

Carlos Carnero
Eurodiputado socialista
y miembro de
la Convención Europea

Cuestión institucional cuestión democrática

La Convención Europea ha sido un éxito porque ha conseguido elaborar una Constitución para Europa cuyos contenidos son coherentes y están a la altura de las necesidades de la Unión y su ciudadanía, y además se ha presentado dentro del calendario previsto. El Parlamento y el Consejo europeo son las dos instituciones que salen más reforzadas del proceso constitucional, cristalizando así un impulso democratizador que acerca la toma de decisiones a los ciudadanos europeos a través de la ampliación de competencias de las dos instituciones.

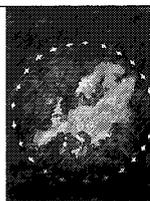
Al final, como ocurre tantas veces, la realidad ha terminado imponiéndose a los augurios pesimistas o, lo que es peor, escépticos que vaticinaban en febrero de 2002, cuando comenzaba sus trabajos, que la Convención Europea fracasaría, bien por ser incapaz de alcanzar el consenso necesario sobre un Proyecto de Constitución, bien por dar a luz una Carta Magna comunitaria vacía de contenidos. Afortunadamente, ambos puntos de vista se han equivocado.

Ni la profunda desconfianza existente al inicio entre amplios sectores políticos e intelectuales europeos, ni las dificultades lógicas inherentes a todo proceso constitucional —máxime cuando este no tiene más parangón en el pasado (y ello forzando mucho las similitudes, desde luego) que la lejana Convención de Filadelfia de 1787— ni las dinámicas centrífugas de la coyuntura —como, nada más ni nada menos, que la guerra en Irak, causa de la mayor divi-

sión entre gobiernos conocida a lo largo de todo el proceso de construcción europea—, han representado obstáculos insalvables para que el tren llegara a su estación de destino.

Para comprender por qué eso ha sido posible hay que fijarse en cuatro factores fundamentales:

- la demanda de la propia realidad, que exige imperativamente a la Unión adecuar con urgencia su estructura política a fin de poder responder a los grandes retos del presente y del futuro (la globalización, el nuevo orden internacional, la ampliación),
- el empuje de las mismas fuerzas generadas en y por el proceso de construcción europea, incapaces de seguir desarrollándose con amplitud en las estrechas costuras institucionales y competenciales de los Tratados en vigor,
- el desafío que la vigencia de los valores democráticos constitucio-



nales, de todos y cada uno de los socios comunitarios, representa para una Unión en cuyo seno el gobierno republicano de las cosas está actualmente lejos de ser una realidad pal-

pable en todos los ámbitos,

- la actuación dinámica y constante desplegada por los sectores más europeístas presentes en la Convención y en las instituciones comunitarias y nacionales, sin olvidar, por supuesto, el papel jugado por la sociedad civil, desde las centrales sindicales hasta las ONG's.

La Convención Europea ha sido un éxito porque ha elaborado y presentado, dentro del calendario previsto, una propuesta única y coherente de Constitución Europea cuyos contenidos están en general a la altura de las necesidades de la Unión y su ciudadanía.

Pero también porque ha demostrado que, como procedimiento de redacción de normas básicas de la Unión, no solo es más representativo y transparente que el método de la Conferencia Intergubernamental (opaco, diplomático, de espaldas al control parlamentario y a la propia opinión pública), sino también más útil. ¿Alguien puede imaginar una CIG reu- ▶

Los trabajos de la Convención han supuesto un paso decisivo para que la Unión Europea sea más democrática y más eficaz, culminando la unión política en un sentido federal que queda recogido en el Artículo 1 del Proyecto de Constitución.



► nida durante dieciséis meses intentando adoptar una Constitución Europea sin pensar en el espectáculo de enfrentamiento y el pobre resultado que hubiera ofrecido? No, por descontado.

Esa utilidad de la Convención se plasma, antes que nada, en haber posibilitado con su proyecto constitucional que coincidan por primera vez en tiempo real los componentes del binomio profundización y ampliación, algo si cabe más esencial aún si tenemos en cuenta la existencia de la moneda única. Se aleja con ello, en buena medida, la amenaza de que la apuesta necesaria por el ingreso de diez nuevos países miembros del Este y el Sur de Europa terminara debilitando el perfil político de la Unión y transformándola en una mera zona de libre cambio.

Así, al ampliar su mandato y convertirse en constituyente, la Convención ha dado con su propuesta un paso decisivo para que la Unión sea más democrática y más eficaz, culminando la unión política europea en un sentido federal, se utilice o no ese término, que obviamente es lo de menos. De hecho, tal orientación federal queda nítidamente establecida en el Artículo 1 del Proyecto de la Convención, cuando se afirma que "la presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea..."

Sobre la base de esa doble legitimidad de ciudadanos y de Estados, que tiene por su importancia un carácter revolucionario en el proceso de construcción europea, la Convención ha llevado a cabo, en mi opinión, su logro más significativo: poner fin a toda una época de "despotismo democrático ilustrado" en la Unión, cuya primera consecuencia visible ha sido una continua caída en

los índices de confianza y cercanía ciudadanas respecto a las decisiones adoptadas en Bruselas y también –yendo más al fondo– una segunda repercusión: el debilitamiento del poder legislativo frente al ejecutivo en los estados miembros. Me explico.

La gente es consciente, en su gran mayoría, de que las actuaciones de la Unión le benefician en la vida cotidiana porque gracias a ellas viaja en un tren construido con la ayuda del fondo de cohesión, una compañía aérea le indemniza por sobreventa, los alimentos que consume responden a normas homologadas que garantizan su salud o muchos programas de cooperación humanitaria están financiados con dineros de la Unión. Pero también sabe que su capacidad de elegir, influir y controlar directamente a quienes adoptan las decisiones comunitarias es limitada y, por supuesto, inferior a los niveles de tales parámetros existentes a nivel nacional. ¿Puede extrañar, en esas condiciones, el porcentaje de abstención en los comicios europeos en esas circunstancias?

Además, hasta hoy, la transferencia de soberanía y el traspaso de competencias desde los países miembros a la Unión no se ha hecho exactamente desde un sistema político basado en la división de poderes propia de un Estado de Derecho a un esquema –claro está que con sus propias características– equiparable en el ámbito comunitario. Consecuencia: son los gobiernos nacionales quienes ganan capacidad de decisión en Bruselas al recuperar allí, en su doble calidad de ejecutivo y legislativo único (dada la carencia competencial en muchos campos de la Eurocámara para elaborar leyes o controlar al Consejo), lo que ceden aquí los parlamentos nacionales.

Impulso democratizador

Frente a ese panorama, la Convención ha afrontado en su Proyecto de Constitución la *cuestión institucional* como una *cuestión democrática*. Es decir, no se han limitado, como en ocasiones anteriores las Conferencias Intergubernamentales, a poner al día tal o cual institución, procediendo a los retoques mínimos imprescindibles o, como se ha dicho alguna vez, a recortar los flecos mal hilvanados del Tratado en vigor.

Por el contrario, se ha avanzado sensiblemente en tres direcciones relacionadas entre sí:

- la democratización y simplificación del proceso de toma de decisiones,
- la profundización de la división de poderes a nivel comunitario y
- el refuerzo de la participación ciudadana en la vida de la Unión.

En primer lugar, se establece que el procedimiento general para la elaboración y la adopción de las leyes de la Unión es el legislativo –una redundancia lingüística políticamente muy indicativa, todo sea dicho–, hoy llamado codecisión. Es decir, salvo excepciones, todas las leyes serán adoptadas de común acuerdo por el Parlamento Europeo y el Consejo.

La consecuencia es muy clara: se multiplica el número de ámbitos en los que la Eurocámara, única institución europea elegida directamente en las urnas por la ciudadanía, pasa a ejercer plenamente como legislador, incluyendo cuestiones tan claves como la Política Agrícola Común, las políticas estructural y de cohesión y los asuntos relacionados con el espacio de libertad, seguridad y justicia.

A ello hay que añadir que los actos legislativos –hoy desperdigados en un enorme abanico, difícilmente com- ►



► previsible y a duras penas gestionable— quedan reducidos a dos categorías básicas: leyes (identificables con los actuales reglamentos) y leyes europeas (equiparables a las directivas de hoy en día).

El Parlamento Europeo —verdadero ganador institucional en este proceso constituyente—, tendrá además el poder de ratificar la práctica totalidad de los Tratados internacionales suscritos por la Unión y de participar activamente en el seguimiento de su negociación.

Este impulso democratizador alcanza también a las cuestiones presupuestarias, auténtico núcleo duro de las discusiones en Bruselas: la Eurocámara tendrá la última palabra en un procedimiento presupuestario anual específico basado en el método legislativo, contará con el poder de dictamen conforme en el Mar-

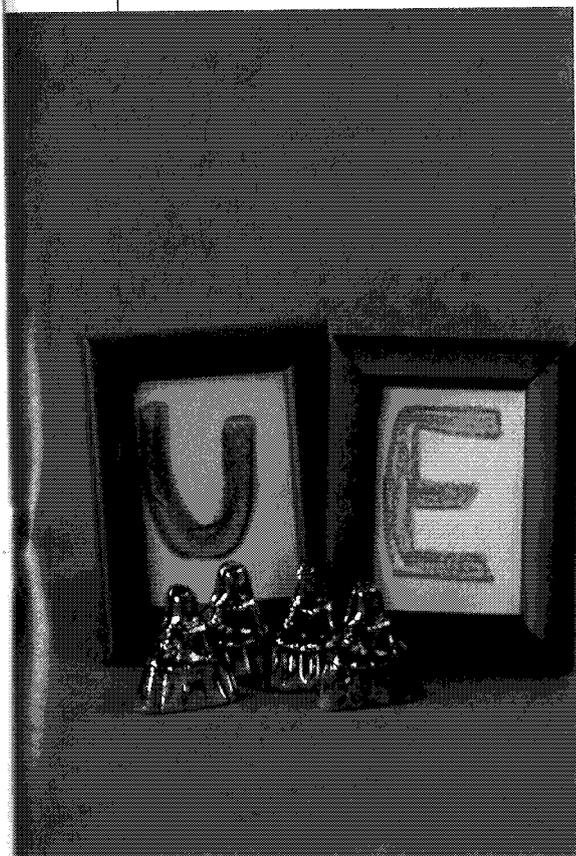
co Financiero Plurianual (actuales Perspectivas Financieras) e incluso se pronunciará de igual modo en cuanto a las modalidades de los recursos de la Unión.

Todo este afán de democratización —y, por lo tanto, de legitimación ciudadana— sería inútil si no se hubiera contemplado al mismo tiempo incrementar la eficacia a través de una extensión de la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo, que será aplicada a muchos nuevos supuestos. Asimismo, se contempla la posibilidad de que, a través de una “pasarela”, el propio Consejo pueda decidir —eso sí, unánimemente— sin necesidad de modificar la Constitución aplicar progresivamente a cuestiones adicionales la mayoría cualificada.

Sin embargo, los avances registrados no deben esconder los puntos en los que la propuesta de la Convención es insuficiente —por culpa de la cerrazón de variados representantes gubernamentales—, entre los que citaría como de especial importancia: la existencia de bastantes excepciones al procedimiento legislativo en favor de leyes que el Consejo adopta en solitario, la exclusión del PE en la ratificación de la Constitución y sus modificaciones —más allá de que pueda impedir que el Consejo Europeo no convoque la Convención para proceder a estas—, el mero derecho de la Eurocámara a consulta o información en las Grandes Orientaciones de Política Económica, la política exterior y la política de defensa o el mantenimiento de la unanimidad en estas últimas, la política social y la armonización fiscal, algo particularmente preocupante desde el punto de vista de la izquierda.

En coherencia con la democratización del proceso de toma de decisiones, el proyecto constitucional clarifica la división y el equilibrio de poderes en la Unión. ¿Cómo?:

- creando un legislativo bicameral integrado por el Parlamento Europeo y el Consejo,
- diferenciando las funciones del Consejo cuando actúe como legislativo y como ejecutivo, garantizándose la plena transparencia en el primer caso,
- consolidando la Comisión Europea como “gobierno” de la Unión y poseedora de la capacidad de iniciativa legislativa,
- otorgando carácter de institución al Consejo Europeo (formado por los Jefes de Estado y de Gobierno), lo que facilitará su control democrático,
- creando la figura del Presidente estable del Consejo Europeo, con funciones de coordinación y representación (cuya existencia, por cierto, nos habría ahorrado el bochornoso espectáculo del señor Berlusconi durante este semestre),
- fortaleciendo la legitimidad política del Presidente de la Comisión, que será propuesto por el Consejo Europeo a su elección por la Eurocámara teniendo en cuenta el resultado de los comicios al Parlamento Europeo,
- estableciendo un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión respaldado por el Consejo Europeo, la Comisión y el Parlamento, con el objetivo de fortalecer su margen de maniobra,
- convirtiendo al Tribunal de Justicia Europeo en una auténtica corte constitucional.



C. Barrios



- • reconociendo un significativo papel a los parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad sin necesidad de conformar una "tercera cámara", asunto en el que también se subraya el papel de las regiones.

Es precisamente en este bloque (en el que también se denotan insuficiencias y contradicciones, como la no ratificación parlamentaria del Presidente del Consejo Europeo, la no elección pura –sin designación previa por el Consejo Europeo– del Presidente de la Comisión por el Parlamento o la especial composición del colegio de comisarios –unos con voto y otros sólo con voz–) donde queda pendiente quizás el único asunto de envergadura planteado por un Gobierno de cara a la Conferencia Intergubernamental.

La Constitución avanza en tres direcciones: la democratización y simplificación de los procesos de toma de decisiones, la profundización de la división de poderes y el refuerzo de la participación ciudadana en la Unión Europea.

Se trata de la reserva del Ejecutivo español –expresada en ocasiones de forma poco inteligente– respecto a la redefinición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo o en el Consejo, que según el Proyecto de Constitución consistiría en una mayoría absoluta de estados miembros (2/3 cuando no se decida sobre propuestas de la Comisión o del Ministro de Exteriores) que representen el 60% de la población total de la Unión. ¿Cuál es el problema? Que, de esta manera, los votos atribuidos a cada país en el Tratado de Niza desaparecen y España pierde poder relativo en el Consejo.

El señor Aznar se empeñó en Niza en conseguir para nuestro país un número de votos en esa institución cercano al de los otros cuatro grandes (27 respecto a 29) eso sí, a cambio de perder casi el 22% de escaños en el Parlamento Europeo (14 sobre 64), el descenso más importante, en porcentaje y números absolutos, registrado por cualquier país miembro para hacer sitio a los nuevos socios en una Eurocámara de 732 escaños.

Es preciso que la Conferencia Intergubernamental encuentre una solución correcta y aceptable para España en este problema. Y es imprescindible que el Gobierno español no siga olvidando que tal solución puede y debe incluir, en todo caso, una necesaria recuperación de los escaños incomprensiblemente cedidos

por el Presidente del Gobierno en el Parlamento Europeo.

La explicación es bien sencilla: la mayoría cualificada es una suerte de "unanimidad activa" en el Consejo, un acicate para llegar a acuerdos al dejar claro que desaparecen los vetos nacionales, lo que significa que muchas veces no se llegará a votar en esa institución por haberse alcanzado previamente un consenso; pero donde sí se decide siempre votando es en el Parlamento, cuyos poderes, además, se refuerzan exponencialmente en el Proyecto de Constitución.

En realidad, el desafío no consiste sólo en garantizar los números que

permitan conformar en su caso mayorías suficientes o minorías de bloqueo sino, sobre todo, en tener capacidad política para formar alianzas mayoritarias, aunque eso ya depende de la inteligencia política del Gobierno correspondiente.

Finalmente, la propuesta constitucional de la Convención incluye un Título VI dedicado a la vida democrática de la Unión, en el que se consolidan principios –como el de transparencia– o se crean mecanismos –como el de la iniciativa legislativa popular europea, en cuya adopción los convencionados socialistas españoles hemos tenido arte y parte– para garantizar la participación directa de las entidades representativas de la ciudadanía en los asuntos comunitarios a niveles desconocidos hasta la fecha en las Constituciones nacionales.

En conclusión: la Constitución representa un paso decisivo para construir una Europa más democrática y más eficaz, de la que la Convención ha sido en sí misma un buen ejemplo. Ahora lo esencial es conseguir que los aspectos más avanzados del Proyecto sean respetados por la Conferencia Intergubernamental. Para ello es imprescindible una movilización política y ciudadana fuerte.

En España, esa movilización debe culminar, al final del proceso, con una masiva participación y un mayoritario respaldo a la Constitución en el referéndum que sobre la misma tendrá lugar el 13 de junio, simultáneamente con las elecciones al Parlamento Europeo. Por cierto, una consulta que los socialistas españoles fuimos los primeros en reclamar, en aras precisamente de la democracia y la cercanía ciudadana a la Unión Europea. ♦