

INTRODUCCION AL ANALISIS DEL CONTROL DEMOCRATICO EN EL SISTEMA COMUNITARIO

por Antonio MALINTOPPI (*)

Si es verdad, como ha escrito Karl Popper, uno de los mayores exponentes del racionalismo crítico, que el control es la esencia de la democracia —de aquella democracia sin adjetivos que es la única con títulos para ostentar nombre tan prestigioso como abusado— no se puede en realidad analizar en un breve artículo el tema del control democrático en el sistema comunitario europeo. No se podría, en rigor, siquiera pretender introducir el tema. Pero su actualidad es tal, especialmente en esta fase de potencial ampliación de las Comunidades Europeas, que se puede y se debe desarrollar las consideraciones necesarias para concentrar el análisis sobre la búsqueda de los puntos focales. Sólo la localización de tales puntos focales permite en efecto una visión que no sea meramente coyuntural y particular, y permitirá luego a cada uno, en la soledad de su propia meditación, desatar los nudos que constituyen el núcleo del problema.

Mas, ¿cómo es posible en nuestro caso —tomando la imagen de un sensible poeta toscano, Mario Luzi— apuntar directamente al corazón del enigma? Veamos algunas premisas necesarias.

El sistema comunitario ha estado fundamentado desde el principio, y lo está aún, en una interconexión entre poder comunitario y poder estatal (1). Nadie discute que el sistema comunitario le deba su origen histórico a tratados internacionales. Estos tratados no corresponden, sin embargo, al modelo tradicional de los acuerdos institutivos de organizaciones internacionales, en el sentido de formas de cooperación asociada entre Estados. El modelo tradicional de cooperación internacional es intrínsecamente **estático**, puesto que intrínsecamente estático es el fin común consistente en la coordinación de los intereses de los

(*) Catedrático de Derecho de las Comunidades Europeas en la Universidad de Roma.

(1) Sobre los temas aquí tratados, el autor ha desarrollado varias consideraciones en otros escritos, entre los cuales cabe recordar *Comunità parziale e Comunità Internazionale universale*, Roma, 1975, especialmente en la pág. 30 y ss.: «L'elezione diretta del Parlamento europeo e la redistribuzione del potere fra le istituzioni comunitarie», en *Comunicazioni e studi dell'Università di Milano*, vol. XV, 1978, pp. 21 y ss.; «Sistema comunitario e ordinamento costituzionale», en el volumen de recopilación *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, pp. 245 y ss.

Estados miembros, para satisfacerlos en determinada medida recíproca mediante mecanismos sociales también determinados. Por consiguiente, en este modelo tradicional, el tratado constitutivo produce una serie definida y rígida de situaciones jurídicas subjetivas, activas y pasivas, dirigida a la realización del fin común atribuyendo competencias a un ente internacional y determinando los límites de su esfera de actividad.

El modelo comunitario, por el contrario, es intrínsecamente **dinámico**, porque en lugar de un fin común hay una pluralidad de fines comunes predispuestos en serie modular a la realización de un fin último constituido, en los términos emblemáticos del preámbulo del Tratado comunitario de 25 de marzo de 1957, por la búsqueda de «una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos». De este modo, se insertó con toda claridad, justo entre los objetivos comunes un elemento evolutivo que caracteriza y califica todo el sistema. La consecuencia más importante de esta valencia dinámica del sistema consiste en la «flexibilidad» que caracteriza el conjunto de las situaciones jurídicas, activas y pasivas, establecidas por los tratados comunitarios para garantizar la realización de los fines comunes. Una consecuencia más y no menor debe, por tanto, localizarse en la intrínseca movilidad potencial del marco normativo, que corresponde a la naturaleza de los contrastantes intereses en juego y a los cambios que pueden intervenir tanto en el contenido de éstos como en su propia dirección.

Es en esta óptica que se debe colocar otra premisa y considerar otro problema. Considerar los tratados comunitarios como un hecho histórico, y no como hecho jurídico, equivale a considerar el sistema comunitario como inherente a un ordenamiento originario. Mas si el ordenamiento comunitario, en cuanto ordenamiento originario, no se puede considerar como derivado ni del ordenamiento internacional ni de los ordenamientos internos de los Estados miembros, ello no significa que el ordenamiento comunitario esté siempre y necesariamente destinado a funcionar en forma del todo autónoma con respecto a los ordenamientos de los Estados miembros y casi sobreponiéndose a éstos. El ordenamiento comunitario, en otros términos, pudo surgir por la situación histórica producida por los tratados comunitarios y, por tanto, en función de esa situación histórica particular. Pero tal situación histórica constituyó el producto de la voluntad de los Estados de permitir la formación de un ordenamiento que, aún siendo por sí mismo originario, actuase en función y coordinación con los ordenamientos estatales, así como los ordenamientos estatales habrían de actuar en función y coordinación con el ordenamiento comunitario.

La peculiar estructura orgánica cuadrangular del sistema comunitario es uno de los aspectos más singulares del mecanismo específico establecido por los Estados miembros para garantizar la interacción entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales. El interés de los pueblos tiene asentado su foro en el Parlamento Europeo, el interés comunitario se reconoce en la Comisión, el Consejo de Ministros es portador de los intereses de los Estados miembros encauzados por los respectivos gobiernos, al paso que el Tribunal de Justicia garantiza por un lado la tutela de la legitimidad de la acción comunitaria, y por

otro, el respeto de los límites fijados por los tratados al ámbito originario de libertad de los Estados miembros. El sistema comunitario realiza así a nivel de los órganos aquel equilibrio de pesos y contrapesos con que se realiza, en el concepto moderno de la distribución ponderada de los poderes —que no es sin esa división de poderes— la coordinación de los diversos intereses en juego y así la garantía primordial de la democracia del propio sistema. No se trata de un equilibrio paradigmático. En efecto, el grado de equilibrio está alterado, en las previsiones originarias, a favor de los órganos portadores de los intereses de los Estados miembros y, por consiguiente, a favor del Consejo de Ministros. Y es precisamente con respecto a este punto que el interés por los síntomas de evolución del sistema comunitario se acentúa y que la acción del Parlamento Europeo adquiere valor muy especial. Por supuesto, la evolución más sintomática del Parlamento Europeo es aquella debida a su elección por medio del sufragio universal del año pasado. Claro está, aquellas elecciones no cambiaron formalmente las competencias de dicho órgano. Pero la legitimación popular directa valió por sí sola para atribuirle a la nueva asamblea representativa una fracción más intensa de ese «poder constituyente» que es propio de cualquier órgano parlamentario (2). Que en su primer año de actividad, el Parlamento legitimado de este modo haya utilizado concretamente este acrecentado coeficiente de poder constituyente para modificar de hecho el equilibrio de poderes entre los órganos comunitarios, es cuestión destinada a quedar por el momento en discusión. Los primeros síntomas en verdad no son muy alentadores. Pero es demasiado pronto para hacer un balance de la situación. Es demasiado pronto, en otros términos, para ponderar si el Parlamento está adquiriendo una dimensión de hecho nueva o si sólo modificaciones formales del Tratado pueden permitirle superar el estadio en que representa una estructura sin contenido realmente caracterizador.

El equilibrio de pesos y contrapesos en el interior de las estructuras comunitarias describe, sin embargo, sólo una cara de la moneda y ofrece, por lo tanto, sólo una de las claves necesarias para ponderar, en este caso, el problema del control democrático. En efecto, en el caso comunitario no sólo se trataba, al principio, de repartir determinados poderes en el interior del sistema supranacional. Era necesario realizar también un equilibrio, no necesariamente absoluto y estático, entre el campo de acción de los órganos de los Estados miembros. En el momento de su formación originaria, los pesos y contrapesos tenían que referirse a un equilibrio a realizarse a través de la previsión convencional de fases sucesivas. De este modo, se quiso proceder a construir la Comunidad en etapas progresivas determinando una transferencia contextual de competencias y funciones desde el cauce estatal al nivel comunitario. Existe, pues, desde este punto de vista un elemento ulterior de dinamismo del sistema, que acentúa su carácter evolutivo mucho más allá del momento transitorio para el cual había sido originariamente concebido. Si, en efecto, todo el conjunto de acuerdos europeos está dirigido a la realización del fin último de la unión más estrecha de los pueblos, no se

(2) Sobre este punto, véase mi trabajo sobre *L'elezione diretta del Parlamento europeo, etc.*, cit., pp. 25 y ss.

podría, sin caer en contradicción insanable, concebir la progresiva inclinación de la balanza de pesos y contrapesos a favor del nivel comunitario limitándola únicamente al período transitorio. Ciertamente es más bien que en el período transitorio era menester formalizar las reglas destinadas a garantizar el aparato comunitario, mientras era y sigue siendo preferible dejarle la búsqueda de los equilibrios ulteriores —y de las inclinaciones sucesivas de la balanza de estos equilibrios— al movimiento sin ataduras de las fuerzas en juego y a la presión que cada uno de los intereses esté en condiciones de ejercer en el marco de la intrínseca movilidad evolutiva del sistema.

—oOo—

Sentadas las premisas necesarias, es menester preguntarse ahora qué es lo que se debe entender por control democrático en general y cómo es posible configurar el problema del control democrático en un ámbito particular y típico como el ámbito comunitario. Conviene, sin embargo, resistir ante el peligro de caer en un exceso de generalización y de abstracción, para limitarnos más bien a exponer algunas anotaciones básicas que introduzcan el tema específico.

Cabe ante todo observar que la noción de control democrático está por su misma índole ligada al ambiente social en el que se sitúa el problema. Si el adjetivo «democrático» quiere tener un sentido verdadero, éste debe referirse a los miembros del cuerpo social que expresa el ordenamiento jurídico en que debe efectuarse y verificarse el control. El «demos» está constituido precisamente por el cuerpo social considerado en sus componentes, llamados a efectuar el control sobre las instituciones entre las cuales están distribuidas las funciones necesarias para garantizar la vida y vitalidad del ordenamiento. Si, como se ha dicho con atinada expresión, todo el derecho proviene de la sociedad y a la sociedad ha de volver —sintetizando así una especie de ley del movimiento vital del derecho (3)— sólo se puede hablar de control democrático en la medida en que los mecanismos formales establecidos por el ordenamiento jurídico permitan a los miembros del cuerpo social, verificar efectivamente el modo en que han sido ejercidas las funciones propias de ese ordenamiento según el orden previsto por las normas relativas a su organización en el propio ordenamiento.

El concepto de control democrático es, por consiguiente, un concepto, por más de un aspecto, relativo, y es relativo, en primer lugar, por inherente a un ordenamiento jurídico determinado y, por tanto, a una sociedad determinada. Bajo este prisma, cabe de inmediato recordar que un ordenamiento jurídico puede ser expresión de un cuerpo social compuesto —sea en parte, sea en su totalidad— por entidades diferentes a los individuos humanos. El ordenamiento internacional es, en particular, expresión de la Comunidad de los Estados que son, a su vez, entes exponenciales de las sociedades interindividuales a ellos subyacentes pero que se presentan, con respecto al ordenamiento internacional, como los únicos entes que componen la sociedad por la cual este ordenamiento fue expresado. En

(3) Así, SPERDUTI: *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1958, p. 1.

el ámbito del ordenamiento internacional el control es «democrático» cuando está difuso a nivel de los Estados y garantiza la intervención potencial de todos los Estados para su ejercicio. A nivel de todos los Estados, por supuesto, con respecto a los cuales opera un sistema de normas, que perfectamente puede ser un subsistema con respecto al ordenamiento internacional considerado en conjunto, y por ello incidir sobre una Comunidad Internacional parcial formada dentro de la Comunidad Internacional general o Comunidad Internacional sin más adjetivos. Ello acontece, si se desea un ejemplo no casual, cuando se trata de comprobar la existencia y el contenido de un control democrático en el ámbito de una organización internacional: en el ámbito, en otros términos, de una forma de asociación entre Estados de origen convencional y, por lo tanto, inherente únicamente a los Estados miembros de la Organización de que se trate.

Esta peculiaridad del control democrático dentro de situaciones propias del ordenamiento internacional, que lleva a configurarlo como un control ejercido por los Estados no es más, cabe reiterarlo, que un producto de la inherencia necesaria del control, como control democrático, a la sociedad que debe ejercerlo. La misma relatividad del concepto implica, por consiguiente, que sólo en función de la composición y de la estructura del ambiente social es posible apreciar el carácter efectivamente democrático del control.

Ahora bien, descendiendo de lo general a lo particular, no se puede prescindir de la complejidad del fenómeno comunitario ni, sobre todo, de la presencia contextual en su ámbito, tanto de elementos interindividuales como de elementos internacionales. Que los acuerdos comunitarios hayan puesto en pie toda una red de relaciones jurídicas entre Estados y que estas relaciones estén reglamentadas por el ordenamiento internacional, es una constatación tan certera como insuficiente para una evaluación global del sistema comunitario. Junto y alrededor de esta red de relaciones internacionales, existe en realidad un contexto de normas que son expresión de un ordenamiento diferente —el ordenamiento comunitario— cuya existencia supone los acuerdos comunitarios solamente como un hecho histórico y cuyo ambiente social refleja, más allá de los Estados miembros, a los individuos humanos de los pueblos del área comunitaria.

En esta situación, es necesario liberarse rotundamente del prejuicio de considerar el control democrático en el sistema comunitario como el conjunto de medios para garantizar la intervención de los Estados como «demos» de las Comunidades. Ni tampoco parece satisfactoria la tendencia —manifestación de la forma más sutil de los «nacionalismos de vuelta»— de garantizar la intervención de los pueblos en el control comunitario por vía indirecta, es decir, a través de los órganos de los Estados, en función del carácter representativo de éstos a nivel nacional, regional o más decididamente local. No sería posible privilegiar, de uno u otro modo, la posición de los Estados aunque sea óptima, por hipótesis, la democracia de sus instrumentos internos sin desnaturalizar con ello el concepto de control democrático como control del «demos» de las Comunidades. En otros términos, no se puede sustituir el pueblo de la Europa comunitaria por los pueblos de los Estados comunitarios sin inclinar el eje del equilibrio a favor de los Estados

y en detrimento de las Comunidades, creando al mismo tiempo los supuestos para bloquear el proceso evolutivo hacia la unión más estrecha de los pueblos europeos.

—oOo—

Si estas conclusiones parecieran convincentes, de ellas se podría deducir como consecuencia necesaria que el control democrático reviste, en el sistema comunitario, carácter **bipolar**. Por un lado, éste debe garantizar la intervención de los Estados; por el otro, la del pueblo de la Comunidad. Este bipolarismo y el equilibrio consiguiente, por supuesto, deben reflejar el estadio actual de evolución del proceso de integración europea. Se trata, por lo tanto, de un equilibrio necesariamente inestable, que es manifestación de otro aspecto más de la relatividad del concepto de control democrático. Como y en qué dirección pueda modificarse tal equilibrio es cuestión relacionada con la evolución del sistema comunitario. Lo que importa, hoy, es que este bipolarismo se realice y, sobre todo, que no sea alterado en detrimento de los controles en el seno de la estructura comunitaria.

Es en especial sobre el control «comunitario» que hay aquí que hacer hincapié para profundizar su significado. Por control «comunitario» debe entenderse, sobre todo, el conjunto de mecanismos creados por normas comunitarias y no por normas estatales que no sean las creadas en ejecución de obligaciones comunitarias específicas. Si se quiere una fórmula, el control comunitario, si tal desea ser, no puede ser «delegable» —ni formalmente ni sustancialmente— a mecanismos propios de cada Estado miembro y creados autónomamente por éstos. Llevada al extremo, esta idea de fondo conduce a rechazar que se recurra, en vía subsidiaria o sustitutiva, a los controles internos estatales para que suplan eventuales vacíos en los controles comunitarios. Las carencias de los controles comunitarios deben ser subsanadas en el interior del propio sistema comunitario. Por las mismas razones, tampoco se podría aprobar el recurrir con más intensidad a los controles internos de los Estados miembros, aunque ello quisiera justificarse con un pretendido, o incluso real, mayor grado teórico de democracia o de eficacia substancial de los controles estatales con respecto a los controles comunitarios. En términos de ejemplo, no se podría acentuar la intervención de los Parlamentos nacionales o de otras asambleas representativas a nivel sub-estatal, invocando la limitación institucional de los poderes del Parlamento Europeo, sin dar lugar a una verdadera evicción del control democrático, real o potencial, que se realizaría en el ámbito comunitario. Acometer este problema sólo bajo el prisma de la **democracia absoluta**, sin poner sobre la mesa con absoluta prioridad la realización de la **democracia concreta** de las estructuras comunitarias equivaldría, una vez más, a agitar el amuleto de la soberanía nacional contra la evolución del proceso de integración europea.

Bajo este prisma aparecen más bien harto sintomáticas, por su propio contenido, y significativas, por su criterio inspirador, las normas del artículo 15 del Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975, las cuales, innovando con respecto

a los tratados comunitarios originarios, instituyen un Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas. Préstese atención, sobre todo, a las disposiciones según las cuales «los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados por un período de seis años por el Consejo, que delibera con voto unánime, previa consulta de la Asamblea». Y compárese este procedimiento de designación con la norma establecida en el artículo 4 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, según el cual los miembros del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas «...son nombrados de común acuerdo por seis años por los gobiernos de los Estados miembros». Que los miembros del Tribunal de Cuentas sean nombrados por el Consejo de Ministros de las Comunidades y que los miembros del Tribunal de Justicia sean nombrados, en cambio, de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, es una diferencia más de forma que de sustancia. En uno y otro caso, no existe, bajo este aspecto, un control democrático bajo la forma de la elección de personas por parte del órgano representativo comunitario, es decir, por el Parlamento Europeo, y el nombramiento queda en manos, en definitiva, de los gobiernos; por consiguiente, el control democrático puede ser ejercido sólo en las formas eventualmente contempladas en los respectivos ordenamientos internos y, por lo tanto, fuera del esquema comunitario. Pero una innovación de alcance mucho más amplio de lo que puede parecer a primera vista, radica en la obligación de la previa consulta del Parlamento Europeo, contemplada con respecto a los miembros del Tribunal de Cuentas con base en el Tratado de Bruselas de 1975, mientras no se contempla con respecto a los miembros del Tribunal de Justicia, por el Tratado de Roma de 1957. Dieciséis años no han pasado en vano y el acuerdo más reciente es la medida de la mayor conciencia con que se encara hoy en día uno de los puntos principales del funcionamiento del sistema comunitario.

Se me objetará que este tipo de consulta es un medio de control preventivo de eficacia limitada, porque se trata de consulta obligatoria pero no vinculante. Sin embargo, es posible replicar que, en un proyecto ambicioso con miras a superar definitivamente las soberanías nacionales, es más atinado proceder paso a paso, particularmente cuando la innovación puede ser susceptible de desarrollarse con amplitud y de manera imprevista. Piénsese, por ejemplo, en la renovación de la Comisión, cuyos miembros, así como los del Tribunal de Justicia, son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros. El antecedente formal del Tribunal de Cuentas constituye, bajo este aspecto, una ocasión única para el actual Parlamento Europeo de pedir que se le consulte, evitando así que se le excluya del circuito de designación de los miembros de un órgano institucional con respecto al cual puede ejercer, al menos con la moción de censura, un control político formal según los términos expresados en los Tratados comunitarios.

Cabe observar que precisamente a través de innovaciones como ésta se puede agudizar el bipolarismo que en esta fase tiene que caracterizar todavía el complejo de mecanismos de control democrático en el sistema comunitario. Además, estas innovaciones no requieren necesariamente una revisión formal de los textos

normativos. Son, por lo tanto, innovaciones que el Parlamento puede y debe apresurar, si no quiere quedar relegado al papel de estructura sin contenido, promoviendo un proceso de formación de esas reglas de protocolo institucional que a menudo contribuyen mucho más que las normas jurídicas formalmente establecidas al desarrollo progresivo de los mecanismos de control democrático. Ello es particularmente cierto en un caso complejo como el caso comunitario, en el cual la viscosidad de las resistencias nacionales que se oponen a la construcción europea es tal que produce —cuando produce algo— soluciones tan complicadas en el movimiento alterno de espirales federalistas y cumbres nacionalistas, que trae a la mente imágenes barrocas. Y el barroco —ha escrito egregiamente Borges en el Prólogo de su «Historia General de la Infamia»— es un estilo que linda en propia caricatura [4].

—oOo—

Uno de los valores insustituibles de la convivencia social está constituido por la certeza del derecho. Es, por lo tanto, necesario ser conscientes de los límites de conveniencia política, mucho más que de legitimidad formal, que van aparejados a las modificaciones estructurales establecidas fuera de los cauces normales del cambio jurídico.

Piénsese, en particular, en la nueva dimensión que el Parlamento Europeo podría tomar en los cinco años subsiguientes a la elección con sufragio directo de 1979. Aquellas elecciones, como se ha visto con anterioridad, le confirieron al Parlamento Europeo una fracción acrecentada del «poder constituyente» propio de cualquier asamblea representativa. En particular, el Parlamento Europeo ha encontrado una legitimación mayor con el recortarse de la delegación legislativa desde los electores hacia los elegidos y esta legitimación mayor podría conducir a provocar, de hecho, una redistribución del orden de los poderes del sistema comunitario. Ahora bien, la medida y el límite de la fracción acrecentada de poder constituyente deben referirse a lo que se denomina «poderes implícitos» del Parlamento mismo. Más precisamente, han de situarse más allá, **pero al mismo tiempo no demasiado allá**, de los poderes implícitos. Allende este límite se corre el riesgo de una ruptura o se provoca el colapso del Parlamento. Y es difícil decir cuál de los dos peligros es más nocivo, aunque el riesgo vale la apuesta y los órganos representativos progresan, como instrumentos de democracia, sólo cuando no le tienen temor al arte de rozar la crisis institucional. Pero esta «brinkmanship», que coloca a los parlamentarios europeos como personajes en busca de autor aun en esta difícil coyuntura política europea provocada por la larga disensión sobre la formación del presupuesto comunitario del año en cur-

[4] «El barroquismo es intelectual», escribe BORGES en la edición de 1954 de la *Historia Universal de la Infamia* (véase en *Obras completas*, Buenos Aires, 1978), y agrega: «Yo diría, que barroco es aquel estilo que deliberadamente agota (o quiere agotar) sus posibilidades y que linda con su propia caricatura».

so (5), no exime de subrayar, a estas alturas, que sería un error esperar todo de la prueba de fuerza entre órganos comunitarios y del conflicto entre el interés comunitario y los intereses de los Estados que es, en definitiva, conflicto entre los intereses de los pueblos y los intereses de los gobiernos.

Es necesario, pues, preguntarse si ha llegado el momento de abrir, a nivel científico y, en amplia acepción, a nivel cultural, un debate más extenso sobre las nuevas fronteras del control democrático en el sistema comunitario. Este proyecto no les parezca utópico. Las formas tradicionales del control democrático muestran indudables signos de crisis en los sistemas estatales en cuyo ámbito tuvieron origen y desarrollo. Hay, en efecto, distintos síntomas de los que emerge una intolerancia frente al propio concepto de control. La competición hacia la independencia de los poderes, el reflujo hacia la corporación, la afirmación de la primacía de los intereses colectivos que sofoca la medida humana del derecho, el rechazo, en fin, de la responsabilidad, son síntomas de peligro e indicios de la desorientación de un mundo en profunda transformación. Si se desea que una legítima aspiración al desarrollo de la condición humana no se traduzca en crisis de la democracia y, por tanto, en debilitamiento de la libertad, es menester, hoy y en el futuro, demostrar mucha fantasía e imaginación.

El ambiente comunitario aparece, bajo este prisma, en cierto modo como terreno privilegiado. Por grandes que sean las transformaciones que se han llevado a cabo en nuestro siglo, es difícil imaginar otros campos en que los técnicos del derecho hayan efectuado una labor de imaginación comparable a la que realizaron para la creación del sistema comunitario. Un empuje muy fuerte de innovación ha caracterizado esta experiencia desde su génesis. ¿Por qué, sobre un *humus* tan fértil que ha, si no arrasado, por lo menos mellado —y no es poco— algunos de los más rígidos tabús de la experiencia humana, no se podrían injertar experiencias que ya están demostrando su validez o experimentar instituciones que requieren nuevas y justificadas pruebas? Valgan, al respecto, más que cualquier análisis teórico, dos ejemplos concretos, pertenecientes, uno, a la primera categoría, y otro, a la segunda.

Piénsese ante todo, en el «referendum». Muchos años han transcurrido desde que un jurista que dio mucha honra a la ciencia y a la sociedad, Tomaso Perassi, condujo una tenaz batalla en la Asamblea Constituyente italiana electa en 1946 para la adopción de este válido instrumento de democracia directa; y muchos años más han pasado desde que él iba estudiando con pasión su naturaleza y sus caracteres en el marco del derecho público. El «referendum» fue acogido en medida limitada en la Constitución italiana de 1948 y sólo después de larga espera —y gracias a una particular coyuntura política— se ha podido llegar a la promulgación de la ley de ejecución. Sabemos también que la institución del «referendum» tiene una larga historia en el Derecho Político de muchos países y que a menudo ha sufrido desviaciones de su finalidad típica cuando ha sido utilizado —en la forma particular del «referendum» de aprobación— como instru-

(5) Dicho presupuesto, como es sabido, no ha sido aprobado por el Parlamento europeo hasta la sesión de junio de este año.

mento para organizar el consenso en regímenes totalitarios o sumamente autoritarios. Pero sabemos también que, correctamente concebida, esta institución de democracia directa representa uno de los sistemas de control más valederos porque es ejercido por el pueblo sin la mediación de grupos políticos organizados. No es por casualidad que en un país como Italia, caracterizado por partidos políticos sumamente organizados y a menudo encerrados en estructuras rígidas, las oposiciones a esta institución no han mermado, hasta el punto de que se ha tratado de atenuar su ya limitado alcance poniendo más condiciones para los términos de su ejercicio. Con todo esto —y descontando, si se quiere, aún mucho más— es difícil negar que la introducción de la institución del «referendum» ha incidido profundamente en las costumbres de muchos países. Aun prescindiendo de su valor como medio para aumentar la sensibilidad del cuerpo electoral, llamado a pronunciarse con respecto a cosas y no sobre personas o sobre cuestiones de personas, queda todo el valor del «referendum» como medio de potencial control democrático. En este sentido, el «referendum» aparece cada vez más como un margen a acciones de los órganos estatales conducidas sin la necesaria atención por sus reflejos con respecto a los ciudadanos que son sus destinatarios. Cuando los mismos destinatarios de las normas jurídicas tienen la posibilidad de pronunciarse directamente, sin intermediarios, sobre el producto de la actividad legislativa, ejercen el control más intenso e inmediato.

Atendamos ahora al nivel comunitario. Tenemos aquí dos ejemplos interesantes de «referendum» que, aun cuando no sean calificables como «referenda» comunitarios en sentido propio, han tenido un «objeto» comunitario. Se trata, como es sabido, del «referendum», sin resultado exitoso, que se llevó a cabo en Noruega en orden a la ratificación del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas de 22 de enero de 1972 y del «referendum» para la negociación de las condiciones de admisión del Reino Unido a las Comunidades Europeas dispuesto, después de la adhesión decidida por el gobierno conservador Heath, por el gobierno laborista Wilson que le sucedió y que se concluyó con una amplia mayoría a favor de la conservación del vínculo comunitario. Uno y otro demuestran la utilidad de la consulta popular directa. La adhesión de Noruega, decidida por el Parlamento sin el apoyo popular correspondiente, se habría transformado con facilidad en un elemento de perenne crisis interna del sistema comunitario y las actuales dificultades en las relaciones con el Reino Unido no se plantean en términos de ruptura precisamente en virtud de aquel voto popular.

No es este el contexto para comprobar si es posible utilizar a nivel de las Comunidades alguna forma de «referendum» sin especificar modificaciones de las normas que rigen el sistema comunitario. Limitémonos a plantear el problema. Más bien tratemos de imaginarnos el efecto que podría tener un «referendum» comunitario, por cierto no como día de europeísmo retórico, sino como control al cual se llamaría a participar a todos los pueblos comunitarios y que podría tener por objeto no sólo el ejercicio de competencias, sino también —aunque indirectamente— el comportamiento de los gobiernos o de cada gobierno por separado.

Segundo ejemplo: La institución de la revocación, o sea, «right of recall». Es sabido que esta institución, en ocasiones adoptada en países anglosajones y especialmente en los Estados Unidos de América, se concreta en la posibilidad de deponer de su cargo a un órgano electivo por voluntad de los mismos miembros del cuerpo electoral. Se han dado algunas aplicaciones recientes, con ecos no sólo nacionales, con respecto a jueces electivos. Esta institución no ha de confundirse, por supuesto, con el «impeachment» o posición en estado de acusación. El juicio es de naturaleza política, en una acepción que hoy en día es diferente a la revocación originaria de un mandato de índole casi privada, e implica la responsabilidad política que acompaña —o mejor dicho, que debería de acompañar— a cada órgano electivo como tal. Resulta fácil prever que en países diferentes a los Estados Unidos de América, una institución de tal envergadura no tendría buena acogida en la clase política. Pero si nos situamos desde el punto de vista de quien debe ejercer el control, resulta difícil imaginar una forma de control más fecunda. Dicha forma de control no es, viéndolo bien, ni control preventivo (a nivel de elección) ni control sucesivo (a nivel de reelección), sino más bien control **participante**, puesto que mantiene al órgano bajo una vigilancia tan constante como efectiva por parte de quien lo ha elegido y que requiere por parte de quien lo ha elegido prestarle constante atención al titular de la función electiva. Se comprende así por qué en los Estados Unidos esta institución encuentra aplicación particular en el campo de la organización judicial, puesto que en ese país toda la administración de la justicia tiene amplia base representativa.

Si éstos son los caracteres de la institución, es evidente que ésta requeriría, a nivel comunitario, adaptaciones indudables. Entre tanto, en el sistema democrático el único órgano electivo en el sentido de órgano elegido por los pueblos europeos, es el Parlamento, que además lo ha sido desde hace poco. El contexto más apropiado para la aplicación del «recall», aunque teóricamente susceptible de ser sometido a este tipo de control, no es por supuesto la asamblea representativa. Pero se podría pensar en formas atípicas de la institución del «recall» precisamente con el fin de valerse del Parlamento Europeo y, por tanto, de un modelo de «recall» indirecto para ejercer un control sobre órganos cuyo proceso de designación queda fuera de la asamblea representativa de los pueblos. Es por muchos aspectos sorprendente, por ejemplo, que según el procedimiento actual de designación de los miembros del Tribunal de Justicia no se haya presentado un conflicto entre éste y otros órganos comunitarios. El Tribunal de Justicia ha demostrado ser el más europeo de los órganos comunitarios —y ello constituye un gran mérito de sus miembros— mientras que el procedimiento previsto para su formación podría haber permitido a los gobiernos de los Estados miembros la designación de los jueces de modo que influyesen la jurisprudencia en el sentido de reducir la medida de la primacía del derecho comunitario sobre los derechos internos estatales, que es, por el contrario, uno de los puntos en que la jurisprudencia del Tribunal es más fuerte. Si los Estados miembros han demostrado hasta el momento su prudencia y si los miembros del Tribunal han estado a la altura de las expectativas de la Comunidad, ello no

significa que lo que no ha ocurrido en el pasado no pueda suceder en el porvenir. Y sería manifestar prudencia adicional prever desde ahora la posibilidad de que en un caso de este tipo intervenga el Parlamento Europeo, bajo formas que se inspiren en los principios de la institución del «recall».

Se dirá que la aplicación de un control de este tipo incidiría sobre la independencia de la magistratura comunitaria. Pero es menester ponerse aquí de acuerdo sobre la relación entre poder y responsabilidad, para que la independencia del poder judicial no se traduzca en su irresponsabilidad. Y es quizás bueno concluir sobre esta anotación fundamental, las consideraciones necesarias para plantear el problema del control democrático en el sistema comunitario.

—oOo—

Los dos ejemplos planteados como modelos de imaginación aplicada al problema del control democrático, no han sido —como se ha dicho *in limine*— escogidos al azar. En efecto, éstos tienen un elemento que constituye la esencia del control, así como el control es la esencia de la democracia. Este elemento común es precisamente la responsabilidad. Si es cierto que, desde el punto de vista de la democracia efectiva de un sistema, el problema del control tiene mucho mayor relieve que el problema del poder, ello depende del hecho de que no puede existir democracia donde el ejercicio de un poder no traiga aparejada la responsabilidad correspondiente.

En el ámbito comunitario, la relación entre poder y responsabilidad es aún más estrecha y sensible que en el orden interno de los Estados. En un sistema como el sistema comunitario, en el cual el poder se entrelaza en varios niveles de gestión entre órganos estatales, órganos comunitarios pilotados por los gobiernos de los Estados miembros y órganos comunitarios en sentido propio —si se prefiere, en sentido menos impropio—, la responsabilidad puede desvanecerse entre las mallas de los diferentes interconexiones. El equilibrio del sistema de controles democráticos en el bipolarismo propio de la fase actual de las instituciones europeas tiene que dirigirse precisamente a enfocar las responsabilidades tanto de los Estados como de las instituciones comunitarias para que ninguna evada o quede menos fiscalizable que las demás. Y ello, por otra parte, sin que el control se desvíe traicionando, más allá de las apariencias, la sustancia del último refugio de las soberanías nacionales en apuros. Con el tiempo, tiene que acontecer más bien lo contrario. Poderes, responsabilidad, control deben progresivamente evolucionar en una proyección comunitaria.

Aquí está el corazón de el enigma. ¿Y todo lo demás? Diría Verlaine: «...tout le reste est littérature».