la realidad de que la Unión Europea ha pasado a ser territorio de inmigración, y que los inmigrantes son necesarios a consecuencia del envejecimiento de la población europea. Pero las propuestas de Vitorino, que sólo se encuentran en una fase inicial de elaboración, mantienen un diferencial entre los derechos de los ciudadanos comunitarios y los de los no comunitarios. Una propuesta de directiva del Consejo de 13 de marzo de 2001 (COM(2001)127 final) se propone regular el estatuto de los nacionales de terceros países con derecho a residencia permanente en un país comunitario que aproxima su estatuto al de los ciudadanos europeos pero sin igualarlo plenamente.

Aunque en determinados países comunitarios se reconoce a los inmigrantes el derecho a participar en los procesos electorales como electores o elegibles, en la generalidad de la Unión prevalece la vinculación de los derechos políticos a la nacionalidad. En países como Alemania, Bélgica o Francia, en los que existe un alto porcentaje de población inmigrante sin nacionalidad comunitaria, se

produce así un falseamiento del sistema democrático. Es una situación similar a la de la República romana, en la que sólo intervenían en la vida política los «ciudadanos romanos», mientras que los «peregrinos» carecían de todo tipo de derechos políticos. Éste es un dilema que se plantea hoy en el conjunto de la Unión Europea: el reconocimiento de que nuestras comunidades nacionales han dejado de ser homogéneas étnicamente; y de que nuestros sistemas democráticos pueden resultar pervertidos si no tienen acceso al sistema político los representantes de las nuevas minorías étnicas. La no integración de las nuevas minorías en el sistema social y político puede dar lugar a sociedades duales que generen conflictos como los que han surgido en los Balcanes y en algunos países americanos.

## 2.<sup>a</sup> CONFERENCIA: REPRESENTACIÓN POPULAR Y SUPRANACIONALIDAD

### 1. De la democracia directa a la democracia representativa

En la Atenas de Pericles, la democracia se entendía, en sentido literal, como gobierno del pueblo constituido en asamblea. La *polis* se dividía en cien *demoi* rurales y urbanos, cada uno con su asamblea que designaba a los magistrados por elección anual. Cada una de las tribus en que se descomponía la población elegía a cincuenta miembros del Consejo de los 500, y cada décima parte del año los cincuenta miembros de turno de una tribu actuaban como *pritanos* o mesa de la asamblea, y se turnaban de noche por tercios para mantener la seguridad de la comunidad. Los *pritanos* garantizaban la continuidad en la dirección de los asuntos públicos, convocaban al Consejo y la Asamblea y establecían sus órdenes del día. Bajo este régimen asambleario, los nueve *arcontes* o magistrados eran sorteados cada año entre las listas presentadas por los 100 *demoi* después de ser examinados por el Consejo. El *arconte* epónimo daba nombre al año, pero no tenía poderes especiales. El *Areópago* o Tribunal Supremo, integrado por los antiguos *arcontes*, asumía la jurisdicción en asuntos penales y la supervisión de la administración, pero esta última función fue asumida en el momento alto de la democracia por jurados populares. Los diez *estrategas*, o jefes militares, eran elegidos anualmente, tenían que ser confirmados mensualmente por el Consejo y eran revocables en todo momento, aunque podían ser reelegidos. Entraban en funciones en el mes de julio. Los *estrategas* administraban el ejército y la flota y asistían al Consejo. Podían convocar la Asamblea en sesión extraordinaria y tenían precedencia para inscribir asuntos en el orden del día. En el caso de expediciones al extranjero, uno de ellos se convertía en *estratega superior*, aunque nunca se estableció un mando auténticamente unificado, ya que toda decisión se discutía abiertamente entre los *estrategas*.

Una garantía democrática adicional era el *ostracismo*, que permitía alejar de la ciudad a las personalidades, especialmente magistrados o antiguos magistrados, que se consideraban peligrosos, mediante votación popular, con la inscrip-

ción del nombre en unas tarjetas de barro (*ostracas*). Así, personalidades tan destacadas como Alcibíades o Tucídides fueron condenadas al ostracismo.

Los atenienses consideraban el gobierno directo del pueblo tan esencial que se entendió que la democracia había terminado cuando los oligarcas establecieron un Consejo de ancianos, durante la época más crítica de la guerra del Peloponeso, que sustituiría a la Asamblea, y redujeron a 5.000 los ciudadanos con derecho a participar en el gobierno de la ciudad, aunque subsistían la Asamblea y el Consejo, estos últimos con el orden del día controlado por los oligarcas.

Para Polibio de Megalópolis, Roma había sabido combinar sabiamente las tres formas de gobierno que había sistematizado Aristóteles: la democracia, la aristocracia y la monarquía. La monarquía encontraba su expresión en los magistrados, sobre todo en los cónsules, que actuaban durante su mandato anual como verdaderos reyes. La aristocracia estaba representada por el Senado, con facultades de decisión en materia de guerra, paz y acuerdos internacionales. La democracia directa romana la ejercía el pueblo encuadrado militarmente en los comicios, que votaba las leyes y elegía a los magistrados. En Roma se da, así, una transición de la democracia directa a la democracia representativa.

Como ha señalado Gregorovius, las instituciones republicanas se mantuvieron en Roma durante toda la Edad Media, aunque desde el Principado de Augusto se fueron vaciando de contenido, de modo que acabaron cayendo en manos de familias poderosas como los Colonna, para no hablar del papel superior del Papado y de la curia cardenalicia. Pero en otras ciudades italianas como Florencia, Génova o Venecia, las instituciones republicanas subsistieron durante mucho tiempo, con enfrentamientos entre poderes. Los dogos venecianos eran verdaderos monarcas electivos enfrentados a las instituciones patricias. En Florencia, la *Signoria* aristocrática se enfrentó al pueblo hasta que los Medici se convirtieron en auténticos monarcas.

Fuera de Italia, los procesos de consolidación de las monarquías territoriales durante la Edad Media fueron acompañados del desarrollo de instituciones de representación popular que, generalmente, pactaban con los reyes para defenderse de las exacciones de la nobleza o del poder eclesiástico. En Castilla y León, los reyes conceden fueros a los municipios y convocan Cortes desde el siglo XII para recabar apoyos financieros de los representantes de las ciudades y desarrollar una administración civil y militar que permitiera mantener la paz interior y defender el reino frente a los ataques externos. En Francia, los reyes centralizadores convocan «estados generales» con la participación de los tres brazos, nobleza, clero y burguesía, para estabilizar el sistema político y obtener ingresos fiscales de las ciudades. En Inglaterra, desde la época de Simón de Monfort existen instituciones parlamentarias representativas, que garantizan la cohesión entre la monarquía y sus súbditos.

Con el comienzo de la Edad Moderna, sin embargo, se producen cambios sustanciales en las relaciones entre los diferentes estamentos de los reinos modernos. En España, Carlos I impone la monarquía absoluta, ejecuta a los representantes comuneros sublevados que derrotó en Villalar y deja de necesitar a las Cortes para obtener ingresos. En Francia, el poder real se consolida a partir de Enrique IV, y desde Luis XIV no necesitará convocar a los Estados generales

hasta que la necesidad económica aprieta a Luis XVI a hacerlo, dando así comienzo involuntariamente a la Revolución francesa de 1789. En Inglaterra, los Tudor, durante el siglo XVI, empeñados en consolidar el poder de la monarquía frente a la nobleza y el clero, se alían con los Comunes y con la pequeña burguesía agrícola de los *esquires*. Cuando los Estuardo, a comienzos del siglo XVII, tratan de reforzar su poder siguiendo el modelo de las monarquías francesa y española, la rebelión de los Comunes y de los *esquires* lleva al rey Carlos I al patíbulo en el año 1640 y se instaura un gobierno parlamentario, que, tras los avatares de la dictadura de Cromwell y de la Restauración monárquica, desemboca, con la Revolución de 1688, en un sistema mixto de parlamentarismo y monarquía que sienta de hecho los cimientos de las modernas democracias parlamentarias.

Ahora bien, el tránsito de las formas de representación estamental a las actuales de democracia representativa no será posible sino tras un largo período de reflexión y de acontecimientos dramáticos. Montesquieu y Rousseau sentarán los cimientos de la moderna teoría de la democracia representativa, que instrumenta la representación popular a través de parlamentos electivos, condiciona el poder de los monarcas y somete el conjunto a un sistema judicial regido por magistrados independientes. La Revolución americana de 1776 y la francesa de 1789 dan al pueblo un poder decisivo, y su fuerza será canalizada por hombres como Washington, Jefferson, Mirabeau o Sièyes hacia los modelos ideales de democracia representativa diseñados por los pensadores de la Ilustración. A partir del primer tercio del siglo XIX se consolida el proceso de formación de las modernas democracias parlamentarias, y las diferentes constituciones nacionales se irán prestando las unas a las otras modelos institucionales: el parlamentarismo francés, rechazado en un principio por Edmundo Burke, acaba siendo incorporado en Inglaterra por las sucesivas leyes de reforma electoral y parlamentaria adoptadas durante los siglos XIX y XX; el modelo norteamericano de un Tribunal supremo con facultades para dirimir cuestiones constitucionales es recogido en los Tribunales constitucionales de Alemania, España e Italia en el siglo XX; las declaraciones de derechos norteamericana y francesa servirán de modelo para las partes dogmáticas de las constituciones posteriores y, tras la Constitución alemana de Weimar de 1919, son ampliadas con nuevos derechos llamados «sociales».

## 2. La estructuración de la representación popular en las democracias modernas

Aunque los modelos constitucionales son diversos y se puede hablar, al menos, de tres familias constitucionales (inglesa, norteamericana y francesa), existen ciertos elementos comunes a las actuales democracias parlamentarias que pueden ser resumidos en los siguientes términos:

- 1.º Todo poder emana del pueblo y sólo puede ser legitimado por la vía del sufragio universal. Las monarquías modernas, que son, en definitiva una reliquia del pasado y que se justifican por el reconocimiento a la respon-

sabilidad histórica asumida por una familia, no pueden ejercer ningún poder efectivo y sólo asumen funciones representativas según la ya tradicional fórmula de que «el Rey reina pero no gobierna».

- 2.º Aunque las democracias modernas puedan incorporar formas de democracia directa como el referéndum, el plebiscito o la elección directa del presidente de la República, el poder se ejerce a través de parlamentos integrados por cargos electivos con mandatos temporales, que pueden coexistir eventualmente con cargos ejecutivos también elegidos por el pueblo, como ocurre en los Estados Unidos y en Francia.
- 3.º Los parlamentos no se limitan a legislar, aprobar los presupuestos y designar a los gobiernos, sino que ejercen también una función permanente de control sobre el poder ejecutivo, pudiendo, en los regímenes de democracia parlamentaria, hacer cesar al ejecutivo mediante la aprobación de una moción de censura.
- 4.º El poder judicial garantiza la aplicación de las leyes. En muchos países existe, además, una jurisdicción constitucional competente para resolver los conflictos entre los diferentes poderes del Estado y proteger los derechos que los textos constitucionales reconocen a los ciudadanos.
- 5.º Todos los regímenes constitucionales modernos reconocen a los ciudadanos un conjunto de derechos inalienables que garantizan su libertad y su bienestar.
- 6.º El funcionamiento del sistema democrático requiere un conjunto de garantías mínimas para el ejercicio de las libertades: libertad de prensa, asociación y sindicación; libre formación de partidos políticos; y procedimientos electorales formales supervisados por autoridades independientes.

En este contexto, la estructuración de la representación popular constituye la pieza clave del sistema. Es fundamental que quienes ocupan cargos de representación hayan llegado a ellos tras la expresión genuina de la voluntad popular. Las cámaras más importantes suelen ser la de representación popular directa: *Bundestag* alemán, Congreso de los Diputados de España, Asamblea Nacional francesa, *Camera dei deputati* de Italia, Cámara de los Comunes británica, etc. La segunda cámara o «Cámara alta» puede constituirse total (Alemania, Francia) o parcialmente (España, Italia) con miembros elegidos de forma indirecta: Senadores autonómicos españoles, Senado francés, *Bundesrat* alemán. Capítulo aparte merece esa antigualla cada vez más irrelevante que es la Cámara británica de los Lores, no electiva, pero también carente hoy de poderes reales.

### 3. La incidencia del federalismo en las democracias constitucionales

Europa conoce desde hace tiempo organizaciones de carácter federal. La Confederación helvética remonta sus orígenes a la Edad Media. Existió una especie de confederación republicana de las Provincias Unidas de los Países Bajos durante el siglo XVII. El Imperio romano-germánico se configuró como entidad

federal en cuanto se debilitó el poder de emperadores fuertes como los Otones o Federico Barbarroja. Ya en el siglo XIX, la Confederación de Alemania del Norte, primero, y el Imperio alemán a partir de 1870, adoptaron también estructuras federales. Aunque existen elementos democráticos en la mayor parte de estas estructuras federales (pensemos, por ejemplo, en la Dieta federal alemana o en la democracia directa de los cantones suizos), la primera gran democracia federal moderna es la norteamericana, desde la Constitución de 1787, dos años antes a la Revolución francesa de 1789. Los modelos federales europeos, aunque anteriores en el tiempo a la Constitución norteamericana, se fueron luego impregnando de la concepción federal norteamericana: Suiza desde 1848 y Alemania en tres etapas sucesivas, en 1870, en 1919 y en 1949.

En el sistema federal norteamericano se da una triple forma de representación: la elección del Presidente por el conjunto de los ciudadanos aunque en la forma hipócritamente indirecta del Colegio electoral (que ha llevado, por cierto, en las últimas elecciones, a que fuera elegido George W. Bush con menor número de votos populares que su rival Albert Gore al conseguir más electores designados por los Estados); la elección de los senadores por sufragio mayoritario simple a razón de dos por Estado en momentos diferentes, renovándose el Senado por dos tercios cada dos años; la elección de los miembros de la Cámara de representantes por sufragio mayoritario simple en distritos con un número aproximadamente igual de habitantes. Un meticuloso sistema de frenos y contrapesos establece un reparto de competencias entre las distintas instituciones federales, aunque nadie puede negar que cada una de las instituciones representativas se apoya en la expresión ordenada de la voluntad popular. Las irregularidades detectadas en el recuento de votos en el Estado de Florida durante las últimas elecciones presidenciales no han desacreditado sustancialmente la legitimidad de la representación popular, a pesar de las numerosas críticas formuladas al respecto, al invocarse, precisamente, el carácter federal de la democracia norteamericana.

El elemento federal está presente, así, tanto en el Senado como en la elección indirecta del Presidente por un Colegio de compromisarios elegidos por los Estados.

En Europa, la República federal de Alemania incluye también elementos federales en la elección al *Bundestag* con un sistema de doble lista, la del distrito individual y la lista del *Land*, y en el sistema de elección indirecta del Presidente. El *Bundesrat*, por su parte, no es elegido directamente por el pueblo, sino que representa a los gobiernos de los *Länder*. Una estructura bicameral parecida tiene el sistema suizo y algo más complejo es el sistema austríaco, aunque éste también recoge elementos federales. El Senado español, en cambio, a pesar del desarrollo del Estado de las autonomías, es una simple cámara territorial elegida sobre la base de distritos electorales provinciales, y sólo representan a las comunidades autónomas un número limitado de senadores (unos 50 sobre un total de 250).

El sistema federal presupone, en todo caso, que los gobiernos de las unidades componentes (Estados norteamericanos, *Länder* alemanes, cantones suizos o comunidades autónomas españolas) se basan también en sistemas democráticos, con elecciones periódicas, división de poderes y garantías constitucionales. De hecho no es concebible hoy una federación de regímenes autoritarios, casi

por contradicción en sus propios términos. Esto puede explicar el ideario federalista de los republicanos españoles de 1873, que aspiraban a alcanzar la libertad a través de un sistema de «federalismo integral» (Pi y Margall) o del cantonalismo.

La representación popular asume, así, en los sistemas federales, una doble estructura, de democracia federal y de democracia de sus elementos componentes, pero constituye un continuo que llega hasta los elementos más simples del sistema político, «condados» norteamericanos y municipios europeos.

#### **4. La representación popular en las organizaciones internacionales**

Aunque se pretenda encontrar antecedentes a las organizaciones internacionales en las anficionías y las ligas de ciudades griegas, la realidad es que se trata de un fenómeno reciente, consecuencia del desarrollo de los Estados nacionales y de la necesidad de colaboración entre ellos: Comisión internacional del Rin y otras comisiones fluviales, uniones administrativas de ferrocarriles, correos y telégrafos de finales del siglo XIX, Sociedad de Naciones y Organización de las Naciones Unidas durante el siglo XX.

Hasta la terminación de la primera guerra mundial no se consideró necesario dotar a las organizaciones internacionales de órganos de representación popular. Aunque las organizaciones adoptaron el esquema constitucional de los Estados modernos, con una Asamblea, un Directorio o Comité ejecutivo y un Secretario o Director general, la legitimación democrática de estos órganos no se planteó como necesidad. Los miembros de la Asamblea representan a los Estados y eligen a su vez entre representantes de los Estados a los miembros de la Comisión ejecutiva, reservando en cambio el cargo de Secretario-Director General para una personalidad independiente.

La primera organización que estableció un órgano pretendidamente representativo fue la Organización Internacional del Trabajo. Su asamblea general no está sólo compuesta de representantes de los gobiernos, sino también de representantes de los sindicatos y de las asociaciones patronales, aunque unos y otros son designados, a su vez, por los gobiernos respectivos.

Hay que esperar a los años que siguieron a la segunda guerra mundial para que se desarrollaran instituciones auténticamente representativas en el ámbito de las organizaciones internacionales, aunque preferentemente en Europa. Se trata de asambleas de carácter consultivo, como la Asamblea del Benelux, la Asamblea del Consejo de Europa y la Asamblea de la Unión Europea Occidental. Un experimento interesante es el Consejo nórdico, que es fundamentalmente una Asamblea parlamentaria de los cinco países que lo integran. En todo caso, los miembros de estas asambleas parlamentarias no son elegidos directamente por los pueblos, sino indirectamente por cooptación entre los miembros de los parlamentos nacionales.

Ni siquiera la Asamblea parlamentaria de la CECA tuvo en un principio funciones importantes. Al menos la «Asamblea consultiva» del Consejo de Europa podía elegir al Secretario general del Consejo.

El ejemplo europeo se extendió a algunas otras organizaciones regionales. Surgen así asambleas parlamentarias en el ámbito de la integración centroamericana («Parlamento centroamericano») y de la integración andina. También estas asambleas tienen sólo funciones consultivas. Un caso especial es el de la OTAN, que no cuenta con una asamblea parlamentaria propia, pero que coexiste con una asamblea integrada por representantes de los doce países miembros de carácter puramente interparlamentario y sin encaje oficial en el organigrama de la Organización. El Parlamento latinoamericano es también una asamblea interparlamentaria sin vinculación oficial a ninguna otra organización. El Parlamento centroamericano ha pasado a ser elegido directamente por los pueblos, pero no ha visto reforzado su papel institucional ya que no se le han atribuido poderes específicos.

## **5. La representación popular en las organizaciones supranacionales**

Ya se ha señalado que la primera asamblea parlamentaria de una organización supranacional, la de la CECA, nació sin poderes efectivos. El desarrollo de los poderes del Parlamento Europeo ha sido el resultado de un largo proceso, en el que ha tenido gran peso la voluntad de los propios parlamentarios de reforzar su papel institucional, lo que hicieron desde un primer momento al denominar a la Asamblea «Parlamento» frente a la insistencia del Consejo y de los gobiernos en seguirle llamando, según el texto inalterado de los tratados, «Asamblea parlamentaria». El Parlamento adquirió, primero, la facultad de votar la moción de censura contra la Comisión y, más tarde, la facultad presupuestaria, en codecisión con el Consejo. En 1979 se celebró la primera elección directa al Parlamento. En 1986, el Acta Única reconoció al Parlamento la posibilidad de intervenir de modo eficaz en el procedimiento legislativo a través de la «cooperación», así como en ciertos tratados internacionales a través del procedimiento del dictamen conforme. Los tratados de Maastricht y Amsterdam han reforzado considerablemente los poderes legislativos del Parlamento, y el propio Tribunal de Justicia ha incrementado las competencias del Parlamento al reconocerle competencias importantes para abrir procedimientos contenciosos contra el Consejo y la Comisión.

### **3.<sup>a</sup> CONFERENCIA: LA ESTRUCTURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR EN LA NUEVA UNIÓN EUROPEA**

#### **1. Legitimidad democrática, representación popular y separación de poderes**

Los diferentes tipos de legitimidad que Max Weber había definido a comienzos del siglo XX tienden hoy a reducirse a una sola: la racional-legal a través de unas elecciones libres que permitan el gobierno de «la mayoría». Es cierto que este tipo de legitimidad está lejos de ser una realidad en amplias zonas del planeta (África y gran parte de Asia), y que incluso en las zonas donde la democracia representativa parece estar bien consolidada (América, Europa y



gran parte de Oceanía) podemos estar lejos de una representación democrática ideal. Pero en el terreno de las ideas, la batalla está ganada y, salvo en muy contadas excepciones (Afganistán), incluso los regímenes más tiránicos ocultarán sus vergüenzas con procesos electorales formalmente democráticos.

Aunque se pueda discutir sobre la auténtica definición de democracia, el núcleo de esta forma de gobierno está en la articulación de la representación. Las modernas democracias de masas no pueden articularse según la fórmula de la democracia directa y exigen una estructuración de la representación a través de los diferentes modelos constitucionales a los que se hizo referencia en la primera conferencia.

Pero la democracia moderna no consiste en la dictadura de la mayoría, sino que exige también el respeto de las minorías. Una forma de corregir ese respeto es la separación de poderes. La Constitución británica, a pesar de otorgar amplios poderes legislativos y de control sobre el ejecutivo al Parlamento, mantuvo un alto grado de independencia del poder judicial, lo que daría pie a Montesquieu para formular su teoría de la separación de poderes. La Constitución norteamericana de 1787 dio rango constitucional a esa separación de poderes con el sistema de «frenos y contrapesos» (*checks and balances*) estableciendo no sólo una separación entre el poder judicial y el Congreso, sino también entre este último y el poder ejecutivo, en unos términos que los europeos consideramos que van demasiado lejos. El desarrollo del Tribunal Supremo como última instancia judicial y constitucional federal, impediría la concentración del poder en una sola mano.

En los países europeos se mantiene una figura simbólica en la presidencia de la República o en la Corona, heredera del «poder moderador» que Montesquieu atribuía al Rey de Inglaterra, pero se subordina totalmente el poder ejecutivo al Parlamento, salvo en la Constitución de la V República francesa, en la que la dualidad entre el jefe del gobierno dependiente del Parlamento y el presidente elegido directamente por el pueblo, ha impurificado el sistema parlamentario y crea, por cierto, considerables quebraderos de cabeza en las épocas de cohabitación, una vez superada la etapa inicial «gaullista» de mayorías uniformes en ambas instituciones.

Conviene señalar aquí, por otro lado, que en las constituciones federales las fórmulas de representación popular y de separación de poderes se reproducen en los diferentes niveles políticos, lo que dificulta aún más la concentración del poder en una sola mano.

## **2. El Parlamento Europeo como cámara de representación popular**

En un esquema simplista, cabría decir que las instituciones europeas se inspiran en un sistema de separación de poderes, al contar con un Parlamento elegido directamente, un Tribunal de Justicia (y un Tribunal de Primera Instancia) independiente y dos instituciones con facultades ejecutivas. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia son, efectivamente, instancias judiciales independientes. Pero las relaciones entre las tres instituciones «políticas» (Par-

lamento, Consejo y Comisión) no se ajustan al esquema de la separación de poderes. El Consejo asume la principal competencia legislativa, pero es, al mismo tiempo, el ejecutivo supremo. El Parlamento sólo tiene ciertos poderes de codecisión legislativa y presupuestaria y en materia de conclusión de acuerdos internacionales. La Comisión ejerce funciones ejecutivas por delegación del Consejo y bajo la supervisión de éste. El Parlamento controla a la Comisión y puede incluso provocar su cese mediante la aprobación de la moción de censura, pero no puede controlar al ejecutivo principal, que es el Consejo. El Consejo no responde ante ninguna institución parlamentaria común. Cada uno de sus miembros responde sólo ante sus electorados y parlamentos nacionales respectivos.

Podría decirse que el sistema institucional europeo se asemeja al de la Constitución norteamericana, al separar estrictamente al Parlamento del Consejo, pero no es así, porque el Congreso de los Estados Unidos tiene competencias bien delimitadas en su ámbito de competencia: legislación, presupuesto y *treaty-making power*. El Congreso tiene incluso un poder de veto sobre los nombramientos de altos cargos que corresponden al poder ejecutivo. El Parlamento Europeo no tiene poderes absolutos, sino compartidos con el Consejo, y no puede vetar los nombramientos ejecutivos, salvo en el nombramiento de la Comisión. Incluso para el nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas, que las constituciones nacionales suelen dejar a sus parlamentos, el Parlamento Europeo sólo puede emitir consulta. El Consejo es, a la vez, supremo órgano legislativo y supremo órgano ejecutivo. Esto hace que el sistema institucional de la Unión Europea se asemeje más al de una organización internacional que al de un Estado federal.

La situación es todavía peor si nos trasladamos al ámbito de los pilares segundo y tercero: política exterior y de seguridad común y cooperación en asuntos de justicia e interior. Aquí, el Parlamento es sólo un órgano consultivo, y la Comisión se ve reducida a la función de órgano auxiliar del Consejo para preparar el trabajo de éste.

La falta de poderes que tiene el Parlamento debilita las posibilidades de esta institución de recabar amplios apoyos populares. Esto explica el alto nivel de abstención en las elecciones al Parlamento Europeo. Se recordará que Jacques Delors propuso vincular la elección de la Comisión a las elecciones al Parlamento Europeo, de tal forma que el presidente de la Comisión fuera elegido entre los cabezas de lista a las elecciones europeas, incluso mediante la creación de listas «paneuropeas» a cuyo frente estuvieran los candidatos a presidir la Comisión. Pero esta idea ha sido rechazada de plano por los gobiernos y nada ha resultado de ella ni en el Tratado de Niza ni en las conclusiones de la presidencia de la Conferencia Intergubernamental.

### **3. La representación popular indirecta: Consejo y Comisión**

El hecho de que el esquema institucional de la Comunidad no respete la división de poderes no quiere decir que la Unión Europea no sea democrática. En este sentido, el famoso «déficit democrático» no existe, pues tanto el Consejo

como la Comisión son instituciones de base democrática, aunque la representación popular en ellas se obtenga por la vía de la elección indirecta. Como ya señalamos, los miembros del Consejo dependen de sus parlamentos o electores nacionales, y la Comisión es elegida por el Parlamento a propuesta del Consejo, por lo que se produce una doble, aunque indirecta, participación popular.

#### 4. El papel de los parlamentos nacionales

El papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea es reducido, salvo en Dinamarca, donde una comisión de asuntos europeos supervisa directamente la acción del Gobierno y da a éste instrucciones previas que sus representantes han de seguir en el Consejo. El problema se puede agravar con el desarrollo de los pilares segundo y tercero de la Unión Europea, donde el Parlamento sólo tiene funciones consultivas.

Después de la primera elección directa de los diputados al Parlamento Europeo en 1979, se ha producido, de hecho, una desvinculación de los parlamentos nacionales con respecto al proceso de integración. En cada parlamento nacional hay una comisión de asuntos europeos, pero la función de ésta, salvo en Dinamarca, es ejercer un control remoto a través del control de su gobierno respectivo.

Desde 1989, las comisiones especializadas en asuntos europeos de los diferentes parlamentos nacionales se reúnen semestralmente, con asistencia de una representación del Parlamento Europeo, para discutir cuestiones relacionadas con la integración europea. En la fase preparatoria de la Conferencia Intergubernamental de 1992, se convocó incluso unas *assises* o Conferencia especial de parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo en Roma para tomar iniciativas con respecto al desarrollo de la Conferencia.

El protocolo número 9 de la Conferencia Intergubernamental de 1997 se refiere al «cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea», pero sólo establece ciertas medidas de información rápida sobre las propuestas de la Comisión y una eventual institucionalización de una Conferencia de parlamentos que incluya a los parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo. La Cumbre de Niza ha vuelto a ocuparse del tema, poniendo más acento en la Conferencia de comisiones especializadas que en la Conferencia de parlamentos.

Recientes propuestas del Parlamento Europeo en el sentido de que el nuevo Tratado de Unión del año 2004 se redacte por una Convención en que intervengan representantes del Parlamento Europeo, de los parlamentos nacionales y de la sociedad civil podrían dar lugar a una repetición de algo parecido a las *assises* de Roma en la fase de preparación de la CIG del año 2004.

La decisión de transferir la mayor parte de las competencias de la Unión Europea Occidental a la Unión Europea, adoptada en Marsella en diciembre de 2000 por los ministros de la UEO, pone en evidencia también el déficit de los controles parlamentarios. Aunque la Asamblea de la UEO sólo tenía funciones consultivas, ahora se encontraría sin posibilidad de actuar en un ámbito en el que no están claras las competencias del Parlamento Europeo. Si se sigue adelante, sobre todo, con el proyecto de una política común de seguridad y defensa

y con la llamada «Fuerza de despliegue rápido», los parlamentos nacionales se encontrarían sin posibilidad de controlar una parte de sus propias fuerzas armadas, que tampoco estarían controladas por el Parlamento Europeo ni por la Asamblea de la UEO, ya vaciada de contenido.

Llegamos, así, a las propuestas del ministro alemán de exteriores Joschka Fischer, de crear una segunda cámara del Parlamento Europeo integrada por representantes de los parlamentos nacionales o de sus gobiernos. Las últimas propuestas del jefe de Gobierno alemán, Gerhard Schröder, van en el sentido de convertir al Consejo en una cámara legislativa, dejando a la Comisión las funciones ejecutivas, mientras que el primer ministro francés, Lionel Jospin, ha propuesto un «Congreso» integrado por representantes de los parlamentos nacionales. Pero no parece que estas propuestas entusiasmen a los gobiernos de la Unión. Los gobiernos no están dispuestos a renunciar a la menor parcela de poder en favor del Parlamento ni de la Comisión, como se ha demostrado en los raquíticos resultados institucionales de la Cumbre de Niza. Tampoco parece que les entusiasme el que los parlamentarios nacionales participen en los proyectos de una Comunidad europea de defensa, y resoluciones recientes del Parlamento Europeo sobre acceso del público a documentos de carácter militar desaconsejan reforzar el papel de este último en el ámbito de la seguridad y de la defensa.

En materia de cooperación en asuntos de justicia e interior es posible que haya menos objeciones por parte de los gobiernos, ya que hay mayor sintonía en este ámbito entre parlamentarios nacionales, parlamentarios europeos y gobiernos nacionales. El pase al ámbito comunitario en el Tratado de Amsterdam de las disposiciones sobre asilo, visado e inmigración constituye un buen augurio, y podría abrir la vía a la comunitarización de toda la materia, con la consiguiente participación plena del Parlamento Europeo en el ámbito legislativo, presupuestario y de control. Pero la PESC y la PCSD afectan a los ámbitos más sensibles de la política exterior y la defensa que los gobiernos no parecen dispuestos a transferir todavía al nivel supranacional, por lo que es previsible que haya que esperar algún tiempo para una intervención del Parlamento Europeo. No habrá otro control durante mucho tiempo, por tanto, que el que ejerzan los parlamentos nacionales sobre sus gobiernos, muy general y muy imperfecto, aunque resulta inconcebible que una materia como la defensa quede exenta de un control parlamentario eficaz.

En su resolución de doce de octubre de 1993 sobre el Tratado de Maastricht, el Tribunal Constitucional alemán dejó bien claro que no consideraría conformes a la Ley fundamental de Bonn nuevas transferencias de facultades soberanas a las Comunidades europeas si esas transferencias no van acompañadas de una mayor participación de la representación democrática en la toma de decisiones de la Unión. A consecuencia de las advertencias de esa resolución, los gobiernos accedieron a reconocer poderes adicionales al Parlamento Europeo en el Tratado de Amsterdam de 1997, y las propuestas alemanas de reforma institucional de Fischer y Schröder recogen la preocupación del Gobierno federal de que la falta de controles populares lleve al Tribunal Constitucional alemán a frenar ulteriores acuerdos de integración. Los pobres resultados de Niza son una mala señal a este respecto, y no se vislumbra ni un mayor control por parte del

Parlamento Europeo ni una vuelta atrás en el sentido de un control indirecto por los parlamentos nacionales.

En estas condiciones, la CIG de 2004 se presenta llena de interrogantes. Los gobiernos no pueden pretender que han allanado el camino a la integración de otros doce nuevos Estados en la Unión Europea sin haber resuelto antes la cuestión de la estructura de la representación popular.

## 5. La «gobernanza europea» y la «sociedad civil»

La Comisión de la Unión Europea está elaborando en este momento un documento sobre la «gobernanza europea» que tiene incidencia directa sobre el tema de la ciudadanía europea y la representación popular. En ese documento se parte del alejamiento de la opinión pública europea con respecto al proceso de integración, y se propone el establecimiento de un contacto directo con ella a través de relaciones privilegiadas con organizaciones no gubernamentales, de la convocatoria de foros con participación de representantes de la sociedad civil y del recurso a las nuevas tecnologías de la información.

La declaración número 23 aneja al Tratado de Niza hace referencia a la participación de la «sociedad civil», junto con representantes del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, en la preparación de la CIG del año 2004.

Hay que tener en cuenta que ya se ha establecido una cierta inserción de la «sociedad civil» en las instituciones europeas, no sólo a través del Parlamento Europeo, sino también de dos órganos consultivos, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social. No sabemos qué sentido puede tener esta invocación directa por parte de la Comisión de la «sociedad civil» si cuenta ya al menos con tres instituciones de esa «sociedad civil» (Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones), además de la presión constante del Consejo, que se hace eco, igualmente, del sentir de sus respectivas opiniones públicas nacionales sobre los diferentes gobiernos.

El proceso va, sin embargo más allá de la Comisión. En la cumbre de Lisboa del primer semestre del año 2000 se acordó un «método de coordinación abierta» que permitiría resolver problemas sin recurrir al engorroso procedimiento normativo comunitario. Los interlocutores sociales (empresarios y sindicatos, pero también asociaciones de usuarios y consumidores), serían llamados a discutir soluciones por las instancias comunitarias para llegar a sistemas de «autorregulación» y «derecho blando». Una primera experiencia en este sentido sería el Informe Lamfalussy, sobre la regulación de los mercados de valores por procedimientos expeditivos, sin necesidad de recurrir a los complejos procedimientos legislativos comunitarios.

Con algo de perspectiva histórica, todas estas propuestas tienen resonancias familiares en las teorías corporativas que llevaron a los fascismos en el período de entreguerras. Ante los defectos notorios del sistema parlamentario, formas de decisionismo político se impusieron entonces, que sustituirían a los parlamentos por cajas de resonancia de «la sociedad civil»: la *Camera dei fasci e delle corporazioni* de Mussolini; las Cortes españolas integradas por representantes de

las familias, el sindicato y los municipios. El fascismo hizo de estas instituciones un simple decorado para cubrir la toma del poder político y económico por poderosos sectores empresariales vinculados al partido único.

Es posible que la Europa actual esté ya vacunada contra los fantasmas del pasado. Pero creo que debo terminar estas conferencias rompiendo una lanza en defensa de la institución parlamentaria como única instancia legítima para expresar el sentir de la sociedad civil. A través de los procesos electorales se protocolariza la expresión de la voluntad del pueblo en favor de unas u otras opciones políticas y son éstas las que deben prevalecer a la hora de la toma de decisiones públicas que afectan al conjunto de la sociedad. Ni la «autorregulación» por parte de los sectores empresariales, ni el «derecho blando» negociado con grupos de interés, ni foros abiertos de ONG's, ni los nuevos medios de comunicación digital podrán sustituir a la expresión legal de la voluntad popular en procesos legislativos protagonizados por partidos democráticos. Cualquier cambio que requiera el sistema de representación popular ha de llevarse a cabo sin renunciar al sistema democrático en cuanto tal. El sistema de representación parlamentaria tiene muchos defectos, pero es el único que combina la expresión libre de la voluntad popular con las exigencias del gobierno eficaz.

Está claro que queda por regular la estructuración adecuada de la representación popular en la Unión Europea. Es posible hacerlo a través del actual Parlamento Europeo y de una segunda cámara que pueda representar a los gobiernos de los Estados miembros o a sus parlamentos respectivos. El esquema definitivo está por resolver, pero el sistema parlamentario debe ser mantenido y reforzado en el organigrama comunitario que resulte de la CIG del año 2004, si se pretende que la Unión Europea sea una organización efectivamente democrática.