

## BALANCE TREINTAÑAL DE PRESENCIA HISPANA EN EL PARLAMENTO EUROPEO<sup>1</sup>

### *A thirty years balance of Spanish presence in the European Parliament*

Enrique BARÓN CRESPO

*Catedrático Jean Monnet «ad personam»*

enrique.baron@european-foundation.org

Fecha recepción: 16/09/16; Revisión: 28/10/16; Aceptación: 07/11/16

RESUMEN: El balance de los 30 años de presencia española en el Parlamento Europeo debe partir de la consideración de la Unión Europea como un proceso de creación de una democracia parlamentaria supranacional por voluntad de sus padres fundadores frente a los regímenes dictatoriales dominantes en la primera mitad del siglo xx. Proceso que no fue constituido de una vez, sino de avance paso a paso.

La participación española en la institución no se mide solo por el resultado de lograr importantes resultados positivos en financiación o ayudas. Además de las tres presidencias de españoles del Parlamento Europeo, lo más importante es el sostenido impulso al desarrollo político de la UE como una democracia parlamentaria supranacional con prioridades como la inclusión de la ciudadanía, las políticas de cohesión económica y social, la codecisión y la investidura del presidente de la Comisión en un proceso constituyente abierto.

1. El presente trabajo recoge en síntesis la ponencia «Democracia parlamentaria y Tratado de Lisboa» presentada en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales el 22 de octubre de 2010; la conferencia «La UE, tejedora de paz» presentada en la Universidad para la Paz de la ONU en Costa Rica en 2013; los capítulos 13 a 19 de mis memorias europeas *Más Europa, ¡unida!* Barcelona: RBA, 2012; y mi artículo «El Parlamento Europeo, centro de la vida democrática de la Unión Europea». En: NASARRE GOICOECHEA, E. y ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coords.): *Treinta años de España en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 2015, pp. 91-97.

*Palabras clave:* democracia parlamentaria; Supranacionalismo; Ciudadanía europea; Cohesión; Unión cada vez más estrecha.

ABSTRACT: A balance of the Spanish presence in the European Parliament in the last thirty years must begin by considering the EU as a process aiming to create a parliamentary democracy. It was the will of the founding fathers to do so in order to avoid dictatorships like the ones which prevailed in the first half of the 20th century. It was not a constituent process: the existing parliamentary democracy has been created step by step.

The Spanish participation cannot be assessed from the perspective of its positive financial results only. Beyond the three Spanish presidents of the European Parliament, its main outcome is the Spanish contribution to the political evolution of the EU as a supranational parliamentary democracy whose achievements are, among others, the creation of a European citizenship, the economic and social cohesion policies, the co-decision procedure and the investiture of the President of the Commission in an open-ended constituent process.

*Key words:* parliamentary democracy; Supranationalism; European citizenship; Cohesion; Ever closer union.

La democracia parlamentaria es actualmente el sistema político común de la Unión Europea y de sus 28 Estados miembros, ya sean monarquías o repúblicas. Por primera vez en la historia, es el sistema preferido por los europeos, con la excepción bielorrusa. Para contemplar con perspectiva este hito histórico, conviene retornar a los orígenes del proceso de construcción europea porque entonces no se trataba de una realidad evidente.

La creación de la Unión Europea supuso un auténtico cambio histórico con propósito de enmienda a la conflictiva historia de Europa. Los padres fundadores compartían la experiencia de haber vivido dos grandes guerras europeas que se convirtieron en mundiales. Entre ambas, un convulso período de entreguerras en el que la democracia parlamentaria fue uno de los sistemas políticos más atacados por las dictaduras de ambos signos. Tras Mussolini y el fascismo como experiencia pionera, Hitler selló su llegada al poder con el simbólico incendio del *Reichstag*. Carl Schmitt ya había teorizado la crisis de la democracia parlamentaria, retomando la filosofía conservadora de su mentor Donoso Cortés con su defensa del Estado decisionista y su oposición al intento de fundar el Estado sobre el debate, la denostada «clase discutidora». Por su parte, los bolcheviques reemplazaron la Duma por los Soviets y crearon el sistema llamado de «democracia popular». Regímenes políticos que tenían en común suprimir el Parlamento como poder legitimador decisivo del Estado y reemplazarlo por cámaras de aplauso y resonancia se extendieron por casi todo el continente, con variantes según los países.

En el pionero Congreso de La Haya del Movimiento Europeo de 1948, la Resolución política demandó la convocatoria, con la máxima urgencia, de «una Asamblea europea elegida por los Parlamentos de las naciones participantes». Sus

primeros frutos fueron el Consejo de Europa y la Convención Europea de Derechos Humanos, a la que se ha añadido la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, vinculante tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El papel de la construcción europea como tejedora de paz, reconocido con el Premio Nobel de la Paz en 2012, no lo es menos como factor de consolidación democrática en sus propios miembros, comenzando por Alemania e Italia, las dos dictaduras derrotadas, nacionalismos jóvenes del siglo XIX. En este sentido, probablemente se puede aplicar a la mayoría de los países europeos la famosa frase de Ortega y Gasset: «España es el problema, Europa la solución». En la Europa de 1945, solo habían resistido tres democracias, la británica, la sueca y la suiza, pero únicamente la primera lo hizo por las armas. También para ellas Europa fue la solución, como después lo fue para los países europeos que, como España, se han ido incorporando a este proceso de construcción en marcha.

En la gestación de la UE, el primer paso fue la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Su Asamblea nació en 1952 del Consejo de Europa. En la sesión inaugural, presidida por el veterano parlamentario belga Paul-Henri Spaak, Jean Monnet afirmó en su discurso como presidente de la Alta Autoridad precursora de la actual Comisión:

Dentro de los límites de su competencia, vuestra Asamblea es soberana. Es la primera Asamblea europea investida de un poder de decisión. Estas responsabilidades os hacen y nos hacen los mandatarios de la Comunidad entera, los servidores de sus instituciones.

La afirmación del siguiente orador, el canciller Adenauer, como presidente del Consejo de Ministros, fue incluso más enfática:

Sois en Europa el primer Parlamento establecido sobre una base supranacional. La formación de vuestra Asamblea representa un nuevo gran progreso en nuestros proyectos de creación de una nueva Europa.

En la misma línea se pronunció en 1958 Robert Schuman como primer presidente de la Asamblea Europea, que era como los Tratados fundadores denominaron originalmente al Parlamento Europeo. Hablaban y argumentaban ante el hemicycle como si se tratara de un Parlamento soberano con plenos poderes cuando en realidad era una Asamblea de parlamentarios nacionales designados a segundo nivel y con carácter consultivo. Su premonitoria visión contemplaba un futuro que solo se ha convertido en realidad mucho más tarde.

Los enfrentamientos y reticencias seculares no se superaron por la vía de redactar una Constitución europea, sino paso a paso, con tropezones como la Comunidad Europea de Defensa y con éxitos como el Tratado de Roma, redactado mano a mano por un profesor judío francés víctima de Vichy, Pierre Uri, y un ex alto funcionario del Reich, Hans von der Groeben. Bello ejemplo de reconciliación.

En el fondo, la propuesta era apostar por un destino compartido basado en valores comunes: la democracia parlamentaria, la división de poderes, el respeto

de los derechos humanos y una economía social de mercado. Esa fue la razón de la escueta desestimación por la naciente Comunidad de la solicitud de adhesión del dictador Franco en 1962. El Parlamento Europeo fue la única institución que se expresó con claridad sobre la razón de la negativa en el Informe Birkelbach sobre «Los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la Comunidad» de enero de ese año, en el que se exigía como requisito para ingresar en la Comunidad Económica Europea ser un Estado democrático.

El posterior Congreso del Movimiento Europeo en Múnich en junio, en el que se reunió por primera vez desde la guerra civil la oposición interior con la del exilio, aprobó la resolución en la que la constitución de unas Cortes fruto de elecciones libres y democráticas era la condición *sine qua non*. La histérica reacción del régimen franquista ante el llamado «contubernio» de Múnich desencadenó una ola de represión interior y de agresividad antieuropea.

A partir de la fase fundacional, las relaciones entre los Parlamentos Nacionales (PN) y el Parlamento Europeo (PE) conocen dos etapas. La primera llega hasta 1979: un PE compuesto por diputados elegidos a segundo nivel en el seno de sus propias asambleas, con carácter consultivo y un naciente poder presupuestario compartido con el Consejo de Ministros en algunas rúbricas.

La característica principal en esta etapa de la legislación europea, a partir de la primacía del Derecho comunitario sobre el de los Estados miembros en el marco de su competencia, era que las propuestas de la Comisión se enmendaban y adoptaban a puerta cerrada por el Consejo de Ministros con la espada de Damocles de la unanimidad introducida en el compromiso de Luxemburgo. El PE tenía un papel consultivo y de cámara de debate. Esa fue una de las razones de la crítica del «déficit democrático», referida especialmente al pilar parlamentario europeo.

Desde el punto de vista de los Estados miembros, la legitimidad venía dada por el carácter representativo del ministro que formaba parte del Consejo, aunque como señaló el informe Foster de la Cámara de los Lores «el Reino Unido se ha comprometido como condición para ser miembro de la CE a aceptar la autoridad colectiva de un cuerpo legislativo del que solo uno sus miembros es responsable [*accountable*] ante la Cámara de los Comunes». En la práctica, los PN se fueron organizando de acuerdo con su idiosincrasia para ejercer la función de control de sus Gobiernos: el Folketing danés a través de la Comisión de mercado interior, con mandatos directos a los ministros incluidas consultas telefónicas desde la sala de reunión; el Parlamento belga desarrolló un activo trabajo a través del *Comité d'avis*, pero en general el seguimiento de la legislación comunitaria no fue muy intenso.

La elección del PE por sufragio universal a partir de 1979 supuso un cambio sustancial. Por un lado, el PE buscó afirmar, con el sucesivo bloqueo de tres presupuestos, su poder de autoridad presupuestaria en pie de igualdad con el Consejo de Ministros, ratificado por sentencia del Tribunal de Justicia. Por otro, con igual lógica, inició el camino para conseguir compartir el poder legislativo con el Consejo. Al mismo tiempo, se producía una rápida evolución hacia la separación de mandatos entre el europeo y el nacional, no dictada siempre por

ley, sino fruto de la experiencia y las prioridades. El Acta Única fue un primer avance al establecer el procedimiento de cooperación. En 1985, una vez firmada la adhesión, España y Portugal se incorporaron en su negociación de modo activo y con protagonismo.

En el caso español, la relación entre la transición democrática y la entrada en la Comunidad Europea fue estrechísima. Desde el comienzo del proceso constituyente en 1977, los diputados trabajamos en la transición hacia la democracia con un consenso general en considerar nuestra integración en la Europa democrática como un objetivo prioritario. El artículo 93 de la Constitución que consagra la primacía de la ley comunitaria fue aprobado sin debate aunque no se mencionó expresamente a Europa en la misma. El primer paso fue la integración en el Consejo de Europa en 1978 bajo palabra de honor de que íbamos a aprobar la Constitución, el segundo fue la más laboriosa entrada en la entonces Comunidad Europea, proceso iniciado por el Gobierno Suárez en 1977 y concluido por el Gobierno González en 1985.

Por ello, el balance de la presencia española en el Parlamento Europeo no se puede limitar a la habitual exposición de cómo ha contribuido la entrada de España en Europa a la modernización de la sociedad, medida sobre todo con indicadores económicos como el nivel de renta o el progreso en equipamientos. Además, la medida de una presencia española como tal resulta difícil en una institución comunitaria que por imperativo reglamentario se constituye sobre la base de grupos formados por afinidades políticas a partir de un mínimo de diputados, elegidos en al menos la cuarta parte de los Estados miembros. En el Parlamento no hay grupos que representen o hablen en nombre de un Estado miembro. Es más, la norma está concebida para que actúen como europeos. Incluso los llamados soberanistas o nacionalistas tienen que agruparse para poder constituir un grupo, condición necesaria para existir con posibilidad de protagonismo e incidencia en el funcionamiento de la institución. La representación de los Estados está en el Consejo de Ministros y, progresivamente, en el Consejo Europeo, que de una instancia de reflexión entre jefes de Estado y Gobierno en sus inicios en la década de 1970 se ha transformado en un poder clave e institucionalizado.

En el Parlamento Europeo, el hecho más significativo fue que desde su llegada en 1986 los parlamentarios españoles se integraron de modo rápido y preferente en los mayores grupos políticos de la Cámara (socialistas y populares, también liberales, izquierda unida, verdes...), lo cual aumentó su peso a la hora de legislar, aprobar los presupuestos o lograr puestos representativos y de responsabilidad. Influye en ello el carácter homologable de nuestro sistema parlamentario, en línea similar a las representaciones germánicas, del Benelux o británicas y en contraste con la presencia francesa de la V República, más presidencialista y menos de gobernanza multinivel, por no decir federal.

No obstante, hay elementos que permiten valorar la aportación española a la construcción europea como una democracia parlamentaria en un período decisivo de su historia. El indicador más utilizado es el hecho de que tres españoles hayamos

accedido al simbólico cargo de la Presidencia del Parlamento Europeo, dato expresivo de una valoración positiva de la misma. Dos elementos básicos son interesantes para el análisis: el primero es el paso de una cámara de carácter consultivo a un Parlamento con poderes sustantivos, el segundo son las aportaciones que tienen un acento más español. Ambos se han ido entrelazando en este tiempo.

En el primer aspecto, nuestra entrada en 1986 coincidió con el comienzo de la segunda gran oleada de impulso a la construcción europea. La Comisión Delors lo inició al retomar la agenda del inacabado Mercado Común y relanzarla como el mercado interior a partir del paquete de 300 directivas. En la política del paso a paso en la construcción europea, suponía dar el definitivo del mercado interior para dar después el de la unión monetaria, tras ella la económica y, a la vuelta del siglo, la política. Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó en 1984 el Proyecto de Tratado de Unión Europea mientras el Consejo Europeo aprobó el Acta Única en la cumbre de Milán de 1985, en la que los países ibéricos participaron por primera vez. En la misma se integraba el proceso de cooperación como un embrión co-legislativo, se relanzaba la Unión Monetaria así como se apuntaba una dimensión económica de política exterior.

La incorporación española fue patente en el reforzamiento del apoyo a la ratificación e implementación del Acta Única y en la necesidad de revisión de la PAC, la Política Agrícola Común, que absorbía un 70% del presupuesto comunitario generando costosos e inservibles excedentes. Algunos aspectos del cambio tenían una dimensión tan cultural como productiva, como se puso de manifiesto en algunas de las más encendidas batallas parlamentarias de la época (aceite de oliva contra mantequilla, chaptalización del vino al autorizar añadir azúcar en los viñedos al norte del río Loira). Al mismo tiempo, se desarrolló de modo sustancial el apoyo activo a las políticas estructurales (fondo regional, social y después de cohesión) con la duplicación por dos veces de los mismos en las cumbres de Bruselas de 1987 y 1993. Con ello, se transformó de modo sustancial el presupuesto comunitario en una línea que hasta hoy sigue siendo muy útil para la modernización y el equipamiento de los nuevos miembros. El decidido apoyo del Parlamento Europeo al proyecto Erasmus permitió superar fuertes resistencias en el Consejo y en algunos Estados miembros.

En la política exterior, se fortaleció la dimensión iberoamericana con el proceso de paz de San José de Costa Rica en América Central, el apoyo a la oposición democrática en el plebiscito en Chile, una política activa de apoyo a los procesos de democratización que transformaron la región y la intensificación de relaciones políticas y económicas con la misma, así como el refuerzo de la dimensión mediterránea.

La prueba decisiva fue 1989 como *annus mirabilis* para Europa y en un sentido más amplio para el mundo actual por la generalización de la aspiración a la democracia, hasta entonces considerada como un privilegio de los países capitalistas occidentales desarrollados. Iniciado con la rebeldía polaca al elegir un Parlamento libre en primavera y los acontecimientos de Tiananmen en Pekín, siempre

presentes, la culminación fueron la caída del Telón de Acero y su símbolo, el muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, seguida por la implosión de la Unión Soviética. Un terremoto histórico cuyas réplicas siguen actuando y que amplió sustancialmente el proceso en curso de preparación de Unión Monetaria a la Unión Política.

Permítanme poner un acento personal a una etapa que viví como presidente del PE.

El primer refuerzo de la democracia parlamentaria fue la inmediata reacción favorable del Parlamento al impulso de la Historia con una actitud decidida a favor de la unidad alemana y una estrecha colaboración con el *Bundestag* para garantizar la incorporación de los ciudadanos de la Alemania del Este como ciudadanos de pleno derecho. Tras la caída del muro, la línea seguida por el Parlamento Europeo fue de apoyo inmediato al proceso de liberación de los países europeos del Este y la reunificación alemana. Como presidente del Parlamento invité a comparecer conjuntamente al presidente Mitterrand como presidente en ejercicio del Consejo y al canciller Kohl, y propuse en nombre del Parlamento en la cumbre de Estrasburgo el mes siguiente un decálogo que contenía prioridades y el paso a la Unión Europea con la ciudadanía europea, la codecisión legislativa, la participación en la investidura del presidente de la Comisión y el reconocimiento de los partidos políticos europeos. Una agenda corta de objetivos clave que contó con el apoyo activo del Gobierno español.

El medio para participar en el salto de la Comunidad a la Unión Europea fue la Conferencia Interinstitucional Preparatoria creada a iniciativa del Parlamento en la que por primera vez una delegación del mismo se sentó y negoció con los Gobiernos. Dicho programa no fue elaborado por el Parlamento en solitario sino que nos autoconvocamos con los Parlamentos nacionales para celebrar conjuntamente la I Conferencia en el majestuoso hemiciclo de la *Camera dei Deputati* italiana en Montecitorio (Roma). Una delegación de las Cortes españolas participó en el encuentro. La reunión tuvo lugar en noviembre de 1990, justo antes del Consejo Europeo de Roma que convocó la Conferencia Intergubernamental del Tratado de Maastricht. Tras tres días de debate se aprobó por amplia mayoría una propuesta de resolución preparada por el presidente de la Cámara de Representantes belga Nothomb, claramente favorable a dar el paso a la creación de la Unión Europea, que rompió una barrera psicológica e incentivó claramente a los líderes a tomar unas decisiones que habrían de ser ratificadas por los propios Parlamentos nacionales. Ambas iniciativas constituyeron una experiencia precursora del método de la Convención.

Con este impulso, y tras una larga negociación, los líderes aprobaron el Tratado de Maastricht, que transformaba la Comunidad en una Unión Europea, política, económica y monetaria, con la ciudadanía y la moneda única como elementos básicos, la participación del Parlamento en la investidura del presidente de la Comisión y la codecisión legislativa como grandes avances institucionales democráticos. El Tratado fue más allá del inicial planteamiento de las cuatro libertades creadoras del mercado común o interior con una Unión monetaria de carácter federal y dos

pilares predominantemente intergubernamentales, el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de Justicia e Interior (JAI).

Esta fuerza expansiva extendió la influencia de las políticas gestadas a nivel europeo a la abrumadora mayoría de cuestiones en el campo presupuestario y económico social con impacto en los otros pilares, el exterior y el interior. La Conferencia con los Parlamentos nacionales no se quedó en un hecho aislado. A partir de la misma se creó la Conferencia de órganos especializados en los Asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos de la UE, que responde al pintoresco acrónimo de COSAC, y la Conferencia de Presidentes de esos mismos Parlamentos, además de una práctica de reuniones de comisiones y órganos a un ritmo regular. La Convención desarrolló en el Tratado Constitucional la participación activa de los Parlamentos nacionales en el debate y elaboración de las normas europeas con mecanismos de control que se integraron en el Tratado de Lisboa.

En este contexto, la cuestión del refuerzo de la democracia parlamentaria se ha convertido en central en la gestación de políticas a nivel europeo, para evitar el fácil recurso de denunciar que se trata de políticas impuestas desde Europa, presentando Bruselas como una especie de Moloch devorador de la soberanía de los países. Ante esta manipulación, conviene recordar el viejo principio de Derecho romano de que la causa de la causa es también causa de lo causado: la causa fundamental son los Tratados negociados y ratificados por todos los Parlamentos de los Estados miembros que establecen deberes de transposición, desarrollo del Derecho primario europeo, así como el control democrático de la actuación de sus representantes.

También incluyó el Tratado de Maastricht los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En virtud de los mismos, la Unión sólo debe intervenir cuando los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros —ni a nivel central, regional ni local— y se consigan mejor a escala europea en virtud de su dimensión o en función de los efectos de la acción pretendida. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no deben exceder de lo necesario para alcanzar tales objetivos.

La Convención Constitucional, a partir de la afirmación del principio de atribución como fundamental —«Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros»— debatió el reparto de competencias: exclusivas, competencias compartidas y de las acciones de apoyo, coordinación o complemento.

Las políticas esenciales proseguidas desde entonces en la construcción europea han contado con un amplio consenso en España y un trabajo proactivo de los miembros españoles en el Parlamento Europeo. En las Cortes se ha mantenido la línea tradicional de un apoyo muy mayoritario a los sucesivos Tratados, como ocurrió con el paso a la Unión Monetaria, la elaboración y aprobación del Tratado Constitucional que España encabezó con un referéndum, la aprobación del Tratado de Lisboa e incluso del Pacto Fiscal.

En la trayectoria de los miembros españoles del Parlamento Europeo y de los gobiernos españoles, la construcción europea ha sido objeto de un consenso suprapartidario. En alguna medida, este apoyo sostenido tuvo el inconveniente de darse por descontado, lo que llevó a no profundizar suficientemente en el debate interno o valorar el alcance de los compromisos.

Evidentemente, el avance paso a paso europeo se vio transformado porque, como dijo Vaclav Havel, «el mundo, el ser y la Historia se rigen por un tiempo que les es propio, en el que podemos, sin duda, intervenir de modo creativo pero que nadie domina por completo». En este sentido, los europeos somos especialistas en dar a veces pasos con las botas de siete leguas mientras creemos estar inmóviles. Prueba de ello es que en 1992 éramos 12 Estados, ahora somos 28 y 500 millones de ciudadanos con una lista de espera tras dos ampliaciones sucesivas, la primera potencia comercial, una Unión monetaria con la segunda moneda de reserva del mundo y un avance en la económica. Frente a ello, si un extraterrestre recién desembarcado leyera los debates europeos creería que estamos al borde de la implosión o la ruptura. Sin duda, es el contraste entre nuestras ambiciones y la dura realidad.

El balance de estos treinta años para el Parlamento Europeo ha consistido en acceder a la mayoría de edad, dando el paso de ser una cámara consultiva y de debate a un Parlamento con poderes sustantivos presupuestarios, legislativos, de investidura y control de la Comisión Europea. El avance es decisivo, aunque todavía quedan pendientes algunas cuestiones sustanciales, sobre todo la referente a los poderes fiscales aplicando el principio democrático de «no imposición sin representación».

En este proceso, la aportación parlamentaria española ha actuado globalmente de modo positivo, contribuyendo a consolidar pilares fundamentales de la Unión Europea actual como una democracia parlamentaria supranacional, basada en la ciudadanía y la voluntad de compartir destino en una unión cada vez más estrecha entre nuestros pueblos.