

LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN EUROPEA¹

Por Alberto J. Gil Ibáñez
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.
Subdirector General de Relaciones Internacionales,
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio²

1. ¿POR QUÉ SE TRATÓ ESTE ASUNTO EN EL NUEVO TRATADO POR EL QUE SE APRUEBA LA CONSTITUCIÓN EUROPEA?

a) Declaración 23 del Tratado de Niza y Laeken

La Declaración nº 23 del Tratado de Niza ya indicaba que uno de los temas de reflexión sobre los que se exigía un debate más amplio era la función de los Parlamentos Nacionales (en adelante PPNN) en la arquitectura europea. Por su parte, la Declaración de Laeken especificó una serie de preguntas concretas que necesitaban una respuesta en este ámbito:

-¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo (en adelante PE)?

-¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el PE?

-¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante el control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

Tanto el Grupo de trabajo IV de la Convención sobre PPNN ya ha emitido su informe final, así como el Grupo I sobre Subsidiariedad trataron esta cuestión. En este sentido, la Convención ha demostrado, contra sus detractores, al menos dos enormes

¹ Una versión más completa de las propuestas realizadas en el marco de la Convención puede encontrarse en Alberto J. Gil Ibáñez, “Los Parlamentos nacionales y la Unión europea: ¿primer o cuarto poder?” en J.M. Beneyto (dir.) y Belén Becerril (coord.) *El Gobierno de Europa: Diseño Institucional de la Unión Europea*, ed. Dykinson, Madrid, 2003, págs. 191-237.

² Las opiniones aquí expresadas sólo comprometen a su autor.

logros: elevar y ampliar el nivel de discusión de los temas europeos, y una capacidad muy singular de innovación de ideas y propuestas que a Europa le hacía buena falta en un momento en que se había llegado a un cierto “bloqueo” y a un enquistamiento en la discusión política, como se demostró en la fase final del Tratado de Niza.³

b) Pero había igualmente otros motivos, fundamentalmente:

- Se confirmó desde el principio de la Convención que se trataba de poner en marcha un proceso constituyente, que iba a afectar a todas las instituciones.
- La presión de los Länder alemanes.
- La necesidad de reforzar el control de subsidiariedad.
- El fracaso (sentido) de los mecanismos establecidos en el Tratado de Maastricht y Tratado de Ámsterdam.

2. ALGUNAS PALABRAS PREVIAS SOBRE EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA INSTITUCIONAL Y PROCEDIMENTAL

El principio de subsidiariedad, desde el momento de su introducción en el Tratado de Maatricht, fue enarbolado por los defensores de una mayor presencia institucional de las regiones en la Unión Europea, como bandera justificadora de sus pretensiones. Sin embargo, como es sabido, el promotor de la inclusión de dicho principio no fue un país presionado por su realidad regional, sino el Reino Unido, país hasta hace poco fuertemente centralizado, que estaba más preocupado de poner un freno a las ínfulas de expansión de competencias que, según el Gobierno británico de entonces, poseía la Comisión.

En cualquier caso, la vigente redacción del principio de subsidiariedad no puede calificarse de muy afortunada ya que deja demasiadas cuestiones abiertas. Entre otras destaca, la de no quedar claro cuántos países, ni hasta qué punto, deben demostrar que no son capaces de ejecutar una política eficazmente para que pueda

³ Ver, también, en este sentido las intervenciones de Charles POWELL y J.M. BENEYTO en las Jornadas “¿Quién Gobernará Europa?” (4 de octubre de 2002), organizada y publicados sus resultados por la Fundación Carlos de Amberes y el Real Instituto Elcano.

quedar justificada la intervención de la Comunidad. En términos simples, el principio de subsidiariedad (también conocido como el de eficacia) consiste en asegurar que el nivel superior sólo intervenga cuando quede demostrado que su acción resulta más eficaz que la actuación de los escalones de gobierno “inferiores”, que son los que están más cercanos al ciudadano y a la realidad concreta, con todas sus peculiaridades y matices. Obviamente los redactores del Tratado de Maastricht estaban pensando en responder al problema de delimitación de competencias entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, que todavía a estas alturas carece de una solución pacífica y completa. Así parecería, por otra parte, deducirse también del informe final de conclusiones del Grupo de trabajo I de la Convención europea (CONV 286/02, de 23 de septiembre de 2002), que crea un sistema de control de la subsidiariedad de “alerta rápida” en beneficio de los Parlamentos nacionales.

No obstante, resulta difícil sostener que lo que es bueno para esa relación no lo sea para articular la conexión entre los Estados y sus regiones (al menos, aquéllas con competencias para ello) y por ende de las regiones con la propia Comunidad; otra cosa es que esta relación deba regularse en el Tratado comunitario. En cualquier caso, el propio Comité de Regiones (en adelante CdR) ha manifestado en reiteradas ocasiones que este principio no sólo se aplica contra las intervenciones injustificadas en las competencias de los Estados miembros, sino que abarca el respeto a los derechos y competencias de las regiones, municipios y asociaciones municipales.⁴

Por otra parte, esa pretensión chocaría con otro de los principios que sustentan el difícil equilibrio de poderes del edificio comunitario: el de autonomía institucional y procedimental. El principio de autonomía institucional tiene dos caras: la externa, que asegura la no intervención, en principio, del Derecho comunitario en la forma de organización política que adopta un Estado; y la interna, que el Derecho comunitario no altera, entre otras cosas, el reparto competencial que adopta el marco constitucional para el Estado y sus regiones. Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional español en reiterada jurisprudencia (SSTC 252/1988, 236/1991, entre otras), matizando eso sí, que dado que la división competencial entre Estado y Comunidades Autónomas no se produce en el vacío, “no sólo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una

⁴ Dictamen del Comité de Regiones de 21 de abril de 1995 sobre “La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea” (doc. CER 136/95 anexo).

determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria” (STC 208/1999, de 16 de diciembre, F.j. 4º in fine).

Aunque el principio de autonomía institucional sigue siendo clave para asegurar un adecuado equilibrio entre la Unión y sus miembros, también cabe reconocer que no está exento de límites. Así, por ejemplo, esa autonomía no puede servir como excusa para justificar un incumplimiento estatal del Derecho europeo⁵ o para hacer en la práctica imposible el cumplimiento de los objetivos marcados por éste.⁶ En otras palabras, en un Estado descentralizado el Derecho comunitario no puede encontrar más obstáculos, ni sus ciudadanos menos derechos que en otro Estado miembro.

Por todo ello, la nueva Constitución europea mejora la nueva redacción del principio de subsidiariedad en el artículo 11.3, añadiendo expresamente la dimensión regional y local a la central y concretando de qué manera debe justificarse la intervención comunitaria (por la dimensión o los efectos de la acción emprendida), así como su control, como luego veremos en los Protocolos I y II adjuntos al nuevo Tratado.

3. LOS PPNN Y LA UE: UN PRIMER DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

A. Europa no es algo “ex novo” sino que arrastra una historia en común, si bien en ocasiones no muy noble y pacífica, que arranca probablemente desde el Imperio romano y que continúa a través de numerosos intentos de unificación basados normalmente sobre los intentos de dominación de una parte (ciudad, Estado o cultura) sobre el todo (baste recordar a Napoleón, Carlomagno o el propio Hitler). La Comunidad Europea es el primer intento serio de unificar sobre la base de la igualdad, el respeto mutuo y los valores democráticos. Pues bien, tal vez precisamente por ello, nuestras expectativas y exigencias hacia ella son lógicamente altas.

B. En esta línea de exigir a la Comunidad o la UE estar a la altura de la historia, podríamos preguntarnos ¿Cuál es el papel exacto que juegan los PPNN? Podríamos

⁵ Ver, sentencia del Tribunal de Justicia europeo (en adelante TJ) en el asunto 131/84, consid. 6, p. 3536.

⁶ Ver, por ejemplo y entre otras, la sentencia del TJ en los Asuntos acumulados 205-215/81, consid. 17, 21-24, pp. 2665-2667.

preguntarnos si los PPNN tienen un adecuado encaje en ese viejo edificio, si son realmente el primer poder en Europa (del que derivan las competencias y los límites) o más bien el cuarto poder, tras Consejo, Comisión y PE (nos resistimos a colocarlo en quinto lugar tras el Tribunal de Justicia, aunque razones habría para ello), todos los cuales tienen unas competencias más claras en cuanto a la determinación de dónde va y dónde quiere ir la UE. Por otra parte, si los sistemas clásicos tienden a ser mono o bicamerales, descansando sobre la doble lectura o el reparto de funciones, el modelo actual europeo puede calificarse de tri-cameral imperfecto (PE, Consejo y PPNN), con fuerte tendencia a convertirse en cuatri-cameral (Comité de Regiones) sin una delimitación clara y compartida.

C. Una de las carencias que se han destacado más desde el principio es precisamente su falta de legitimidad y salud democrática interna, llegando a afirmarse que la propia UE no cumpliría los requisitos que ella misma establece para los países que aspiran a entrar en su “exclusivo” club. Es verdad que la aprobación de la Carta de Derechos y las modificaciones en marcha van en la buena dirección de disminuir el ya famoso “déficit democrático”, pero se quiera o no el papel de los PPNN también puede formar parte de ese deseable acercamiento de la Unión a sus ciudadanos (aunque también se ha afirmado, por ejemplo, por el propio Comité de Regiones, que los Parlamentos regionales serían incluso más apropiados para conseguir el mencionado objetivo.

D. A ello habría que añadir el débil control de los PPNN sobre los gobiernos nacionales, lo que ha sido denominado como el “segundo déficit democrático”

4. EL DEBATE DE FONDO: EL CONFLICTO DE LEGITIMIDADES

Como señala Giorgio Napolitano, el problema de la democracia en la UE es más amplio que el del papel estricto de los Parlamentos, se trata también de formar un espacio público de comunicación a nivel europeo, por lo que el reforzamiento del “pilar parlamentario” es un instrumento más para constituir un orden europeo plenamente legitimado, pero un instrumento necesario.

Conectadas con el problema de incardinar a los PPNN en el debate europeo se encuentran algunas cuestiones claves:

- el problema de la existencia de un “demos” europeo.⁷
- déficit de legitimidad “versus” déficit democrático.⁸
- otras formas de legitimidad: Gobernanza.⁹

No obstante, estimo necesario resaltar dos temas relacionados con el conflicto de legitimidades que subyace en el debate de fondo:

⁷ Desde la famosa sentencia del Tribunal Constitucional alemán, de 12 de octubre de 1993, con motivo del Tratado de Maastricht, algunos autores se han interrogado sobre si existe un verdadero “demos” europeo que pueda clamar por una democracia, o si el verdadero demos sigue residiendo en los Estados-nación que serían los que otorgarían la verdadera legitimidad democrática a la UE. Esta tesis reduccionista vendría a sostener que el “demos” o “Volk” preexiste y justifica el nacimiento del Estado y no al revés. No obstante, dicha postura parece olvidar o desconocer el nacimiento de muchos Estados-nación fruto de guerras, victorias, derrotas, armisticios, imposiciones, Tratados internacionales, matrimonios reales acordados, y que sólo con el tiempo han dado lugar a los símbolos, lenguas, costumbres, historia en común, que ha permitido “ex - post” alegar la existencia de una verdadera comunidad política y social.

⁸ La UE se encuentra dentro de un debate permanente en torno a la búsqueda de un reforzamiento de la legitimidad de la propia UE, de superación de su déficit democrático y de una profundización en la confianza de los ciudadanos hacia las Instituciones europeas. En este sentido, la cercanía y proximidad que representan las regiones, así como su capacidad para reflejar y garantizar la diversidad cultural, social, medioambiental que Europa debe proteger, ha sido en numerosas ocasiones invocada por la propia Comisión y el Parlamento europeo, como aspectos dignos de ser tenidos en cuenta y aprovechados por la maquinaria institucional europea. En este caso, no obstante, debería contarse no sólo con los ejecutivos regionales sino sus asambleas, las cuales podrían canalizarse una mayor participación en el propio CdR.

⁹ La “Gobernanza” no está solo de moda en la UE, pero esta organización quizás sea la que le haya dado un tratamiento más sistematizado, como queda reflejado en su reciente Libro Blanco de la Gobernanza Europea, de 28 de junio de 2001 [COM (2001) 428 final].⁹ El origen de ese concepto vendría de la presión de ciertos grupos representativos de intereses e individuos, poseedores de conocimiento técnico y capacidad de organización para participar en las decisiones públicas y en su ejecución. Dicha presión sería paralela al creciente y recíproco interés que se produce por parte de la propia Administración para incorporarlos a su procedimiento decisorio con objeto de conseguir una mayor legitimidad, calidad y eficacia de sus decisiones. En efecto, la “Gobernanza” hace especial referencia a la interrelación e interacción entre gobierno y sociedad, actores públicos y privados para reforzar, en el fondo, tanto la legitimidad como la eficacia de la actuación pública.

En el Libro Blanco de la Comisión europea, se la define como el “conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo, en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia”. En este nuevo concepto, las regiones y las instituciones que las representen deben encontrar más facilidades para reforzar su papel. De hecho, el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea, así lo reconoce, aceptando que se debe favorecer la participación de las regiones en el proceso decisorio comunitario, desde sus inicios, tanto a través de sus asociaciones como del CdR. A su vez propone un original contrato tripartito entre la Comisión, la autoridad nacional y las regiones para favorecer la aplicación de la normativa europea, que puede calificarse cuando menos de interesante, sin perjuicio, de las dificultades políticas y constitucionales que algunos Estados miembros puedan oponer.

4.1. Legitimidad europea “versus” legitimidad “nacional” (PE/Consejo contra PPNN/gobiernos individuales) o la singularidad europea como excusa: ¿la UE no puede, no quiere o no debe estar a la altura de las exigencias democráticas?

Se ha alertado sobre una posible competencia entre legitimidades, o dos legitimidades en conflicto: la legitimidad europea (representada por el PE y, en parte, por el Consejo como institución europea) *versus* la legitimidad nacional (PPNN y cada gobierno individualmente considerado). A ello cabría añadir, la cada vez más presente doble legitimidad (de Estados y de pueblos) que debe hacerse compatible en cualquier esquema institucional que se precie (y en ese sentido se pronunció en su momento el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d’Estaing). Pues bien, tal vez convenga recordar, que son precisamente los PPNN quien pueden hacer compatible esa doble legitimidad puesto que ellos mismos son al mismo tiempo representación nacional y de cada pueblo.

Se ha sostenido, en ocasiones, que la legitimidad de la UE descansaría sobre pilares un tanto singulares, debido fundamentalmente a su naturaleza y origen internacional, y que aunque algunas de sus características pudieran encajar mal en el modelo democrático clásico, estarían suficientemente justificadas por haber demostrado su eficacia y su contribución a la estabilidad de la Unión. En dicho supuesto entrarían no sólo el papel singular del Consejo, sino también el perfil multipartidista de la Comisión, que ha sido defendido como una característica claramente positiva, a pesar de que suponga huir de las reglas de las mayorías políticas presentes en el PE.

En este sentido, un mayor peso de los PPNN plantea algunos interrogantes desde el punto de vista de la más o menos consolidada tradición comunitaria. No conviene olvidar que un problema para incrementar la democracia y por tanto el peso de la población en los métodos de toma de decisiones es que ello podría producir un cambio en el equilibrio de poderes actual, sobre todo en perjuicio de los países pequeños, que aspiran en buena lógica internacional a tener un peso mayor del que estrictamente correspondería a su población relativa.

Por otra parte, también en ciertos círculos (fundamentalmente cercanos a los gobiernos) se ha señalado la falta de interés e incluso de preparación de los PPNN para poder ejercer una participación más activa y eficaz en los asuntos comunitarios, lo que justificaría de nuevo mantener el estatus actual.

Pero hay que recordar que legitimidad implica transparencia y accesibilidad, por lo que la complejidad “intrínseca” a los temas europeos, no debe servir para imposibilitar en la práctica o convertir en “inconveniente”, el que “otros”, aunque sean éstos Parlamentos, participen en el debate al mismo nivel, argumentando que retrasan innecesariamente y/o peligrosamente los procesos. Puede sostenerse en este sentido que precisamente la primera obligación de los actores responsables de la maquinaria comunitaria, es hacer lo más accesible el debate; si a esta labor pueden cooperar los Parlamentos nacionales tanto mejor.

En definitiva, la complejidad inevitable de Europa no debe poner en peligro los principios que han hecho sentirse a Occidente orgulloso de su Estado democrático y de Derecho (y social), pero sin quedarnos bloqueados en soluciones formales o tradicionales que tal vez sirvieron en una época o realidad cuyas características difieren o, simplemente, ya han cambiado, y que por lo tanto, pueden ser modificadas sin alterar los valores esenciales.

4.2. Los PPNN contra el PE

En la Resolución del PE de 11 de junio de 1990 relativa al proyecto de Constitución para la UE, ya se mencionaba este problema de división de funciones, sosteniéndose que cuando el PE gozase de poderes normativos “suficientes” a nivel europeo se habría producido de hecho una traslación de la función de control de la sede nacional a la europea. Al Parlamento nacional le restaría, por tanto, el control “interno” sobre su gobierno en materia de aplicación y ejecución de ese Derecho europeo.

Tal vez no deba separarse el problema de la participación de los PPNN de la naturaleza “sui generis” del PE (ausencia de partidos políticos realmente europeos, elecciones muchas veces en clave nacional, el presidente de la Comisión no se

presenta a las elecciones, no se corresponde los juegos de la mayoría parlamentaria con la de los Comisarios, etc...).

En realidad, el problema de la participación de los PPNN en la construcción europea no se planteó con fuerza hasta que en 1979, se celebraron las primeras elecciones directas al PE. Hasta ese momento, como es bien sabido, la Asamblea europea se nutría de delegaciones de PPNN, por lo que desde el punto de vista de su integración en la estructura institucional europea, el sistema no planteaba más dificultades que las de ampliar los poderes efectivos de esa Asamblea. No es éste el momento quizás de analizar si las razones que apoyaron la idea de crear un PE independiente de los PPNN, fueron a la postre tan buenas o tan eficaces. Sí es cierto que el *demos* europeo, andaba a la búsqueda de una Institución que lo representase, y que era ampliamente sentida la necesidad de separarse de la concepción “internacionalista” de las Asambleas presentes en otras Organizaciones.

No obstante, tal vez el Consejo se sienta más cómodo negociando con un PE como el actual, alejado de la lucha política interna, que con uno donde se pudieran sentar los líderes principales de los partidos políticos que conforman tanto las mayorías como la oposición parlamentaria en cada Estado miembro. Si por un lado nadie duda de la necesidad de articular grupos parlamentarios europeos y un discurso netamente europeo, independiente de los problemas domésticos, también es cierto que esas cuestiones nacionales son afectadas y afectan en mayor o menor medida por y a las políticas europeas. Puestos a imaginar, sería como si los líderes principales de los Partidos Republicano y Demócrata norteamericanos fueran miembros de los Parlamentos del Estado de Texas, California, etc, pero no pudieran pisar ni el Congreso de los EEUU, ni hubiera un Senado del que pudieran formar parte ¿Hubieran llegado los EEUU a ser lo que conocemos hoy en día?

En todo caso, tras las elecciones de 1979, muy pronto el propio PE se daría cuenta de la necesidad de colaborar o cooperar con los PPNN, donde por otra parte se sientan a la postre los líderes de los mismos partidos representados en el PE. Así, en una Resolución de 9 de julio de 1981 sobre las relaciones entre el Parlamento europeo y los Parlamentos nacionales ya se aceptó la necesaria complementariedad y cooperación entre ambos, como necesario contrapeso al papel de los ejecutivos.

Se equivocarían los PPNN o el PE si vieran en el otro un competidor o un peligro. Deben buscar complementar sus funciones como lo hacen el Congreso y/o el Senado de los parlamentos bicamerales.

No obstante, una hipótesis que podría explicar el estado actual de cosas es que mientras en 1979, los poderes del PE eran limitados y el funcionamiento de partidos y grupos parlamentarios europeos casi inexistentes, lo que lo configuraba en una posición si no subordinada sí ciertamente limitada frente a los PPNN (haciendo todo ello a la postre poco apetitoso formar parte de él), el reforzamiento de los poderes del PE, la propia consideración de defensor del interés común europeo, su conocimiento de los distintos “dossiers” (mucho mayor que en los PPNN), etc., ha hecho que el juego de poder cambie, y surjan los lógicos “celos institucionales” y conflictos de quién manda sobre quién, de quién tiene más influencia. En cualquier caso, el importante poder de veto en un proceso de ratificación de los Tratados, aunque casi nunca utilizado, fue utilizado como posible amenaza en caso de no conseguir un aumento de competencias (caso del “senado” alemán).

En cualquier caso, más que luchar entre sí los Parlamentos deberían buscar una clara división competencial, o al menos que sus competencias estén claramente definidas (doble lectura). Así, los Parlamentos pueden intervenir en varias fases del proceso legislativo: en la preparación de las normas, en la elaboración, en su aprobación y en la ratificación de Tratados y otros acuerdos internacionales, además de las tareas de control político. Por tanto, una posibilidad es una división de funciones es procedimental o por fases. Aquí podemos encontrar tanto competencias redundantes (como el papel del PE y los PPNN en la ratificación de los Tratados), como complementarias. Un ejemplo de esto último es la función de control. En efecto, si es verdad que el PE controla políticamente a la Comisión, también lo es que el Consejo es una suma de Gobiernos, pues bien ¿quién controla a esos Gobiernos cuando actúan conjuntamente?

Junto a ello cabe la división por materias. En este sentido, todo parece indicar que el control de la subsidiariedad, la política económica, junto a los pilares intergubernamentales, propiamente dichos (todo ello relacionado con los poderes que finalmente obtenga la Comisión y el PE), son áreas donde los PPNN pueden ampliar sus competencias. En la propia propuesta franco-alemana sobre Gobierno económico

y la Comunicación de la Comisión, se plantea una mayor implicación de los PPNN en relación con las Grandes orientaciones de política económica. Por tanto, todo hace indicar que no debe resultar tan difícil llegar a un acuerdo sobre el reparto de funciones entre el PE y el PPNN.

Por último, también se ha sostenido que los PPNN tendrían bastante tarea con dedicarse a la ejecución y desarrollo del derecho comunitario. Sin embargo, debe resaltarse que esta función no parece muy sustantiva pues conviene recordar que las normas principales, los actuales Reglamentos comunitarios son ejecutados directamente por los gobiernos y que la transposición de Directivas, muchas de las cuales dejan poco margen de apreciación, tampoco parece que sea un plato fuerte: a) porque ya llegan como un pacto aprobado, b) porque de hecho la mayoría de Directivas son incorporadas por los propios Gobiernos en la actualidad por medio de reglamentos.

Tal vez de lo que se trata en el fondo es de decidir si se quiere llegar, o no, a que un gobierno pueda estar limitado en su postura negociadora dentro del Consejo por la posición de su Parlamento. Es lo que se conoce, dentro de los usos del Consejo, como “reserva parlamentaria”, muy conocida gracias al papel jugado por el *Folketing* danés, pero que hoy en día también aparece reconocida en otros ordenamientos jurídicos, aunque normalmente limitada a materias concretas (Alemania, Austria, Holanda, Reino Unido y Francia). Aunque en ocasiones se ha criticado este “corsé” parlamentario de los gobiernos, resulta indudable que esta previsión da más legitimidad a esos gobiernos y les dota de un arma negociadora para bloquear o aplazar posturas que puedan encontrar dificultades en ser apoyadas por sus propias opiniones públicas.

No obstante, antes o paralelamente a una división de funciones, se requiere profundizar en que la comunicación sea más fluida y los recelos y la competencia acaben. En esta línea va la propuesta del PE en su reunión de 7 de febrero de 2002, de suscribir un acuerdo interparlamentario, aunque estimamos que también podría ser más ambicioso en su contenido y que alguna referencia al papel de cada Parlamento sí debería figurar, al menos dentro de los principios institucionales, en el propio Tratado. En este sentido como ha afirmado Giorgio Napolitano, resulta imprescindible el fortalecimiento de unos verdaderos partidos políticos europeos, que puedan servir

de punto de conexión entre los PPNN y el PE, pues en otro caso, ¿podría hablarse realmente de un Parlamento europeo?

4.3. Legitimidad de los Estados “versus” la legitimación de los pueblos (¿Quién representa mejor a los Estados los gobiernos o los PPNN?)

A pesar de lo visto en los apartados anteriores, los PPNN se equivocarían si vieran en el PE a un competidor, ya que el órgano que realmente les hace sombra y puede en la práctica suplantar sus funciones es más bien el Consejo (como hemos observado también en la referencia al art. 308 TCE). Efectivamente, el papel del Consejo y cualquier mecanismo que intente reforzar el peso de los PPNN, lógicamente entrañaría en el fondo un conflicto pues trata de representar la misma realidad, los Estados miembros, aunque cambie el criterio y los modos de representación. Por otra parte, los Estados pequeños pueden mirar con suspicacias el aumento del poder de unos PPNN que siguieran el criterio población, por el mayor contrapeso de legitimidad que opondrían al papel del propio Consejo, o de la Comisión y el PE que tratan de defender el interés común, interés que no siempre resulta de la suma de los intereses nacionales de los Estados miembros de mayor peso (ver Memorándum del Benelux).

En realidad, de todas las Instituciones que componen el entramado europeo la que tiene un papel menos definido e híbrido es el Consejo de ministros, pues reúne en su seno funciones claramente ejecutivas, reglamentarias y legislativas, hasta el punto de que podría afirmarse que existe un desequilibrio institucional a su favor (probablemente por la naturaleza ius-internacionalista con que se concibió la Comunidad y cuyas reminiscencias todavía se sienten). En efecto todavía hoy se sostiene que una de las bases teóricas del modelo europeo es el monopolio de representación nacional que ejercen los gobiernos y por tanto el Consejo.

No obstante, también es cierto que el Consejo refleja en sí mismo la realidad multifacética de la UE, y es que en algunas áreas mantiene la naturaleza de organización internacional (por ejemplo, aunque no sólo, pilares intergubernamentales), en otras actúa como una institución supranacional (política legislativa comunitaria), y en otras (y al mismo tiempo) no puede olvidar que representa a las Administraciones nacionales que ejecutan en un gran porcentaje las políticas comunitarias. El Ejecutivo de la UE, por lo tanto, es la unión de la Comisión y

el Consejo, y resultaría tal vez por ello un tanto ilusorio pensar que la Comisión sin el apoyo del Consejo pudiera presentarse a negociar acuerdos y tratados en foros internacionales o con Estados Unidos.

En cualquier caso, cuando se propone que el Consejo se constituya en una segunda Cámara legislativa, ello se hace desde presupuestos y puntos de partida ius-internacionalistas, pero esto choca al mismo tiempo con la teoría clásica democrática ya que en el Consejo sólo están representados los gobiernos, es decir como mucho las mayorías que los sustentan, y no los partidos de oposición y las minorías, por lo que no está representada el conjunto de la opinión pública. Igualmente, si bien es cierto que el Gobierno puede representar a todo un pueblo en el ámbito internacional, también lo es que no ostenta dicho monopolio institucional cuando se elaboran leyes que tienen una aplicación directa sobre el conjunto de los ciudadanos, pues en caso contrario sobrarían los PPNN y nos encontraríamos ante una verdadera “sustitución” institucional. Sólo si los distintos gobiernos actuaran bajo mandato de su respectivo Parlamento nacional se salvaría este escollo, sin embargo esta posibilidad a menudo se rechaza bajo el argumento de que la “realidad de la negociación política” que impera en el Consejo, lo hace desaconsejable e impracticable (a pesar de la experiencia danesa).

Podría defenderse que basta con la representación de las mayorías ya que los Parlamentos adoptan sus decisiones precisamente por mayoría, pero la esencia del juego parlamentario no es tanto la decisión final cuanto el debate previo, donde pueden ponerse de manifiesto todas las posturas, debate que se supone puede también mejorar las decisiones finales (la democracia debe ser esencialmente “deliberativa”, como apunta Habermas). El otro elemento clave del parlamentarismo es el control político de las decisiones y la transparencia, elementos ambos que estarían ausentes de una Cámara, el Consejo, compuesta sólo de mayorías, y aun esto sólo indirectamente.

El sistema instalado en la práctica parece fundamentado en lo que ha sido llamado democracia “consociacional”, donde el Consejo, en tanto reunión de elites o líderes políticos que operan por consenso con un alto grado de compromiso, son capaces luego de vender sus decisiones y hacerlas aplicables y eficaces en sus

respectivos países.¹⁰ Efectivamente, esto normalmente viene siendo así, con alguna excepción (por ejemplo, caso del referéndum danés e irlandés donde triunfó el no).

En este sentido, una propuesta original que podría evitar la práctica desaparición de los PPNN de la escena europea, la realizó el prof. Rubio Llorente en su día. Esta idea consiste en incluir la representación parlamentaria en el propio Consejo, pasando los representantes estatales a ser nombrados por el Parlamento y no por el Gobierno, tratando de evitarse así que nuevas competencias comunitarias lo sean a costa de un menor control parlamentario nacional. En el mismo sentido, Michel Barnier, en una contribución personal a los debates de la Convención, ha defendido que cuando el Consejo ejerza funciones legislativas, para lo cual deberían concretarse estas funciones en cada orden del día y ser públicas sus sesiones, sería muy deseable que existiera una presencia parlamentaria nacional dentro de cada delegación, si el Consejo quiere reforzar su legitimidad como Cámara legislativa. Sin embargo, la propia COSAC (informe de la Presidencia sueca) ha alertado sobre el riesgo de confusión de papeles que entraña esta propuesta.

Por último, desde un punto de vista competencial material, en las áreas sobre todo de carácter intergubernamental, como la PESC o la JAI, el hecho de que las decisiones se tomen a nivel europeo por Estados que forman parte de una Institución europea, con arreglo a procedimientos de naturaleza intergubernamental, ha conseguido hurtar hasta ahora y en gran medida en la práctica estas decisiones al control de los PPNN, y sin que el PE los haya sustituido en este caso. De hecho, los PPNN aumentan su intervención en JAI si bien no en PESC, lo cual deja abierta la pregunta de ante quién responde el Consejo por sus decisiones tomadas en los pilares intergubernamentales (aunque aumentan levemente las competencias del PE, sobre todo de información y de dirigir preguntas), salvo que se remita esta cuestión al control interno nacional, por tanto desigual, que opera sobre un Estado concreto y no sobre la Institución que como tal ha tomado la decisión con arreglo además a procedimientos establecidos a nivel europeo.

En resumen, los PPNN sólo pueden crecer a costa del propio Consejo (y no tanto del PE), es decir a costa de los Gobiernos que deben responder en terreno

¹⁰ J.H.H. WEILER. U.R. HALTERN y F.C. MAYER, “La Democracia Europea y sus críticos: cinco problemas”, pp. 73-76.

nacional ante ellos. De hecho, puede decirse que los gobiernos han sido los grandes ganadores de la aventura europea, con dos contrapesos: uno creciente, el PE, que sigue poco a poco ganando poderes (el más importante el de la co-decisión) y otro menguante, cual es la posición de la Comisión, permanentemente puesta en cuestión, incluso en su poder de iniciativa, que ha perdido ya su carácter de monopolio.

5. PRINCIPALES PROPUESTAS QUE SE INTRODUIERON EN EL MARCO DE LA CONVENCION

Existen ya sobre la mesa varias contribuciones presentadas en el seno de la Convención donde se observa una alta coincidencia, con matices, podemos destacar:

- a) La Convención se configuró desde el principio con práctica unanimidad como un método consagrado de actuación para futuras modificaciones del Tratado constitucional. La participación de los PPNN quedaba así reforzada en cualquier caso dentro de ese método, más allá del proceso de ratificación oficial que se adopte.
- b) El método de “alerta rápida” para el control de la subsidiariedad también fue pronto aceptado, como iniciativa del presidente de grupo, D. Iñigo Méndez de Vigo (eurodiputado español).¹¹
- c) Todas las contribuciones coincidieron en favorecer la difusión de “las mejores prácticas” de control parlamentario, sin concretar, sin embargo, cuáles sean las mejores. En la práctica, sin embargo, se está produciendo una sana y creciente competencia de modelos nacionales de control; así el danés ha conseguido extenderse con matices por otros países nórdicos, y parte del británico también está siendo imitado.
- d) Todas las propuestas y contribuciones también coincidieron en la necesidad de mejorar los canales de información de modo que los documentos y propuestas

¹¹ Un antecedente de este sistema existe al parecer en el modelo parlamentario británico, donde la Cámara de los Comunes tiene la posibilidad de realizar un rápido análisis previo con el fin de identificar documentos de importancia política o jurídica y poder presentar reservas o realizar propuestas; ver Anna Vergés Bausili, op. cit., p. 11.

lleguen lo antes posible a los PPNN, al menos, al mismo tiempo que llegan a los Gobiernos y al resto de Instituciones. Así, el Grupo de trabajo IV de la Convención, en este sentido, propone que: *“(l)a documentación y actas de los trabajos del Consejo debería remitirse en un plazo de diez días al Parlamento Europeo así como a los parlamentos nacionales, paralelamente a su transmisión a los gobiernos”*. A ellos habría que añadir las propuestas legislativas de la Comisión y todos los demás documentos que se derivan de la propuesta del Grupo I relativa al sistema de alerta rápida que acabamos de examinar.

Lo cierto es que precisamente la poca diligencia con que los Gobiernos han llevado a cabo su obligación, ya fijada en el Protocolo de Ámsterdam, de velar por que los PPNN reciban puntualmente la información, ha motivado esta reacción.

En definitiva, la modernización de las comunicaciones debería ser aprovechada para hacer frente a la complejidad que la UE lleva consigo, haciéndola al mismo tiempo compatible, razonablemente, con las exigencias de seguridad jurídica requeridas. De hecho, las distintas Administraciones, incluida la europea, se encuentran embarcadas desde hace tiempo (por ejemplo, programa InfoEurope, e-government, etc..) en un esfuerzo para liberarse de los excesos innecesarios de formalismo y burocracia, pero también para coordinarse y comunicarse mejor entre ellas, mediante el uso de las nuevas tecnologías. Pues bien, resultaría incoherente que en una reforma constitucional del siglo XXI, no se aprovecharan esas tendencias para mejorar el funcionamiento y la participación de los Parlamentos.

Por otro lado, se trataría de evitar que un exceso de información pueda convertirse en la mejor forma de hacer ineficaz y bloquear la participación de los PPNN, pues el conocimiento cualitativo requiere el poder diferenciar entre lo importante y lo que no lo es. En este sentido, además de que los PPNN “auto” limiten su intervención a las futuras “euroleyes” o “leyes europeas” y aquellas disposiciones relevantes de los dos pilares intergubernamentales, también resultaría útil, como hemos propuesto más arriba, la creación de un sistema de información abierto donde cada Parlamento nacional fije sus propios criterios de selección de en qué materias o instrumentos jurídicos estima oportuno intervenir.

e) **La COSAC y el contacto entre PPNN.**

Todas las contribuciones asimismo se muestran de acuerdo sobre la necesidad de la COSAC, pero también sobre la conveniencia de fortalecer su mandato y mejorar su funcionamiento. No obstante, el papel que el Grupo IV asignó a la COSAC parece correcto, como foro de intercambio entre parlamentarios nacionales, cada vez más especializado. En cuanto a posibles nuevas funciones, el Grupo IV estableció asimismo entre sus recomendaciones que la COSAC *“elabore directrices y/o ... un código de conducta para los parlamentos nacionales donde se establecieran normas mínimas convenientes para un ejercicio eficaz de control parlamentario nacional...”*. Esta ya sería de hecho una importante función si un tal código puede elaborarse. Igualmente, no estaría de más que cuando la Comisión o una nueva Presidencia presenta su programa de trabajos ello se hiciera ante una sesión en que el PE junto a una delegación de la COSAC, así como el conjunto de Presidentes de PPNN, se reunieran en sesión plenaria. En cualquier caso es urgente que se cambien las normas de funcionamiento que dejen de exigir, al menos, la unanimidad de sus miembros.

f) **El Congreso de los pueblos** apareció mencionado, fundamentalmente, en la propuesta de Constitución presentada por la Presidencia de la Convención, y que el Grupo IV mencionó como un nuevo foro que reuniera a los PPNN y el PE, pero al final no fue aceptado.

g) **La función de los PPNN en la ratificación de los Tratados:** en una Europa ampliada, existían temores fundados de que esta importante función atribuida, todavía en la actualidad, a los PPNN pudiera suponer un bloqueo a determinadas reformas necesarias del Tratado. De hecho, a juzgar por el borrador de Constitución elaborada por el Grupo de trabajo encargado por la Comisión (proyecto Penélope), el mantenimiento de dicha competencia corrió serio peligro, al menos para algunas partes del Tratado.

6. LAS INNOVACIONES MÁS IMPORTANTES QUE INTRODUCE EL NUEVO TRATADO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

Las innovaciones más importantes por lo que se refiere a los PPNN en la nueva Constitución europea se pueden encontrar en tres lugares principales:

1. En el articulado.
2. En el Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la UE.
3. En el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

1. En el articulado:

a) *Parte primera:*

Art. I-11.3: se establece expresamente que los PPNN velarán por el respeto del principio de subsidiariedad (principio que ahora adopta expresamente un enfoque local o regional, como hemos visto).

Art. I-18.2: en el caso de la cláusula de flexibilidad, esto es la adopción de aquellos poderes de actuación necesarios para la consecución de los objetivos del Tratado, se establece expresamente el control de los PPNN.¹²

Art. I-58.2: se informará con carácter previo a los PPNN de toda solicitud cursada por un Estado europeo para ser miembro de la UE (a lo que se añade la ratificación posterior como ya sucedía).

¹² No conviene olvidar que uno de los argumentos recurrentes de la pérdida de peso de los PPNN, es el tan aludido abuso por el Consejo de la opción prevista en el artículo 308 TCE (ex. art. 235), que permite por unanimidad del Consejo, con consulta simple al PE (no siendo por tanto relevante el papel de éste), ampliar las competencias de la Comunidad con la justificación de que son instrumentales para el desarrollo de otras competencias ya previstas. Realmente las competencias comunitarias no se amplían en la práctica sólo por esta vía, pero ésta resulta sintomática pues permite claramente modificar el Tratado sin pasar por el proceso de ratificación “normal” que sí incluye a los PPNN. Si en otros casos el PE ha conseguido del TJCE la atribución de un recurso por protección de sus prerrogativas, uno puede preguntarse por qué los PPNN no pueden tener acceso al TJCE cuando se aprueba una norma en virtud de este artículo que consideren va más allá de su ámbito específico.

Parte III, Capítulo IV, del Título IV (Espacio de libertad, seguridad y justicia, por ejemplo arts. 260 y 261), se establece obligación expresa de informar a los PPNN.

Parte IV: Existen tres tipos de procedimientos de revisión constitucional previstos en el Tratado: el procedimiento de revisión ordinario (que afecte a la Constitución globalmente o a sus partes fundamentales, I y II) en cuyo caso los PPNN participan en la Convención que se convoque al efecto y en el proceso de ratificación interno ordinario; el procedimiento de revisión simplificada, que se aplica a cambios de procedimiento de adopción de normas (de unanimidad a mayoría cualificada y de procedimiento legislativo especial a procedimiento legislativo ordinario) de la Parte III (con la excepción de políticas de defensa), donde los PPNN (cualquier PN) tiene un importante poder de veto; procedimiento de revisión simplificado relativo a las políticas y acciones interna de la Unión (que afecta al Título III de la Parte III), donde los PPNN aparentemente (salvo que se interprete forzosamente que se aplica aquí el protocolo) se limitan a su función clásica de la ratificación posterior en derecho interno.

2. En el Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la UE:

En este Protocolo se regula que resulta obligatorio informar por parte de las Instituciones europeas a los PPNN al mismo tiempo que a los demás de todos los documentos de consulta de la Comisión y las propuestas normativas que tengan origen en alguna institución europea. Igualmente se establece cómo se cuenta el plazo de seis semanas que tienen para elaborar su dictamen motivado. No obstante, las consecuencias de que los PPNN emitan dictámenes motivados también han variado respecto a la propuesta del Grupo I.¹³ En el Protocolo presentado por la Convención la Comisión sólo debe reexaminar y motivar su propuesta si se llega al tercio del número total de dictámenes posibles. Si llegan a un tercio (una cuarta parte en caso de propuestas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia), la Comisión revisará su propuesta, pudiendo optar por

¹³ En dicha propuesta se establecían que si el número de dictámenes son menos de un tercio de los PPNN, la Comisión únicamente tendría que motivar con mayor detalle y de manera concreta este aspecto. Si llegaban a un tercio, la Comisión revisaría su propuesta, pudiendo optar por mantenerla, modificarla o retirarla.

mantenerla, modificarla o retirarla, motivándolo en cualquier caso. Igualmente, se establece que cada Parlamento contará a dichos efectos con un voto, salvo en caso de Parlamentos unicamerales que contarán con dos. En realidad, la propuesta considera a todos los PPNN con el mismo valor, independientemente de la población representada, siguiendo de este modo un criterio más puramente “internacionalista” (un Estado, un voto), que el modelo finalmente propuesto para el Consejo de ministros.

Por otra parte se recoge la cooperación entre el Parlamento Europeo y los PPNN, fundamentalmente a través de la Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión (que sustituye a la COSAC). Hay que tener en cuenta, que fruto del debate pre-constitucional las funciones de este foro ha sido objeto de una modificación reglamentaria, recientemente aprobada por el Parlamento Europeo (diario oficial del 11 del 4), donde sin dejar de ser un órgano que emite contribuciones no vinculantes se mejora su funcionamiento y se establece un sistema de votación.

3. En el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:

Como se ha visto antes, donde se regula con más detalle el alcance de esta nueva e importante función de los PPNN, además de señalar específicamente que la Comisión antes de proponer un nuevo acto legislativo europeo deberá proceder a amplias consultas que deberán tener en cuenta cuando proceda la dimensión regional y local de las acciones previstas.

La Comisión, el PE y el Consejo deberán transmitir los proyectos de actos legislativos europeos en función del origen, así como los proyectos modificados a los PPNN. Además tanto el PE, como el Consejo transmitirán igualmente respectivamente sus resoluciones legislativas y sus posiciones comunes.

Cada PN o cada cámara legislativa en caso de que se trate de Parlamentos bicamerales tendrá seis semanas, como se ha dicho antes, para remitir un dictamen motivado al presidente de la institución originaria del acto legislativo de que se trate (en el caso de que la iniciativa parta de un grupo de EEMM, el presidente del Consejo

les dará traslado del dictamen), indicando las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbe a cada cámara o al PN consultar, cuando proceda a los parlamentos regionales con competencias legislativas en la materia de que se trate.

Cada PN dispone de dos votos que en caso de bicameral se distribuyen entre las dos cámaras. Cuando los votos en contra del proyecto representen al menos un tercio del total, el proyecto volverá a estudiarse. Este umbral será de una cuarta parte en caso proyectos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia (art. III-264). Una vez estudiado el dictamen por la institución de que se trate puede insistir en su adopción pero motivándola. Por otra parte, los PPNN pueden a través de su Estado miembro interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad, lo mismo que el CdR.

7. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

6.1 ¿Se requeriría una reforma de nuestra Constitución?

La nueva aportación del Tratado de Constitución Europea respecto de los PPNN constituye en realidad, de un caso atípico ya que un Tratado que debería recoger las competencias que “le atribuyen” según lo arriba indicado los EEMM, atribuye a su vez nuevas competencias a los PPNN de esos Estados miembros, y nada más y nada menos en relación con la vigilancia de la sujeción estricta de la organización que se crea (UE) a las competencias que le atribuye el Tratado y su forma de ejercerlas. Es decir, mediante la ratificación, cada EM se auto-atribuye una nueva competencia para sus propias cámaras legislativas.

Por lo que a España respecta, dicha función no figura entre las competencias y funciones que regula el Título III de nuestra CE, estableciendo el art. 66 que “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa, aprueba sus Presupuestos, controla la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”. No parece que esa redacción estricta pueda ser modificada por un Tratado internacional, además aquí el art. 93 no operaría pues no se trata de atribuir el ejercicio de ninguna competencia a la UE u otra

organización internacional, sino al propio Congreso y Senado. No obstante, la supuesta necesidad de reforma constitucional, en este caso, podría salvarse si se interpreta de forma amplia el segundo párrafo del art. 93 CE: “Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la *garantía* del cumplimiento de estos tratados...”.¹⁴ No obstante, parece que la intención del constituyente, según ha sido interpretada por la doctrina, era más bien una garantía de la aplicación *ad intra* de ese derecho, más que la vigilancia directa de la sujeción estricta a la autorización otorgada actuando ante las propias Instituciones comunitarias, función que correspondería en función de los recursos que pudieran presentarse, en su caso, al TC.

En cualquier caso, no parece encontrarse este asunto entre las cuestiones que el TC va a tratar como consecuencia del reciente dictamen del Consejo de Estado sobre la Constitución europea.

6.2 ¿Es suficiente la reforma?

Aunque el mecanismo de dictamen motivado introducido por la Constitución europea constituye una aportación de indudable relieve y los PPNN refuerzan su papel en los procesos de modificación del Tratado, sólo el tiempo dirá si estos mecanismos en la práctica logran reforzar la participación de los PPNN en los asuntos comunitarios, lo que sin duda será una buena noticia. Con todo continúan zonas de sombra como la PESC o toda la política comunitaria elaborada a través de decisiones reglamentarias, donde la participación de los PPNN continúa, tal vez de forma lógica, quedando excluida.

En cualquier caso, es verdad que donde todavía pueden reforzar su papel los PPNN es en el control directo de sus respectivos gobiernos nacionales en asuntos europeos, donde Dinamarca sigue marcando un “deber ser”.

¹⁴ La cursiva es nuestra

En definitiva, las próximas reformas del Tratado probablemente continuarán tratando esta cuestión pues no conviene olvidar que son precisamente los PPNN (junto tal vez con las Asambleas regionales) quien pueden hacer compatible la doble legitimidad en la que se basa la UE, la popular y la estatal, puesto que ellos mismos son al mismo tiempo representación nacional y de cada pueblo.

Zaragoza, 13 de diciembre de 2004.