

JAVIER BARNES

LA LEGITIMACION DEMOCRATICA
DE LA UNION EUROPEA

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
MADRID 1997

LA LEGITIMACION DEMOCRATICA DE LA UNION EUROPEA (*)

JAVIER BARNES

I. La legitimidad democrática de la Unión Europea constituye, sin duda, una de las grandes cuestiones de debate en el Derecho público europeo y un tema recurrente en los procesos de reforma, aunque su hondo calado acaso pase inadvertido para algunos de sus críticos, para quienes todo parece resolverse, sin más, en la mera atribución de mayores competencias al Parlamento Europeo.

La presente obra, sin embargo, pone de manifiesto la complejidad del problema cuando, desde una perspectiva más profunda, se aíslan los rasgos estructurales de la Europa comunitaria, una organización supranacional —no una organización internacional clásica— difícil de catalogar. El autor advierte en la introducción que su objetivo no es otro que el de someter a crítica la tesis, tan extendida en los últimos años, del déficit democrático de la Unión Europea, al tiempo que la impugna. A tal propósito, sitúa el principio democrático en un contexto más amplio, para así enjuiciarlo a la luz del constitucionalismo comparado y de la historia del pensamiento jurídico. El clásico problema de la democracia en la ahora Unión Europea se plantea ante todo en relación y a la luz de su compatibilidad con las cláusulas del Estado democrático y de Derecho que preside los sistemas nacionales, en el bien entendido de que una mayor transferencia de competencias o de soberanía de los Estados miembros «hacia

(*) WINFRIED KLUTH: *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*, Ed. Duncker & Humblot, Berlín, 1995, 160 págs.

El subtítulo de la obra dice así: «Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive» (Un análisis de la tesis relativas al déficit democrático de la Unión Europea desde la perspectiva de la estructura constitucional de la Europa comunitaria).

arriba» ha de ir acompañada de una también mayor legitimidad democrática de las instituciones u órganos europeos llamados a desempeñarlas.

Bien puede decirse que al rigor propio al que nos tiene acostumbrados la literatura jurídica alemana en cualquiera de sus piezas (tratados, monografías o comentarios), en las que de ordinario se comienza por levantar acta del estado de la cuestión en la doctrina y la jurisprudencia, de forma exhaustiva, con un exacto y justo reconocimiento por nota a pie de página del origen de las ideas que se sustentan o que se rebaten, de las expresiones acuñadas o incluso de los esquemas conceptuales (se valora un tratado por la calidad y justicia de sus notas), ha de añadirse en este libro, lo que ya no es tan frecuente, la reflexión crítica, el avance por caminos no transitados, la apertura de nuevos frentes en el enfoque del problema, y todo ello, en definitiva, como un verdadero pensador del Derecho en que se conjugan el anclaje en el dato positivo, por más que sea complejo o perfectible, con la libertad del silencio creador, de la reflexión serena, profunda y equilibrada. Respeto intelectual y hondo conocimiento de la realidad jurídica de un lado y una clara capacidad de pensamiento innovador de otro, dos cualidades innegables en la obra que se recensiona.

II. El libro se articula en torno a siete capítulos a los que pone fin con un resumen final estructurado en veinticuatro tesis que sintetizan el resultado de la investigación y que el autor presenta traducido a varios idiomas (inglés, francés, italiano y español), reflejo de la nueva apertura de la doctrina alemana más joven hacia el Derecho comparado. Las cuestiones que se abordan son las siguientes: en primer término, una síntesis de las críticas formuladas contra el denominado déficit democrático de la Unión Europea (1) y el estado de la cuestión hasta la aprobación del Tratado de Maastricht (2); las condiciones necesarias para que pueda implantarse la democracia como ordenamiento formal (3); los presupuestos de la democracia en la Unión (4); el fundamento del principio democrático en el Derecho Comunitario (5); el nivel o grado alcanzado (6); para concluir, finalmente, con un rápido excursus sobre otros aspectos que también guardan relación con el tema central (7).

A lo largo de estos capítulos, se lleva a cabo un análisis no sólo normativo e institucional del principio democrático, sino también de los presupuestos que los animan —sociales, culturales y de carácter estructural— y de los que, en definitiva, depende, para mejor determinar así su proyección en la Unión Europea, esto es, en qué medida las instituciones comunitarias están legitimadas democráticamente. Estos y otros puntos se estudian desde una perspectiva comparada (señaladamente, bajo el perfil de las Constituciones nacionales), lo cual no deja de ser novedoso y relevante si se tiene en cuenta que el método comparado se ha empleado con mayor profusión en relación con los derechos fundamentales.

Para conocer la longitud y densidad del problema resulta particularmente interesante el capítulo segundo, en el que se sintetizan algunas de las posiciones doctrinales más significativas que no por clásicas —algunas con más de treinta años de antigüedad, como las reflexiones de su maestro, el profesor Friauf (1)— dejan por ello de tener una candente actualidad, puesto que, al fin y al cabo, sus planteamientos todavía hoy subyacen a la misma sentencia de Maastricht, del Tribunal Constitucional Federal (2) o a la última versión dada al artículo 23.1 de la Ley Fundamental, el denominado «nuevo artículo europeo», en el que se regulan las condiciones para la transferencia de competencias internas a la Unión Europea (3).

El núcleo de la obra arranca en el capítulo tercero, donde ensaya una aproximación al principio democrático, haciendo abstracción de la perspectiva nacional-estatal en la que ha estado inserto habitualmente con el propósito de indagar cuál haya de ser su plasmación en el plano supranacional, sus presupuestos y exigencias. En esta sede se ocupa de forma muy sucinta de las raíces de las más modernas concepciones sobre la democracia; la interacción de los conceptos de «democracia», «pueblo» y «soberanía popular» y su evolución; los requisitos de la democracia entendida no ya sólo como principio de imputación formal, sino como proceso de habilitación del poder; para desembocar a la postre en la noción del «ciudadano» de la Unión como sujeto legitimante de la Unión Europea en lugar de la idea de «pueblo» (4). La conclusión, en efecto, se resuelve en afirmar que soberanía popular y democracia no son principios necesariamente coincidentes en el ámbito supranacional. La democracia se asienta no en un «pueblo europeo», como tal inexistente, sino en la ciudadanía de la Unión.

El capítulo cuarto («examen de los presupuestos de la legitimación democrática en la Unión Europea») parte de una afirmación clara: algunas posiciones doctrinales incurrir en el error metodológico de proyectar con excesiva ligereza las categorías y los conceptos nacionales, la dogmática del Derecho público interno en suma, sobre la Unión Europea. E incluso entre aquellos que, más matizadamente, advierten sus peculiaridades tampoco se reflexiona

(1) H. FRIAUF: *Problematik rechtstaatlicher und demokratischer Strukturelemente in zwischenstaatlichen Gemeinschaften*, DVBl, 1974, págs. 781 y sigs.

(2) Véase BVerfGE, 89, 155 (págs. 172, 179, 182).

(3) Para su versión en castellano, puede verse J. BARNES: *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, págs. 596 y sigs.

(4) Una buena síntesis de este abigarrado conjunto de pensamientos se encuentra en las págs. 42-43.

Para conocer la longitud y densidad del problema resulta particularmente interesante el capítulo segundo, en el que se sintetizan algunas de las posiciones doctrinales más significativas que no por clásicas —algunas con más de treinta años de antigüedad, como las reflexiones de su maestro, el profesor Friauf (1)— dejan por ello de tener una candente actualidad, puesto que, al fin y al cabo, sus planteamientos todavía hoy subyacen a la misma sentencia de Maastricht, del Tribunal Constitucional Federal (2) o a la última versión dada al artículo 23.1 de la Ley Fundamental, el denominado «nuevo artículo europeo», en el que se regulan las condiciones para la transferencia de competencias internas a la Unión Europea (3).

El núcleo de la obra arranca en el capítulo tercero, donde ensaya una aproximación al principio democrático, haciendo abstracción de la perspectiva nacional-estatal en la que ha estado inserto habitualmente con el propósito de indagar cuál haya de ser su plasmación en el plano supranacional, sus presupuestos y exigencias. En esta sede se ocupa de forma muy sucinta de las raíces de las más modernas concepciones sobre la democracia; la interacción de los conceptos de «democracia», «pueblo y «soberanía popular» y su evolución; los requisitos de la democracia entendida no ya sólo como principio de imputación formal, sino como proceso de habilitación del poder; para desembocar a la postre en la noción del «ciudadano» de la Unión como sujeto legitimante de la Unión Europea en lugar de la idea de «pueblo» (4). La conclusión, en efecto, se resuelve en afirmar que soberanía popular y democracia no son principios necesariamente coincidentes en el ámbito supranacional. La democracia se asienta no en un «pueblo europeo», como tal inexistente, sino en la ciudadanía de la Unión.

El capítulo cuarto («examen de los presupuestos de la legitimación democrática en la Unión Europea») parte de una afirmación clara: algunas posiciones doctrinales incurrir en el error metodológico de proyectar con excesiva ligereza las categorías y los conceptos nacionales, la dogmática del Derecho público interno en suma, sobre la Unión Europea. E incluso entre aquellos que, más matizadamente, advierten sus peculiaridades tampoco se reflexiona

(1) H. FRIAUF: *Problematik rechtstaatlicher und demokratischer Strukturelemente in zwischenstaatlichen Gemeinschaften*, DVBl, 1974, págs. 781 y sigs.

(2) Véase BVerfGE, 89, 155 (págs. 172, 179, 182).

(3) Para su versión en castellano, puede verse J. BARNES: *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, págs. 596 y sigs.

(4) Una buena síntesis de este abigarrado conjunto de pensamientos se encuentra en las págs. 42-43.

siempre con la necesaria profundidad acerca de las notas que le son privativas, tanto en el orden institucional como estructural. A conjurar ese desenfoque se dirigen esas páginas. Así, sostiene, la Unión Europea ha de ser contemplada como un ordenamiento autónomo, aunque derivado, pero en todo caso susceptible de albergar en su interior un sistema de legitimación democrática también propio o específico. Si se acepta esta tesis, subraya, es fácil postular que el principio democrático no se edifica sobre la base de la existencia de un pueblo europeo con una única identidad, sino sobre la condición de ciudadano de la Unión.

El estudio de las diversas manifestaciones del principio democrático que es dable reconocer en el Derecho comunitario, tanto directas (Parlamento Europeo) (5) como mediatas, a través del Consejo integrado por representantes de los Estados miembros, le permite concluir, en el capítulo quinto, que la Unión Europea se asienta sobre una doble base o fuente democrática: la una es de tendencia unitaria o integradora, tiene su fundamento en los ciudadanos de la Unión y su expresión institucional en el Parlamento Europeo; la otra, en cambio, podría conceptuarse como de origen «plural-territorial», se mueve en una dirección descentralizadora o federalizante y se articula a través del Consejo, órgano comunitario que ejerce una función comparable a la de las Cámaras territoriales en las que, como en el sistema alemán (*Bundesrat*), más que de una segunda Cámara (Estados Unidos) se representa a las partes (Estados) que integran el todo y en donde sus miembros no son elegidos directamente por los ciudadanos, sino por los respectivos parlamentos nacionales. En realidad, ello no es sino una transposición de las categorías del esquema federal alemán: en tanto la Cámara Baja asegura la unidad del sistema, la Cámara de representación territorial, por el contrario, permite una «lectura descentralizada» de las normas que emana el Parlamento central (6).

(5) Al margen de su expreso reconocimiento en el mismo preámbulo del Tratado de Maastricht, se reconducen a este principio la elección de los miembros del Parlamento Europeo; la atribución de competencias normativas al Parlamento (codecisión, aprobación, cooperación, audiencia); el nombramiento de los miembros de la Comisión y su control, y otras funciones también de control, tales como las comisiones de investigación. En suma, pues, el modelo comunitario se va aproximando al sistema parlamentario.

(6) A la luz de la perspectiva federal, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Primera Instancia atienden funciones unitarias o unificadoras, mientras que el Consejo y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo representan las tendencias «federales» y centrífugas. Si se pretendiera ahormar la Unión Europea conforme al modelo federal, la función orgánica y la producción normativa habrían de conectarse: la legislación unificadora (Reglamentos) habría de ser atribuida al Parlamento y la legislación federal (Directivas) al Consejo. Y, por su parte, el Tribunal de Primera Instancia serviría a la unidad jurídica europea (de modo análogo, a un Tribunal

Desde la dogmática alemana —de la que la obra ciertamente no se desprende—, Winfried Kluth trae a su discurso una tesis clave, sentada por la sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre el Tratado de Maastricht: la democracia no se agota ni se satisface, en términos constitucionales, con una mera legitimación formal del poder, sino que es necesario que ésta posea un contenido sustantivo mínimo, «un determinado nivel (o grado) de legitimación» (7). A partir de esta premisa, el capítulo sexto se dirige a determinar si la Unión Europea satisface o no ese nivel. El análisis arroja el siguiente resultado: de un lado, concluye, la Unión Europea responde al esquema parlamentario imperante en los sistemas nacionales, máxime después de la reforma operada por el Tratado de Maastricht; de otro, sin embargo, el camino hacia una mayor profundización democrática, advierte, no pasa por la mera e incondicional transferencia de nuevas competencias en favor del Parlamento Europeo a costa del Consejo, puesto que ello implicaría desconocer la doble base constitucional sobre la que se asienta la Unión Europea, esto es, su estructura bipolar (ciudadanos de la Unión-Parlamento y Estados miembros-Consejo), y la quiebra de su consecuencia inmediata —la soberanía compartida—. De ahí que no quepa socavar arbitrariamente la posición mediadora del Consejo. Una ilimitada transferencia de las competencias del Consejo al Parlamento minaría la legitimidad democrática y la responsabilidad última que ostentan los Estados miembros en punto a las competencias que ellos le han asignado a la Comunidad.

Finalmente, el capítulo séptimo se detiene en forma esquemática en otros aspectos que guardan una cierta relación con el tema, tales como la observancia y respeto por parte de las instituciones comunitarias de las competencias de los Estados; la calidad técnica del Derecho comunitario, y la propuesta de borrador de Constitución de 14 de febrero de 1994. En lo que hace a este último texto, destaca sus aciertos y la concepción bipolar que inspira el diseño de la Unión, al tiempo que pone de manifiesto que las propuestas de unificación de la producción de normas van, a su juicio, demasiado lejos en cuanto podrían hacer olvidar que el reparto de competencias entre el Consejo y el Parlamento pretende salvaguardar los intereses de los Estados miembros y de su misma base democrática.

III. La construcción europea quizá sea, en primer término, una «cuestión de fe» que luego puede, y debe, en su caso, ser fortalecida por la razón con el

Supremo interno) y el Tribunal de Justicia de las Comunidades a la unidad constitucional europea como si de un Tribunal Constitucional Federal se tratara.

(7) *BVerfGE* 89, 155 (182) con referencia a la *BVerfGE* 83, 60 (72).

estudio sereno y el análisis profundo. Winfried Kluth, joven profesor de la Universidad de Colonia, se encuentra entre los que profesan esa «fe europeísta», de la que ahora muchos gustan renegar.

En todo caso, el libro (que ya ha merecido el comentario del más prestigioso experto en Derecho comunitario en Alemania, el venerable profesor Hans Peter Ipsen) (8), escrito en un estilo ágil y rápido, en ocasiones excesivamente apodíctico para el lector extranjero ajeno al debate doctrinal alemán, contribuirá a la discusión científica, pues no son pocas las tesis, sugestivas y alejadas de ciertos convencionalismos, que se sustentan a lo largo de sus páginas, como ha quedado apuntado.

La presente monografía tiene su origen en una conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de su Universidad ante el claustro de profesores. Quizá ello haya condicionado los límites de la investigación. Se echa de menos, por ello, un más extenso y profundo estudio de la dogmática constitucional de otros países en torno al tema que aquí se suscita. El ordenamiento comunitario no puede ser cabalmente entendido desde la exclusiva perspectiva del propio Derecho público. Con todo, ese déficit bien puede justificarse en el hecho de que ha sido en Alemania donde el debate y el interés por estos temas ha cobrado una particular intensidad y hondura, señaladamente en los últimos años.

(8) Cfr. *Der Staat*, núm. 34, 1995, 3, págs. 485-486.