

JORNADA:

“LOS PARLAMENTOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES”

(Transcripción¹)

ANA CARMONA: Quiero empezar agradeciendo a la Fundación Giménez Abad y al Real Instituto Elcano en las personas de Pepe Tudela y Mario Kölling, por un lado e Ignacio Molina por otro, por brindarme la oportunidad de volver a Zaragoza, de volver a las Cortes de Aragón, y de hacerlo para disertar sobre un tema que tanta actualidad tiene como la de los parlamentos en las relaciones internacionales. Es el título de las jornadas y, por lo que a mí respecta, voy a hacer algunas reflexiones o voy a lanzar algunas ideas en relación con el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, en una Unión Europea en cambio.

Cuando se habla de parlamentos nacionales en la Unión Europea, tenemos que poner de manifiesto cómo, en el punto de partida de ese planteamiento, nos vamos a encontrar con dos ideas que son divergentes, o con dos extremos o dos ópticas de aproximarse a la cuestión. Por un lado, la visión de los parlamentos desde una óptica interna; por otro lado, el rol de los parlamentos en la Unión.

Desde esa dicotomía, ahí, entre esos dos extremos, vamos a intentar buscar un punto de encuentro que nos permita presentar alguna idea que nos pueda ofrecer una imagen real de cuál es el rol o cuáles son las funciones que desarrollan los parlamentos en el contexto de la Unión.

Por un lado, es un lugar común afirmar que, en el proceso de integración de la Unión Europea, ese proceso de integración se hace en beneficio neto de los ejecutivos de los Gobiernos y, consecuentemente, opera en detrimento de los parlamentos, en detrimento de las asambleas legislativas.

La cesión en el ejercicio de competencias a la organización supranacional trae consigo que la regulación jurídica de todas aquellas materias cedidas corra a cargo de las instituciones europeas, y el Legislativo europeo, como sabéis, es un rol

¹ Corresponde a la transcripción literal de la intervención de Ana Carmona *Los Parlamentos en una Unión Europea en cambio*, en la citada Jornada celebrada el 10 de mayo de 2018.

compartido entre el Parlamento Europeo y, sobre todo, asumido por el Consejo de la Unión Europea. ¿Quién participa en los consejos? Pues los ejecutivos. Por lo tanto, quien asume esa función legislativa o colegislativa son los Gobiernos y no los parlamentos.

Esto quiere decir algo tan obvio —pero hay que recordarlo— como que, en el ámbito interno, todas aquellas materias que las constituciones reservan a las asambleas legislativas, ya sean centrales, autonómicas o regionales, esa reserva material a favor de los parlamentos queda vacía de contenido o sustancialmente mermada.

¿Cuándo queda vacía de contenido? En aquellos supuestos en los que la Unión Europea emite un Reglamento. El efecto directo y la condición de primacía de la norma europea hace que los parlamentos no tengan ninguna posibilidad de pronunciarse y, por lo tanto, la reserva legislativa queda vacía de contenido, pero cuando hablamos de directivas queda seriamente mermada, porque también es algo que todos sabemos en las directivas, los Estados miembros tienen la competencia para implementarla, para desarrollarla.

Lo que sucede en la práctica es que las directivas europeas son cada vez más específicas, son cada vez más exhaustivas, y eso trae como consecuencia que el margen de acción para los Estados miembros, para los parlamentos, se acorte de forma proporcional.

Por lo tanto, en la perspectiva interna, las asambleas legislativas son directas damnificadas del proceso de construcción europea, un proceso de construcción que, con el paso del tiempo y con los avances que se han ido produciendo, hemos observado que no solo la Unión Europea cada vez tiene más competencias formalmente cedidas, sino que lo que sucede en la práctica es que hay una suerte de efecto de irradiación normativa que procede desde las instituciones europeas, y que se puede referir —y, de hecho, se refieren— a materias que no están formalmente cedidas, de tal manera que los Estados se ven obligados a legislar sobre unos asuntos que en principio no estarían cedidos.

Basta con recordar, por ejemplo, el tema de las reformas de las leyes procesales en relación con la posición de los deudores hipotecarios en los procedimientos de lanzamiento ejecutivo, cómo esa regulación legislativa, que no es competencia

formal de la Unión Europea, ha tenido que ser reformada en España, ha tenido que ser modificada como consecuencia de la saga de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión, en donde se ha venido poniendo de manifiesto de forma sistemática que esa legislación no cumplía con los estándares de protección del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que se contiene en la Carta de Derechos Fundamentales.

Por lo tanto, hay una primera brecha, las competencias formalmente cedidas; hay una segunda brecha por la cual los parlamentos pierden poder, que se deduce ese efecto de irradiación; y, finalmente, tenemos que hacer referencia al contexto actual en el que se mueve la Unión Europea en el contexto de la unión monetaria, en donde los mecanismos de gobernanza económica que se han puesto en funcionamiento en la zona euro han venido a sumar un nuevo frente en el que la ya exigua esfera para la opción política interna ha sido nuevamente reducida.

Sabéis que la afirmación del principio de estabilidad presupuestaria con la limitación del gasto público y la reducción del déficit, eso ha traído consigo una severa restricción en el ejercicio de la potestad presupuestaria por parte de los Gobiernos y, desde el punto de vista de la regulación normativa, de lo que es el marco legislativo interno, ¿qué es lo que encontramos? Pues que las normas más importantes que determina de entrada la definición de las políticas públicas y su desarrollo a escala interna vienen predeterminadas también por la Unión Europea en ese marco de la gobernanza económica.

Por lo tanto, estamos en un contexto en el que los avances de la integración europea tienen un efecto de desparlamentarización de los Estados miembros y un efecto de pérdida de centralidad de las instituciones parlamentarias que va en aumento. Es una pérdida que no tiene freno.

Si nosotros cambiamos el foco de atención desde el contexto nacional, y nos centramos, lo desplazamos al ámbito de la Unión Europea, a los tratados de la Unión, al derecho primario, ¿qué vamos a encontrar? Vamos a encontrar una solución o una realidad distinta. Hemos visto un extremo del punto de análisis, ahora vamos a ver el otro extremo, que os decía al principio que son perspectivas inicialmente divergentes.

Porque, si nosotros vamos al Tratado de Lisboa, en el Tratado de Lisboa, el tratado de la Unión Europea, ahí el artículo 12 —y no voy a entrar en mayores profundizaciones jurídicas— reivindica claramente el papel de los parlamentos nacionales en el marco de la Unión y, a su vez, ese artículo 12 se va a remitir a dos protocolos, el cometido de los parlamentos nacionales, que es el 1; el segundo, que es el del control del principio de subsidiariedad.

¿Qué nos dice este entramado normativo, o cuál es el resultado que se extrae de su análisis telegráfico? Mirad que los parlamentos nacionales tienen muchos derechos de información por parte de las instituciones europeas, que los parlamentos nacionales van a participar en el procedimiento legislativo.

¿Cómo? A través del mecanismo de alerta temprana, ese cauce mediante el cual los parlamentos nacionales verifican si en el ámbito de las competencias compartidas se respeta o no el principio de la subsidiariedad. Que los parlamentos nacionales van a participar también en el procedimiento de revisión simplificada de los tratados que recoge el artículo 48 del tratado de la Unión, que van a ser informados sobre las solicitudes de adhesión de nuevos Estados miembros, que van a participar en la evaluación de la aplicación de las políticas relativas al espacio de libertad sobre la Justicia. También va a ganar lugar el Eurojust y controlar el Europol.

Se cierra este entramado de previsiones normativas afirmando el principio de cooperación interparlamentaria entre órganos especializados del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales.

Si miramos el fundamental tratado, que no es un tratado de la Unión, pero que rige en la unión monetaria, el Tratado de Estabilidad, Gobernanza y Coordinación, el Fiscal Compact, vamos a ver que este principio de cooperación interparlamentaria está recogido expresamente en su texto, y habla de la organización de una conferencia de órganos especializados entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

Si vamos al derecho derivado, y también en la dinámica de la gobernanza económica, uno de los reglamentos que forman el *six pack* este, que regula todo el tema de la estabilidad presupuestaria, el semestre europeo, los controles sobre el ejercicio de la potestad presupuestaria por parte de los Estados miembros, ahí

también se hace una abierta llamada a la participación de los parlamentos nacionales en la preparación del semestre europeo y la discusión de los programas nacionales de reforma, de estabilidad, etcétera.

Por lo tanto, en conclusión, hemos empezado diciendo que los parlamentos, si analizamos el ámbito nacional, cada vez están más arrinconados, sin embargo, si miramos el marco normativo de la Unión, nos encontramos una situación que, en principio, sería distinta, porque la puerta a la participación, la puerta a la implicación de los parlamentos está abierta y, además, está abierta en el máximo nivel normativo, en los tratados, en el derecho primario.

Si nosotros queremos encontrar y tenemos que encontrar un punto de convergencia entre estas dos tendencias, que son opuestas, ese punto de equilibrio lo vamos a encontrar de forma inmediata si tenemos en consideración un elemento que es central en todo este discurso, y que planea, sobre todo, el planteamiento que lleva a cabo el derecho primario y también el derivado, y es el siguiente: las estructuras políticas de los Estados miembros forman parte de la identidad nacional de los ordenamientos jurídicos y, en relación con esa identidad nacional, la Unión Europea mantiene un principio de máximo respeto.

La identidad nacional, las estructuras políticas fundamentales no son competencia de la Unión, y la Unión las respeta. Por lo tanto, todas estas afirmaciones que se han llevado a cabo en torno a los derechos de participación de los parlamentos nacionales, al ejercicio de esas facultades que se proclaman en las normas europeas, tienen que ser pasadas por el tamiz de cada ordenamiento interno.

Por lo tanto, para encontrar o para calibrar cuál es la importancia real o cuáles son las funciones que efectivamente desarrollan los parlamentos nacionales en el contexto de la integración, para llegar a esa constatación, vamos a tener que mirar a los ordenamientos internos, porque la medida de la importancia que un Parlamento nacional tiene para incidir en la posición del Estado frente a las instituciones europeas, como digo, pasa por el ámbito interno, la Unión Europea respeta pero no impone una determinada forma de actuar para los parlamentos.

Por lo tanto, habrá que ver cuáles son los mecanismos que existen en los ordenamientos internos, en los ordenamientos constitucionales, para que el

Parlamento pueda actuar sobre el Ejecutivo, para que el Parlamento pueda incidir de forma efectiva sobre la posición del Gobierno, que es el que se sienta en el consejo, que es el que tiene la capacidad inmediata de intervenir en el procedimiento legislativo.

¿Cuál es la situación? No vamos a mirar los 28 todavía ordenamientos de los Estados de la Unión Europea, sino que vamos a movernos nuevamente entre dos extremos. Hay unos parlamentos que tienen muchas competencias, y las utilizan, por lo tanto, son parlamentos nacionales muy activos en el frente europeo, y frente a esos parlamentos, hay otros que tienen también funciones, pero no asumen una posición de protagonismo.

Los parlamentos muy robustos y muy activos, a la cabeza de ese ranking está, por supuesto, Alemania, pero también hay otros parlamentos que tienen una gran tradición, como son los parlamentos escandinavos. El Folketing en Dinamarca es una Cámara de referencia a la hora de llevar a cabo estos estudios.

En el otro extremo, ¿qué nos encontramos? Nos encontramos a España, que es un país que tiene una comisión mixta Congreso-Senado para asuntos de la Unión Europea, para la Unión Europea, que al final de mi intervención haré alguna consideración, que será muy breve, teniendo en cuenta que hay un ponente que se va a encargar específicamente de esta cuestión.

Parlamentos muy europeizados, parlamentos muy presentes en las dinámicas europeas, les decía, está el caso de Dinamarca con el Folketing, con la Comisión de Asuntos Europeos.

Una comisión —fijaos— que se reúne todos los viernes del año, con excepción del mes de agosto, que se van de vacaciones. Es una comisión que ocupa un rol central en la definición de la posición del Estado danés que el Gobierno tiene que mantener en las negociaciones ante el consejo, que es un órgano que está en diálogo constante con su Ejecutivo tanto de cara a la preparación de la de las reuniones del consejo como posteriormente. Es un órgano también que asume la emisión del Dictamen en el control del cumplimiento de la subsidiariedad.

Junto con Dinamarca está el gran protagonista, el gran Parlamento a escala europea, que es el Parlamento en Alemania, el Bundestag. Además, con una importancia material indiscutible, pero, además, con un sólido respaldo por parte de la Constitución, por parte de la ley fundamental de Bonn, y un Parlamento central, el Bundestag, que no solo tiene ese apoyo normativo de la Grundgesetz, sino que además está impulsado, ha estado reforzado de forma sistemática por parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal.

El Bundestag participa en la integración europea. El Gobierno tiene un deber general de informar a la Cámara sobre los asuntos que se van a tratar en el consejo de forma preventiva, para que sea la mayoría de la Cámara quien fije la posición del Estado ante los actos legislativos europeos, y el Gobierno tendrá que tenerlas en cuenta, no podrá apartarse de esa posición, y si lo hace, tendrá que dar las correspondientes explicaciones y justificaciones ante la Cámara.

La Constitución alemana, tras la reforma que se lleva a cabo antes de la ratificación del Tratado de Lisboa, fijaos que constitucionaliza la Comisión de Asuntos Europeos. Este no es un dato solo formal, es una expresión palmaria de lo en serio que se toman en Alemania el hecho de la parlamentarización de los asuntos europeos.

No solo interviene el Bundestag, no solo interviene el Legislativo, sino que también la Constitución nos va a decir que allí donde Europa vaya a decidir sobre cuestiones que son de competencia de los länder, la posición de los Estados que forman parte de la federación se fijará en el Bundesrat. También hay una mención en otro artículo de la Constitución a la posibilidad de que en el Bundesrat se cree una Cámara de Asuntos Europeos.

Por lo tanto, ya de la lectura de la Constitución deducimos que aquí estamos hablando seriamente de un Parlamento muy activo y muy presente, muy protagonista en el control de la acción del Gobierno frente a Europa, pero también en la definición de la propia voluntad del Estado alemán frente a las instituciones europeas.

Por si esto no fuera poco —esto tiene una carga muy potente de impulso político en un sentido parlamentario del sistema alemán—, esa centralidad que ya encontramos en sede Normativa ha sido ulteriormente reforzada, y de forma manifiesta, por la

jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ha habido una serie de sentencias en donde el Tribunal Constitucional ha venido a decir que el derecho de participación política de los ciudadanos alemanes cuando eligen a los miembros del Bundestag no se reduce al momento de la votación, al momento del ejercicio de ese derecho, sino que se mantiene también y se proyecta sobre el ejercicio de las funciones parlamentarias y, por lo tanto, los representantes populares tienen que mantener, tienen que retener en sus manos la posibilidad de transformar esa voluntad ciudadana en medidas políticas frente al Gobierno, para que este, a su vez, las transmita a la Unión Europea.

Con posterioridad esta afirmación genérica se ha ido vinculando, se ha ido también concretando en relación con cuestiones de índole presupuestaria. Cuando se activan los mecanismos de la gobernanza económica, por ejemplo, en el caso del rescate a Grecia, el Tribunal Constitucional alemán viene a decir que los representantes del Bundestag tienen el derecho, tienen la facultad de controlar las decisiones presupuestarias fundamentales, y añade: “también en un contexto de gobernanza económica de carácter intergubernamental, como es el que funciona a nivel europeo”.

Hay una última sentencia muy importante en este sentido, que es la sentencia en relación con el MEDE, con el Mecanismo Europeo de Estabilidad, en donde ese principio del control de la potestad presupuestaria también se aplica a la transferencia de fondos a instituciones supranacionales. Por lo tanto, el Bundestag no es un mero órgano que viene a ratificar decisiones que se han tomado en sede supranacional, sino que contribuye decisivamente a configurar esas decisiones frente al Gobierno, un Gobierno, además, que queda vinculado por esas decisiones.

Hay otros parlamentos que también son muy activos en el frente europeo, y que son menos conocidos, por ejemplo, el caso de Portugal. Portugal, después de la última reforma constitucional, ha puesto en marcha una dinámica que ha ido creciendo con el paso del tiempo. Portugal, recordad, un país intervenido por parte de la Unión, ha puesto en marcha, como os digo, una dinámica de parlamentarización de los asuntos europeos, y una parlamentarización que tiene como resultado un control sistemático y específico del Gobierno frente a instituciones europeas.

En el otro extremo de la balanza, ¿qué nos encontramos? Parlamentos que intervienen poco. Parlamentos que, frente a Europa, frente a los asuntos europeos, tienen una posición interna de debilidad frente a sus Gobiernos. Sería el caso de Italia, sería el caso de España.

Si nosotros hacemos una comparación entre las competencias que constitucionalmente se le atribuyen al Bundestag alemán, y las comparamos con las competencias que tiene nuestra Comisión Mixta en asuntos de la Unión Europea, nos explicamos por qué en un caso estamos hablando de un rol protagonista, en otro caso, en el caso de España, en un rol más atenuado y de carácter más secundario.

Por no entrar en una exposición detenida de cuáles son las funciones de la Comisión Mixta en España, mirad, con el paso del tiempo se han ido produciendo distintas reformas legislativas que debemos poner de manifiesto, porque es importante, que han ido reforzando la posición institucional de la Comisión Mixta, porque se ha establecido que, con motivo de cuando termina la Presidencia semestral del consejo, el ministro de Asuntos Exteriores o el secretario de Estado tiene la obligación de comparecer ante la comisión para dar cuenta de la actividad desarrollada, porque es verdad que le se reconoce a la Comisión Mixta la facultad de solicitar la comparecencia de miembros del Gobierno, porque es verdad que se ha establecido una periodicidad mínima de dos reuniones al menos cada mes durante el período de sesiones, etcétera. Por lo tanto, la Comisión Mixta se ha reforzado en la práctica.

Lo que sucede es que, cuando hablamos de todos estos mecanismos, los juristas miramos al marco normativo y ponemos de manifiesto cómo se regulan. Pero tan importante como el dato normativo es la atención a cuál es el contexto o cuáles son las dinámicas políticas en las que estas normas se aplican. Buena parte de las previsiones de la norma que regula las competencias de la Comisión Mixta Congreso-Senado en relación con la Unión Europea, el ejercicio de estas competencias o, por ejemplo, decidir que comparezca un ministro, se hace depender de la mayoría de la Mesa de la Comisión Mixta.

Con lo cual, esa función de control que imprime o que está en la base de la competencia atribuida se atenúa en función del interés político de la mayoría y, por lo tanto, en ausencia de una cultura política de control incisivo del Gobierno de

rendición de cuentas ante las cámaras, estas funciones no alcanzan la intensidad que deberían.

Por lo tanto, termino porque no quiero abusar del tiempo, ya he sido reconvenida por el moderador. Si nosotros hablamos de la importancia del rol de los parlamentos nacionales en el contexto de la Unión Europea, para responder a la pregunta “¿qué importancia tienen o qué funciones desarrollan?” tendremos que tener muy presente que existen mecanismos disponibles en el derecho de la Unión, tanto en los tratados como en el derecho derivado, pero que la efectividad real de esos mecanismos de participación, de información, de implicación activa en las dinámicas europeas termina por depender de las circunstancias internas, y allí donde hay una tradición de parlamentarismo fuerte, de parlamentarismo activo, los parlamentos nacionales, las asambleas legislativas internas están en condiciones de frenar ese efecto de desparlamentarización.

En aquellos ordenamientos en donde esta tradición no es tan intensa o no tiene un asentamiento tan evidente, lo que nos vamos a encontrar es que los parlamentos, efectivamente, quedan en un lugar secundario, cuando no marginal, en lo que es la definición y la evolución de las dinámicas de la integración europea. Gracias.