

Constitución Europea, déficit democrático y parlamentos nacionales

Celso Cancela Outeda (UVI).

Sumario

I. Introducción

II. En torno al problema de la legitimidad política de la Unión Europea

III. ¿Cómo aportar más legitimidad democrática a la Unión Europea? Las estrategias democratizadoras

1. La estrategia supranacional

2. La estrategia intergubernamental

IV. Los parlamentos nacionales como fuente de legitimidad democrática de la Unión Europea

1. Medidas internas de control sobre los asuntos europeos

2. Medidas para la participación de los parlamentos nacionales a nivel europeo

V. El Proyecto de Tratado constitucional y los parlamentos nacionales

1. El Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea

2. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

VI. Comentarios finales

BIBLIOGRAFÍA

Trabajo en elaboración. No citar

I. Introducción

El debate en torno a la democratización de la Unión Europea está lejos de constituir una novedad. No obstante, la intensidad de su tratamiento doctrinal no ha disminuido; al contrario, el interés se ha revitalizado en los cuatro últimos años a causa del proceso de elaboración del Proyecto constitucional de la Unión Europea lo cual aparece reflejado en las numerosas y variadas aportaciones y propuestas realizadas de cara a mejorar la democracia en la Unión Europea. Más recientemente, incluso, se ha intensificado en el marco del debate político suscitado a raíz de la victoria de los partidarios de la no ratificación del Proyecto constitucional en Francia y en Holanda.

En diciembre de 2001, la Declaración de Laeken certificó la pervivencia del déficit democrático e invitó a la Convención Europea sobre el futuro de Europa a remediarlo¹. Entre las prioridades genéricas fijadas, además de digerir institucionalmente la ampliación y dotar a la UE de una voz única en las relaciones internacionales, mejorar el reparto competencial, se encontraba el fortalecimiento de la legitimidad democrática y la transparencia en la toma de decisiones. Con este fin, esta Declaración barajaba, entre otras posibilidades, el reconocimiento de la intervención de los

¹ Bajo el epígrafe “El reto democrático europeo” en la Declaración de Laeken se lee: “La Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto, uno dentro y otro fuera de sus fronteras. Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación entre dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes. Muchos piensan también que la Unión debería prestar mayor atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los más mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor poner en manos de los representantes electos de los Estados miembros y de las regiones. Algunos sienten incluso esta situación como una amenaza a su identidad. Pero, lo que es quizás aún más importante: los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático”.

parlamentos nacionales en la gobernación europea y planteaba un conjunto de interrogantes al respecto².

De acuerdo con estas directrices, el Proyecto de Tratado constitucional resultante de la Convención y de la posterior CIG recoge una serie de aportaciones institucionales que apuntan a robustecer la legitimidad democrática. Entre las virtudes democráticas del Proyecto han sido mencionadas: el reforzamiento de las facultades codecisorias del Parlamento Europeo (colegislador con el Consejo de Ministros cuando actúe como Consejo legislativo), la extensión de la regla de mayoría cualificada en el Consejo, la creación del Consejo Legislativo como una especie de segunda cámara, el reconocimiento de la iniciativa normativa popular, la previsión de un procedimiento legislativo ordinario y la reducción de los instrumentos normativos, la fórmula de investidura del Presidente de la Comisión Europea (designación por los estados miembros en atención a los resultados electorales y ratificación por el Parlamento), reducción de la sobrerrepresentación de los estados pequeños en el Parlamento Europeo, etc.

Con la vista puesta en esa misma meta, el Texto atribuye ciertas capacidades a los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea. En concreto y principalmente (algunos aspectos concretos figuran al margen de estos textos), dedica el Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En esta contribución nos centraremos en el examen de la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos tal y como la diseña el Proyecto Constitucional. De esta forma, observamos que en la UE conviven dos lógicas democratizadoras: la supranacional y la intergubernamental.

Pero, esta vía o lógica democratizadora no está exenta de pros y contras, sino que suscita numerosos y relevantes interrogantes ¿Cuál es el enfoque del proceso de integración del que mana? ¿Es compatible la presencia de los parlamentos nacionales con el PE y el Consejo de Ministros? En caso afirmativo, ¿cuáles serán las funciones a desarrollar? ¿Cómo deben intervenir los parlamentos nacionales, indirectamente a través de cauces internos o directamente mediante mecanismos institucionales habilitados a nivel europeo? ¿Soluciona o agrava el perenne dilema entre la legitimidad política y la eficiencia en la toma de decisiones europea? ¿Es compatible la democracia a nivel estatal y la europea o supraestatal?, etc.

Este trabajo se organiza en cuatro apartados centrales. En primer lugar, a modo de contextualización, realizaremos una exposición de la polémica sobre la legitimidad política de la UE a la que nos referimos con la denominación déficit democrático. El segundo apartado nos permitirá examinar las estrategias democratizadoras de la UE, es decir, el conjunto de soluciones propuestas para remediarlo o corregirlo. En tercer lugar, dado que una de esas estrategias consiste genéricamente en reforzar la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos, estudiaremos los mecanismos a través de los que se articula. Y, finalmente, centraremos nuestra atención en las previsiones relativas a esta cuestión que contiene el Proyecto constitucional, en particular, en el Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea el y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y en las innovaciones que incorporan respecto de la situación actual.

II. En torno al problema de la legitimidad democrática de la Unión Europea

La Unión Europea, resultado del proceso de integración económica iniciado en la década de los 50, cuenta con un entramado institucional y jurídico que incide sobre unos 450 millones de ciudadanos; que elabora, aproximadamente, entre el 60% y el 80% de las normas aplicables en cualquiera de sus estados miembros. Esto ha sido posible gracias a la progresiva transferencia de facultades por parte los

² En la Declaración, bajo el título “Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea”, alude a los parlamentos nacionales: “Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?”,

estados miembros que, de este modo, han visto reducida su soberanía y han perdido su capacidad de control. Hoy, la UE posee una dimensión política nítida lo que supone que numerosas e importantes parcelas o ámbitos de la vida cotidiana de los europeos están bajo la influencia de decisiones tomadas en Bruselas.

Sin embargo, entre las críticas más frecuentes vertidas hacia la Unión Europea aparece la deficitaria legitimidad democrática que ampara a sus medidas³. Al contrario, se ha subrayado el hecho de que éstas han resultado de la actuación de los representantes de los ejecutivos estatales, de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia; dicho de otra forma, el *policy-making* europeo presenta un carácter elitista y, en consecuencia, ha sido escaso el control político ejercido por instituciones dotadas de legitimidad democrática (MERKEL, 1999: 45). A lo largo de casi cuatro décadas (etapa de la integración negativa), la legitimidad de la que se han beneficiado las instituciones europeas ha sido de resultado o rendimiento y tecnocrática, además de la derivada de la presencia de representantes de los ejecutivos estatales y de la Asamblea parlamentaria.

En 1979, coincidiendo con la celebración de las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo, puede considerarse que se inicia el camino para dotar a las instituciones europeas y al proceso político de legitimidad democrática de origen. Como es sabido, al tiempo que se produjo la referida modificación, también fue dotada de nuevas facultades, en particular, en el terreno presupuestario.

A mediados de la década de los 80, el Acta Única Europea⁴ estableció como meta la implantación de un mercado interior a finales de 1992. Además, con el ánimo de mejorar la eficiencia de la toma de decisiones en las Comunidades, (re)estableció la mayoría cualificada, aparcada desde el Compromiso de Luxemburgo de 1966 en beneficio de la unanimidad, como regla de toma de decisiones en el Consejo de Ministros y, por consiguiente, abolió el veto estatal en ciertas áreas políticas. A partir de ese momento, fue posible que una mayoría de estados miembros impusiese su criterio a una minoría, lo cual originó que la legitimidad democrática indirecta aportada por el Consejo de Ministros comenzase a naufragar. A nivel interno y político-institucional, esta alteración significó que los parlamentos nacionales cedieron capacidad de influencia y control sobre las decisiones europeas en su conjunto (desaparición del veto estatal), de lo cual los principales beneficiarios fueron los ejecutivos estatales⁵. Su efecto interno es de tal envergadura que autores como Pernice afirman que se ha revertido el papel del parlamento y del gobierno, de forma que el primero ha devenido ejecutor y el segundo legislador (PERNICE, 2001: 6). A esta modificación debemos sumar la transferencia jurídico-formal de nuevas competencias y áreas políticas a las instituciones de nivel europeo.

Para paliar esa debilidad en la legitimidad del proceso decisorio, el Acta Única Europea confirió nuevas facultades al Parlamento Europeo, única institución portadora de legitimidad democrática directa, entre las que destacaba la implantación del procedimiento de cooperación.

En esa misma línea, el Tratado de Maastricht introdujo diversas innovaciones institucionales y competenciales. El Parlamento Europeo adquirió mayores facultades en el proceso decisorio con la configuración del procedimiento de codecisión; éste, en esencia, significó la atribución de poderes negativos (veto), no positivos, en la toma de decisiones, lo cual impide equipararlo, teóricamente, con sus homónimos estatales. Además, amplió las áreas competenciales de las instituciones europeas.

³ Esta afirmación encuentra sustento en aspectos tales como el bajo índice de participación en las elecciones al Parlamento Europeo, en los resultados negativos, o con una victoria muy ajustada del “sí”, de los referendums estatales.

⁴ Entre los factores que explican el relanzamiento del proceso de integración a mediados de los 80, figuran los desafíos derivados de la globalización económica, en particular, los procedentes de Estados Unidos y del sudeste de Asia.

⁵ Además, la capacidad de control parlamentario sobre la labor de los representantes estatales en el Consejo de Ministros se vio reducida tanto por el número de reuniones como por la variedad de temas abordados. También contribuyó a esa reducción el uso de la negociación por paquetes que supone complejos acuerdos o compromisos con implicaciones en diversos ámbitos políticos. Puede verse la tesis contraria a la llamada ‘desparlamentarización’, en DUINA, Francesco-OLIVER Michael J. (2005): “National Parliaments in the European Union: Are there any Benefits to Integration”, *European Law Journal*, vol. 11, pp. 173-195.

Dadas las profundas modificaciones derivadas del Tratado, comenzaron a arreciar las críticas fundamentadas en la legitimidad democrática; los resultados de los referendums convocados en Dinamarca y Francia vinieron a fortalecerlas. Entonces, aumentaron las demandas de una mayor participación y control por parte de diversos actores políticos (Parlamento Europeo, parlamentos nacionales, autoridades regionales, ciudadanos) en/del proceso político de la Unión. El debate en torno a la legitimidad sirvió para concienciar a los actores políticos sobre de la dimensión política de la integración: los reglamentos y directivas europeas, presentadas bajo ropaje técnico, conllevaban elecciones y prioridades políticas y un modo de organizar las sociedades (FØLLESDAL, 2004: 4). En otras palabras, ya no era viable la construcción europea sobre la base del llamado consenso permisivo (*permissive consensus*) de los ciudadanos.

Pero, esas demandas situaban a la Unión en la encrucijada de la legitimidad y la eficiencia: si se aumentaba el número de actores del proceso y sus facultades, se incrementaban las posibilidades de bloqueo con la consiguiente ineficiencia en la toma de decisiones. Si se avanzaba en la legitimidad, se reducía la eficiencia, la cual había ofrecido el sustrato para la legitimidad de resultado, sustento político de la obra europea en las décadas anteriores. Las reformas tendentes a mejorar la legitimidad democrática (de origen) de la Unión podían conducir a la pérdida de legitimidad de resultado. Como indica Merkel era un juego de suma cero: lo que se gana en eficiencia se pierde en legitimidad y viceversa (MERKEL, 1999: 55). La legitimidad democrática amenazaba con convertirse en el talón de Aquiles del proceso de integración porque no era posible una mayor la integración sin una mayor democratización. La legitimidad de resultado debía ceder el paso a la de origen, que topaba con obstáculos insalvables, según la opinión de ciertos sectores doctrinales, como la inexistencia de una identidad europea y subsistencia de las identidades y lealtades estatales. El déficit democrático se convirtió en un obstáculo para avanzar en la integración europea.

Advirtamos que no existe consenso doctrinal a la hora de realizar un diagnóstico sobre la legitimidad democrática de la Unión (FØLLESDAL, 2004: 5-6); tampoco existe acuerdo sobre el significado de la expresión “déficit democrático” en la academia. Los diferentes autores enfatizan determinados aspectos de la legitimidad democrática, en gran medida, debido al enfoque o concepción teórica del proceso de integración (federalismo, neofuncionalismo, intergubernamentalismo) que defiendan⁶. Pese a ello, el déficit democrático alude a la insuficiencia de la legitimidad social, legal o procedimental, a la falta de identificación popular y el carácter no democrático de sus estructura institucional, a los elevados costes decisionales en términos de eficiencia-rendimiento, y la excesiva influencia de las tecnocracias y de los grupos de presión en la toma de decisiones europeas (MORATA, 2003).

Hoy la Unión Europea goza de legitimidad a través de diferentes fuentes que se combinan: indirecta, parlamentaria, tecnocrática, legal-procedimental y corporativa (MORATA, 2003). En este terreno, tanto las declaraciones políticas como las reformas institucionales apuestan por el incremento de la legitimidad de origen (democracia del pueblo) lo conduce a incidir sobre cuestiones como la participación, la representatividad, el control y la responsabilidad de los gobernantes (derechos y obligaciones, representación de intereses generales, voluntad popular). Al mismo tiempo, debe preservar las cotas de legitimidad de resultado (democracia para el pueblo) que subraya la eficiencia, los costes y beneficios, satisfacción de demandas e intereses comunes, la formulación e implementación de políticas.

A continuación, trataremos las dos estrategias principales dirigidas a aportar mayor legitimidad democrática a la Unión Europea.

III. ¿Cómo aportar más legitimidad democrática a la Unión Europea? Las estrategias democratizadoras

Diagnosticado el problema de la deficitaria legitimidad democrática de la Unión, es el momento de examinar los posibles remedios institucionales correctores de esta situación. Como vamos a ver es posible diferenciar dos estrategias encaminadas a fortalecer su legitimidad democrática. Pero, no se trata de una empresa fácil. Al contrario, algunos aspectos que la dificultan (incluso algunos opinan que

⁶ Føllesdal opina que la variedad de diagnósticos sobre el déficit democrático con sus correspondientes remedios derivan de las diferentes concepciones acerca de la legitimidad (FØLLESDAL, 2004, 7-14).

la imposibilitan). En primer lugar, el propio tamaño poblacional y territorial de la Unión Europea. Algunos autores consideran que la democracia representativa no es viable fuera del marco del estado-nación⁷.

En segundo lugar, la diversidad de concepciones políticas acerca de lo que ha de entenderse por democracia. Aquí es suficiente referirse a la distinción básica entre la democracia formal y democracia sustancial. Acerca de esta cuestión, se ha subrayado la necesidad de superar la dependencia que la teoría normativa democrática (participación, control y responsabilidad) manifiesta respecto del estado-nación.

En tercer lugar, la indefinición política de la Unión que impide hablar en propiedad de una ciudadanía, de una comunidad, de una identidad europea y un sentimiento de pertenencia.

En cuarto lugar, se han mencionado las peculiaridades del proceso decisorio europeo. Éste se caracteriza por la intervención de múltiples actores radicados en diferentes niveles o arenas (gobernanza multinivel) lo cual conlleva una dispersión del poder político con la consiguiente dificultad para controlar y exigir responsabilidades políticas por las decisiones tomadas; en definitiva, obstaculiza la reducción del déficit democrático, al menos mediante el empleo de las categorías de la democracia representativa⁸.

Hablando en términos generales, hoy, la UE se asienta sobre una doble legitimidad: la supranacional (directa) y la intergubernamental (indirecta). Históricamente, la Unión ha gozado de legitimidad indirecta o intergubernamental (la aportada por los parlamentos nacionales y los miembros de los gobiernos estatales presentes en el Consejo de Ministros); desde la implantación de la regla de la mayoría cualificada en el Consejo de Ministros, ésta ha ido cediendo terreno a favor de la legitimidad supranacional o directa que implica la concesión de un mayor protagonismo al Parlamento Europeo en la toma de decisiones. El elenco de medidas institucionales destinadas a fortalecer esta institución lo configuran, por ejemplo, la previsión del procedimiento de cooperación, del de codecisión, la asignación de facultades en la elaboración del presupuesto o en la investidura del Presidente de la Comisión Europea.

Las diferentes medidas democratizadoras, así como las propuestas formuladas con ocasión del reciente debate constitucional, son encuadrables o reconducibles a la estrategia supranacional o la intergubernamental⁹. Ambas estrategias apuntan a mejorar la legitimidad de origen, lo cual, como hemos señalado, entra en colisión y tensión con la legitimidad de resultado (VOS-DECOKC, 3). También comparten la meta política que consiste en la “parlamentarización” de la UE, esto es, la ampliación de los poderes del PE en las decisiones de escala europea y en el refuerzo de los poderes de los parlamentos nacionales respecto de su gobierno¹⁰.

⁷ Otros autores como Dahl defienden que es posible la democratización de la Unión Europea. Nos encontramos ante una transformación histórica comparable a la producida en las ciudades-estado griegas o en el estado-nación (DAHL, 1994).

⁸ La doctrina ha destacado que la numerosa e intensa presencia de los grupos de presión en las distintas fases del proceso decisorio europeo dificulta la influencia y control parlamentario (tanto por los parlamentos nacionales o regionales como por el Europeo). En particular, los parlamentarios carecen de tiempo y de conocimientos técnicos para abordar las diferentes cuestiones que son objeto de decisiones a nivel europeo. Dado el elevado protagonismo de los grupos de presión, algunas voces hablan del ocaso de la democracia parlamentaria y el nacimiento de la “democracia deliberativa” o de la democracia post-parlamentaria.

⁹ Attinà diferencia tres opciones: 1ª) Control de las instituciones europeas por medio de mecanismos nacionales, 2ª) Articulación de mecanismos democráticos específicos para la Unión Europea, y, finalmente, 3ª) Empleo de los instrumentos democráticos del estado-nación en el nivel europeo. En nuestra opinión son reconducibles a dos porque consideraremos la segunda opción como una variante de la tercera. (ATTINÀ, , 2). Sobre las estrategias democratizadoras, véase también NICOLAIDIS, Kalypso (2004). “Notre Démocratie européenne. Cette constitution est-elle une troisième voie pour l’Europe?” en *L’Europe en partage*, París.

¹⁰ Véase, Informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea, de 23 de enero de 2002, A5-0023/2002, apart. II, párr. 7, 8 y 9; también apart. III titulado “Acontecimientos recientes y límites de fondo en el plano de la ‘parlamentarización’”.

1. La estrategia supranacional

En líneas generales, considera que la democratización de la Unión Europea requiere el establecimiento de instituciones democráticas a nivel europeo similares a las de cualquier sistema político estatal. Por tanto, supone admitir o manejar un concepto de democracia compartido y que pivota sobre la existencia de mecanismos de representación, participación ciudadana indirecta, responsabilidad de los gobernantes. Asimismo, presupone la admisión de la presencia de actores políticos colectivos como los partidos políticos o los grupos de presión.

A esta estrategia responden las modificaciones experimentadas por el Parlamento Europeo desde 1979 hasta la actualidad, en particular, en lo referente a su relación con la Comisión Europea y a su intervención en el proceso decisorio europeo (dictamen conforme, procedimientos de cooperación y codecisión). El robustecimiento político de esta institución no está exenta de problemas: sus facultades de control se circunscriben a los ámbitos que integran el primer pilar, la ausencia de competencia electoral real en su seno, la inexistencia de un sistema de partidos y de medios de comunicación a escala europea capaces de realizar las funciones que desarrollan a escala estatal (agregación e integración de intereses, creación de opinión pública). También son encuadrables en esta línea propuestas de reforma institucional como la elección de la Comisión o de su Presidente por sufragio directo o la celebración de referendums europeos.

Sin embargo, esta estrategia choca diversos obstáculos. Sus detractores alegan que es evidente su filiación federal lo cual, por el momento, es un objetivo político inasumible para algunos estados miembros. También afirman que no están presentes las condiciones básicas de la democracia mayoritaria: no existe un pueblo europeo ni un sentimiento o identidad europea; no existe una lengua común que haga posible la comunicación y la configuración de una opinión pública europea; dicho de otra forma, no es posible Europa sin europeos.

Estas críticas pueden ser rebatidas a partir del hecho de que las instituciones democráticas estatales han perdido capacidad de influencia y control a causa de la implantación de la regla de la mayoría y del incremento del papel autónomo de las instituciones europeas (LORD, 2001: 172). De este modo, las elecciones parlamentarias se habrían convertido en ejercicios rituales ya que las democracias estatales habrían perdido su contenido político¹¹.

Aunque no éste el lugar para abordar la profunda y compleja cuestión del pueblo europeo (argumento esgrimido habitualmente por los euroescépticos), sí queremos realizar unas consideraciones porque, de lo contrario, crearíamos la impresión de que nos encontramos ante una vía muerta en lo que concierne a la democratización de la Unión. En efecto, desde la perspectiva de la democracia mayoritaria, es preciso sostener la existencia de un pueblo como entidad política. Una cuestión clave consiste en determinar qué ha de entenderse por pueblo. Si por pueblo nos referimos a una comunidad humana con una serie de características culturales y lingüísticas comunes, entonces en Europa no existe. Ahora bien, esta argumentación cabe replicar, por un lado, que existen comunidades políticas integradas por diferentes pueblos (Suiza o Bélgica) con signos diferenciadores evidentes.

En esta línea, Habermas detecta y advierte la confusión en el debate sobre la democratización de la Unión Europea entre los conceptos de “pueblo”, “nación” y el de “comunidad pre-política”. Este autor destaca el carácter voluntarista o contractual del primero de los conceptos, así como su configuración artificial durante el siglo XIX en los estados europeos que acabaron con la disolución de las identidades locales y dinásticas para dar paso a la conciencia o sentimiento de pertenencia a una nación. En este punto, la creación de una ciudadanía común (derechos y deberes) ha desempeñado un papel importante, aunque sin olvidar el rol de los medios de comunicación o de los partidos políticos.

¹¹ En este sentido, Pernice afirma que es sorprendente observar que la atención de la ciudadanía continua dirigiéndose principalmente hacia las cuestiones “internas” de cada estado miembro. Dado el enorme impacto de las decisiones europeas, los debates parlamentarios internos y los electorales deberían centrarse en la actuación de los miembros del ejecutivo tanto en el Consejo Europeo como en el de Ministros (PERNICE, 2001: 6)

En consecuencia, Habermas considera posible la construcción o fabricación de un pueblo europeo lo que permitiría edificar las instituciones democráticas necesarias para conferir legitimidad a las instituciones europeas. Las condiciones necesarias para esa labor son:

- existencia de una sociedad civil europea (es esencial la existencia de grupos, asociaciones, organizaciones, partidos políticos que se organicen y actúen en función de intereses y valores transnacionales);

- establecimiento de una esfera o espacio público europeo de comunicación en el cual sea posible la presentación de problemas o cuestiones comunes, la aportación de argumentos, el debate; en suma, la configuración de una opinión pública europea (topamos con la ausencia de una red de medios de comunicación (masiva) a escala europea a lo cual se suma el pluralismo lingüístico);

- existencia de una cultura política europea la cual está íntimamente vinculada a la cuestión de la identidad europea (en términos generales, esta cultura política europea descansa en los valores del igualitarismo y el individualismo; la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea puede ser considerada como el sustento de esa cultura política).

En suma, de acuerdo con el planteamiento de autores como Habermas es posible la democratización de la Unión, concebida como un proceso en virtud del cual se originaría una nación cívica europea que sustentaría la democracia representativa europea.

2. La estrategia intergubernamental

Esta estrategia presupone que la democratización de la Unión Europea debe realizarse mediante las instituciones representativas de los estados miembros. En otras palabras, sólo puede aspirar a una legitimidad democrática indirecta. En su favor juega el hecho de que la mayoría de los ciudadanos todavía mantiene una identificación nacional o subnacional en detrimento de la europea y que considera sus instituciones democráticas más cercanas, visibles, familiares y comprensibles (LORD, 2001: 172). En síntesis, las instituciones europeas (al menos sus decisiones más importantes) deben quedar sometidas al control democrático de instituciones estatales.

Como ejemplos concretos de este planteamiento podemos citar la admisión de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones europeo, la convocatoria de referendums nacionales sobre cuestiones europeas, la subsistencia del veto estatal en determinadas áreas políticamente sensibles, la exigencia de unanimidad para las reformas de los Tratados, representación proporcional de los estados miembros en las diferentes instituciones (Comisión Europea, Parlamento Europeo, Banco Central Europeo), o la sobrerrepresentación de los estados pequeños (LORD, 2001: 170-171).

A diferencia de la supranacional, esta estrategia presupone la existencia y relevancia política de los estados y sus pueblos, que constituyen la fuente última de la legitimidad. No conlleva la presencia de valores compartidos, ni de un único pueblo o de un sentimiento de comunidad. Precisamente, la inexistencia de un pueblo europeo (entendido como una entidad homogénea legitimado para actuar conforme al principio de la mayoría) no constituye un obstáculo para la legitimidad de la actuación de la Unión, ya que procede de los diferentes pueblos soberanos que la integran representados por sus respectivos gobiernos. Y es justamente en el marco de esta estrategia democratizadora donde adquiere significado la intervención de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos.

Sobre estos planteamientos se asienta el enfoque consociacional de la democracia y su aplicación a la Unión Europea. Modernamente, este enfoque teórico resulta de las contribuciones de autores como Apter, Lehmbruch o Lijphart. En particular, fue este último quien, a partir del enfoque pluralista, desarrolló el modelo de la democracia consociacional cuyas notas principales son: acuerdos políticos adoptados por élites representativas de los diferentes subgrupos que componen la población, capacidad de veto mutuo, influencia proporcional al tamaño del subgrupo en la toma de decisiones y, en último lugar, el respeto a la autonomía de cada subgrupo. Este modelo implica que la toma de decisiones es consensuada, así como un modelo de actuación de las élites conforme a criterios cooperativos.

En opinión de Chryssochoou, la Unión Europea puede ser incluida en el denominado modelo de consociación confederal (*confederal consociation*) (Chryssochoou, 2000). Esto supone que se trata de una entidad compuesta por pueblos diferenciados, cultural y políticamente, y situados en pie de igualdad desde la perspectiva de la soberanía, nacida de un tratado internacional (no del acto de un hipotético pueblo europeo), por tanto, con autoridad y legitimidad derivada de los estados, y a la que se

accede y de la que cabe retirarse libremente. Las entidades estatales integrantes actúan como una forma de "unión consensual" en la que preservan tanto su identidad nacional (existe una pluralidad de pueblos) como su soberanía política.

En la Unión se trata de satisfacer las expectativas de sus integrantes y, al mismo tiempo, preservar su autogobierno en ciertos ámbitos. A partir de su naturaleza confederal, el modelo democrático consociacional resulta perfectamente aplicable a la Unión: dirección a cargo de un cartel de élites estatales (generación de una cultura informal), representación proporcional estatal en las instituciones de la Unión y facultad de vetar mutuamente para proteger los intereses de las minorías.

Por otra parte, el modelo consociacional destaca el dominio ejercido por los estados (élites) en la dirección del proceso de integración, el cual depende de las preferencias nacionales, así como en la preservación de su capacidad de decisión. Ello va en detrimento del rol desempeñado por las instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comisión Europea) y por otros actores políticos (partidos políticos, grupos de presión, etc.) o los propios ciudadanos que no han engendrado un espacio o esfera pública europea.

A pesar del aumento, por ejemplo, de las materias a decidir por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros o del reforzamiento de las facultades del Parlamento Europeo, las reformas institucionales introducidas por los Tratados de Maastricht y Amsterdam durante la década de los 90 no rompieron con la lógica consociacional. Al contrario, la salvaguardia de la identidad nacional de los estados miembros y el protagonismo de éstos en la toma de decisiones son recogidos como principios fundamentales para el propio proceso de integración.

Pero, este enfoque, y con él la estrategia intergubernamental en su conjunto, encuentra dificultades prácticas. La principal es la imposibilidad de ejercer un control o supervisión efectiva por parte de las instituciones estatales sobre las europeas. Este resultado se conoce como "agent loss" y significa que la institución delegada adquiere cierta autonomía respecto de la delegante. Según Lord, en el caso de la Unión Europea este efecto sería doble: los ejecutivos estatales encuentran dificultades para controlar a través del Consejo de Ministros a la Comisión Europea; por otra parte, los parlamentos nacionales de forma individual son incapaces de fiscalizar al Consejo de Ministros (LORD, 2001: 172). Este autor también ha apuntado que esta estrategia sería contraproducente ya que podría originar una desdemocratización de los estados miembros, en lugar de la democratización de la Unión Europea (LORD, 2001: 173).

Por último, también se le achaca que minusvalora el papel de los partidos políticos a escala europea o que desconoce las capacidades políticas del Parlamento Europeo para representar a un pueblo europeo e intervenir el proceso decisorio europeo. Asimismo, no es posible obviar que conlleva un predominio de las visiones e intereses nacionales, en detrimento del comunitario o supranacional, lo cual podría traducirse en una renacionalización de ciertas políticas.

IV. Los parlamentos nacionales como fuente de legitimidad democrática de la Unión Europea

A mediados de la década de los 80, en coincidencia con la profundización de la integración europea y el auge de las facultades del Parlamento Europeo, surgieron voces que reclamaban la restauración de la legitimidad democrática mediante el otorgamiento de mayores atribuciones a los parlamentos nacionales en relación a los asuntos europeos, tanto en el ámbito interno como en el europeo (ATTINÀ, p. 4). Se estimaba que habían sufrido una erosión de sus facultades que era preciso rehabilitar en el orden interno; particularmente en lo tocante a la toma de decisiones europeas donde fueron progresivamente desplazados a favor de los ejecutivos hasta ocupar una posición marginal. En definitiva, el impacto del avance de la integración sobre el núcleo de las democracias parlamentarias fue enorme: tanto la función legislativa como la de control del ejecutivo se vieron afectadas negativamente.

La percepción del problema había comenzado en 1979, con ocasión de la celebración de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, lo que provocó la desaparición del nexo orgánico entre las asambleas estatales y la Asamblea parlamentaria de las Comunidades Europeas. Sin embargo, a excepción del Parlamento británico y del danés, los órganos

parlamentarios nacionales no reaccionaron de modo inmediato ante la reducción de sus facultades causada por la integración europea (regla de la mayoría en el Consejo) y la transferencia de nuevas áreas políticas a Bruselas.

Con la firma y la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1986-87 y, especialmente, en los años siguientes, asistimos a la agudización del problema. En gran medida, debido a la ingente cantidad de normativa necesaria para lograr el objetivo estrella: la instauración del mercado interior en la Nochevieja de 1992. Gradualmente fue extendiéndose la idea de que la transferencia de facultades o prerrogativas desde los estados miembros a la Unión Europea no había estado acompañada de la correspondiente mejora de las potestades del Parlamento Europeo (MAURER, 2002: 3); en consecuencia, el vacío o déficit democrático habría aumentado¹².

Otra fecha clave fue 1993. En este año tuvo lugar la entrada en vigor del Tratado de Maastricht que supuso nuevas atribuciones a las instituciones europeas (instauración del procedimiento de codecisión) así como la ampliación de áreas políticas (en este caso el objetivo estelar era la unión económica y monetaria). Recordemos que con motivo de este Tratado se llevaron a cabo reformas constitucionales en algunos estados miembros que fueron acompañadas de intensos debates políticos, en especial allí donde su ratificación fue sometida a referéndum. Desde la perspectiva de los parlamentos nacionales, es precisamente en Maastricht cuando se incluye en el Derecho originario una referencia explícita a su cometido en la esfera europea. Como veremos, la Declaración 13 de los jefes de estado y de gobierno y de la Declaración 14 versan sobre los órganos parlamentarios.

El Tratado de Ámsterdam continuó esta línea e incorporó un Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea con la meta de otorgarles participación en los asuntos europeos. Más adelante, examinaremos con cierto detalle su contenido concreto.

En 2001, el Tratado de Niza en su Declaración aneja 23 efectuó una invitación a los parlamentos nacionales a intervenir en el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Dicha invitación fue reiterada y concretada en la Declaración de Laeken de diciembre de ese año que incluía un conjunto de interrogantes referentes a la intervención de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos.

Desde perspectiva de la legitimidad democrática, debemos reseñar que las referencias explícitas de Amsterdam, Niza y Laeken (ahora el Proyecto constitucional) a los parlamentos nacionales implica considerarlos una de las fuentes de legitimidad de la gobernanza europea (HOFMANN, 1). Con el fortalecimiento del papel de los parlamentos nacionales en relación a los asuntos europeos se busca una mayor legitimidad intergubernamental en cuanto que representan a los pueblos europeos y a los estados. Simultáneamente, se ha tratado de fortalecer la legitimidad supranacional a través de la atribución de más funciones al Parlamento Europeo.

Ante la erosión de las atribuciones de los parlamentos nacionales, los caminos emprendidos para paliar sus efectos son dos: 1) instauración de mecanismos de carácter estatal para incrementar el control parlamentario sobre los ejecutivos internos; 2) creación de mecanismos europeos para otorgar la participación directa a los parlamentos en los asuntos europeos. En los epígrafes siguientes nos detendremos su examen.

1. Medidas internas de control sobre los asuntos europeos

En este primer apartado aludiremos a los mecanismos de carácter interno o estatal que consisten, en general, en el reforzamiento de las facultades parlamentarias de dirección y fiscalización en relación a los asuntos europeos que recaen en los ejecutivos. Son medidas que pertenecen al ámbito y a la práctica constitucional de cada estado miembro y con las que se pretende compensar la pérdida de facultades legislativas por los órganos parlamentarios como consecuencia de la transferencia de competencias a las instituciones europeas; los parlamentos han tratado de ganar control como compensación a la pérdida de capacidad legislativa (MAURER, 2002: 3). En efecto, recordemos que una parte considerable de las normas aplicables en los estados miembros de la Unión son, directa o indirectamente, resultado de acuerdos alcanzados en el seno de ésta (reglamentos o directivas) en cuya elaboración han

¹² Esta percepción se sustenta con mayor fundamento en el prodominio generalizado de los ejecutivos estatales en las negociaciones de los Tratados modificativos de la Unión Europea, como la clásica política exterior. Los parlamentos sólo son llamados a pronunciarse en conjunto sobre esos acuerdos.

intervenido la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. A los parlamentos nacionales les corresponde la transposición de las directivas (en muchas ocasiones son transpuestas por los gobiernos) o la adopción de las medidas para su implementación interna.

A partir de mediados de la década de los 80, es constatable un incremento del protagonismo de los parlamentos nacionales en relación a las cuestiones europeas que se manifiesta en tres cambios: especialización de los parlamentarios, incremento de la actividad de las comisiones parlamentarias e intentos de integrar parlamentarios europeos en sus actividades (NORTON, 1996: 179-186). En este punto, también es perceptible un cambio en la concepción de la política europea como diferenciada de la política exterior general sobre la que, tradicionalmente y en general, los parlamentos han ejercido un menor control.

Por su parte, Hofmann observa que los parlamentos nacionales desempeñan tres funciones principales en relación a los asuntos europeos: son parte del poder constituyente europeo en la medida en que ratifican las reformas de los Tratados¹³; influyen en la formulación de políticas europeas a través de sus ejecutivos¹⁴ y, finalmente, inciden en la implementación de dichas políticas¹⁵ (HOFMANN, 18). Sin embargo, la intensidad del ejercicio de las funciones parlamentarias difiere de unas cámaras a otras¹⁶.

Otra cuestión es la eficacia de estos mecanismos, la cual varía de unos parlamentos a otros y de unas etapas a otras¹⁷. No sólo depende de factores institucionales, puesto que influyen otros como la actitud de las fuerzas políticas (grado de acuerdo o desacuerdo) hacia la integración europea, existencia de temas o aspectos especialmente relevantes o el carácter federal del estado miembro (AGOSTINI, 2001: 32). Esta nómina puede ampliarse para incluir factores como la posición del parlamento en el sistema político, la concepción interna de la soberanía, la opinión pública, la cultura política nacional, las reglas que rigen las relaciones entre el parlamento y el gobierno a nivel interno, y la evidencia de la acción estratégica (ATTINÀ, 5).

¹³ A primera vista, los parlamentos nacionales disponen de una enorme capacidad de influenciar a través de este cauce ya que les permite vetar. Sin embargo, en la práctica, es reducido porque sólo pueden votar a favor o en contra de la ratificación, sin que quepa modificar ningún aspecto. En suma, el contenido de la reforma está definido por el acuerdo previo de carácter intergubernamental. En este punto se constata un cambio favorable a los órganos parlamentarios ya que la fórmula de la Convención, empleada tanto para la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea como para el Proyecto constitucional, da entrada a representantes parlamentarios de procedencia estatal.

¹⁴ En relación al ejercicio de esta función parlamentaria, el principal obstáculo es consecuencia de la falta de control directo de los órganos parlamentarios sobre lo que sucede en los grupos de trabajo del Consejo y en el COREPER.

¹⁵ En relación a esta función, el aspecto negativo es la incapacidad de los parlamentos para controlar la labor ejecutiva realizada por los comités de expertos creados para asistir a la Comisión Europea en sus funciones ejecutivas; es la denominada cuestión de la "comitología".

¹⁶ Según Agostini, existen dos modelos o soluciones extremas: el griego y el danés. En Grecia, fue creada en 1990 una Comisión de Asuntos Europeos que se reúne esporádicamente; en Dinamarca, por el contrario, la respuesta ofrecida es considerada por muchos modélica ya que brinda al *Folketing* un control más incisivo. En este Parlamento funciona una Comisión para la Unión Europea con capacidad para obligar al ejecutivo a mantener (mandato imperativo) una determinada posición en las negociaciones del Consejo de Ministros. Obviamente, la capacidad parlamentaria se debilita a causa de la aplicación de la mayoría cualificada en el Consejo puesto que la posición parlamentario-gubernamental puede ser derrotada (AGOSTINI, 2001: 31-33).

¹⁷ En el párrafo 10 del Informe final Grupo de trabajo IV de la Convención se enumeran factores que afectan negativamente a la eficacia de los controles parlamentarios internos: la puntualidad, el alcance y la calidad de la información sobre las actividades la Unión; la previsión de que el parlamento pueda expresar su posición acerca de una propuesta de medida o acto legislativo europeo; la existencia de contactos o comparencias de ministros antes y después de la celebración de los Consejos de Ministros y de los Consejos Europeos; la participación activa de comisiones permanentes o sectoriales en el proceso de control; contactos periódicos entre parlamentarios nacionales y diputados del Parlamento Europeo; la disponibilidad de personal de apoyo.

Además, para enjuiciar la actuación de los parlamentos nacionales en relación a los asuntos europeos, es necesario considerar, de una parte, las diferentes funciones parlamentarias (principalmente, legislación y control de la ejecución) y, de otra parte, los diferentes ámbitos de la Unión Europea, en particular, los pilares intergubernamentales (debilidad del Parlamento Europeo y adopción de decisiones por unanimidad en el Consejo de Ministros) y el comunitario (fortaleza del Parlamento Europeo y aplicación de la regla de mayoría en el Consejo de Ministros).

El principal escollo con se encuentran los parlamentos nacionales a fin de fiscalizar a sus respectivos ejecutivos es la deficiente información que reciben sobre los asuntos europeos (PERNICE, 2001:7). Por este motivo se habla del déficit de información y una situación de asimetría entre los parlamentos y los gobiernos en relación a la información disponible (RAUNIO, 2005). Recordemos, por ejemplo, que la Comisión Europea utiliza las representaciones permanentes de los estados miembros en Bruselas como cauce de transmisión de sus propuestas legislativas a los parlamentos nacionales. Por tanto, ofrecer más y mejor información a las asambleas nacionales es clave para lograr mayor capacidad de control sobre sus respectivos gobiernos. Con esta misma orientación, también debería incrementarse la transparencia del Consejo de Ministros que continúa actuando como un órgano diplomático, esto es, reuniones a puerta cerrada y aplicación de la regla del secreto de las deliberaciones¹⁸. Como veremos, el Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales del Proyecto constitucional trata de atacar estos inconvenientes.

Asimismo, es necesario efectuar una llamada de atención en el sentido de que los parlamentos nacionales han desaprovechado parte de las posibilidades ofrecidas por sus ordenamientos constitucionales para influenciar más y mejor en los asuntos europeos¹⁹. Así, por ejemplo, no intervienen en los nombramientos de personas para ocupar cargos institucionales europeas que quedan en manos del ejecutivo (comisarios, jueces, abogados generales, etc.) (PERNICE, 2001: 8).

Por último, aunque no es el objeto central de estas líneas, debemos considerar, tal y como enseñan experiencias como la alemana, a los parlamentos subnacionales a la hora de la formulación e implementación de las políticas europeas y del control a sus respectivos ejecutivos (HOFMANN, 18). Es incuestionable que éstos también pueden aportar su dosis de legitimidad democrática la Unión Europea.

2. Medidas para la participación de los parlamentos nacionales a nivel europeo

A diferencia del primero, este segundo camino brinda a los parlamentos nacionales participación directa y colectiva en los asuntos europeos e implica la colaboración entre los parlamentos nacionales y entre éstos y el Parlamento Europeo (AGOSTINI, 2001: 31). Los principales hitos en su construcción son los que siguen. Sus comienzos se remontan a noviembre de 1989, cuando se celebró en París la primera reunión de la COSAC (*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*). Más tarde, en noviembre de 1990, y con el ánimo de influenciar el desarrollo de la Conferencia intergubernamental tuvo lugar en Roma la Conferencia de Parlamentos a la que asistieron miembros de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo.

El Tratado de la Unión Europea acogió sus demandas en la Declaración nº 13 sobre el “papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea” que abogaba por el fortalecimiento de la participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea, al tiempo que hacía una llamada de atención a los gobiernos nacionales para que les facilitasen una adecuada y puntual información acerca de las propuestas de la Comisión Europea. Asimismo, la Declaración nº 14 sobre la “Conferencia de Parlamentos” contenía un llamamiento a la intensificación de los contactos entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y a tomar en consideración los informes periódicos del Consejo Europeo y del Presidente da Comisión Europea. Esta Conferencia nunca se ha reunido.

¹⁸ En el Consejo Europeo de Sevilla (21 y 22 de junio de 2002) se decidió que algunas sesiones del Consejo de Ministros fuesen públicas si la medida a adoptar debía seguir el procedimiento de codecisión.

¹⁹ En el Informe final Grupo de trabajo IV de la Convención se alude este desaprovechamiento de facultades por los parlamentos para realizar un control más eficaz sobre sus respectivos gobiernos; véanse aparados 6 y 11.

Nuevamente en los meses previos a la celebración de la Conferencia intergubernamental que condujo al Tratado de Amsterdam, volvieron oírse voces que demandaban mayor intervención de los órganos parlamentarios nacionales a nivel europeo. En concreto, la Asamblea Nacional francesa lanzó una propuesta consistente en la creación de un nuevo órgano parlamentario europeo integrado, parcial o totalmente, por miembros de las asambleas nacionales (delegados). Con esta iniciativa se pretendía reforzar el papel colectivo de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. Por el contrario, otras propuestas apuntan a atribuir un cometido individual a cada parlamento nacional.

El Tratado de Amsterdam incorporó el Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea que apuntaba a dos cuestiones relativas a la mejora de la participación a los órganos parlamentarios nacionales en los asuntos europeos: la información remitida a los parlamentos y la cooperación interparlamentaria. En el apartado I del Protocolo se aludía a la información destinada a los órganos parlamentarios nacionales. En concreto, reconoció un derecho de información a favor éstos que varía según sean documentos de consulta (comunicaciones, libros verdes o blancos) o proposiciones legislativas. Éstas son remitidas a través los gobiernos nacionales quienes se encargarán de hacerlas llegar a los respectivos parlamentos, por el contrario, en el caso de los primeros la transmisión la efectúa de forma directa la Comisión Europea.

En este apartado I del Protocolo, se contemplaba el establecimiento de un plazo de seis semanas para que puedan debatir sobre un asunto de interés y expresar su punto de vista. El plazo se computa desde el momento en que la Comisión Europea pone a disposición del Parlamento Europeo y del Consejo una propuesta normativa o una propuesta de medida concerniente al título VI del Tratado hasta su inclusión en el orden del día del Consejo.

En segundo lugar, el apartado II del Protocolo institucionalizó la COSAC, es decir, incorporó al Derecho originario la práctica de la cooperación interparlamentaria. A éste órgano le confirió la facultad de remitir contribuciones a las instituciones europeas sobre cualquier cuestión que juzgue conveniente, en particular, en los ámbitos de libertad, seguridad, justicia, aplicación de la subsidiariedad y derechos fundamentales. Las aportaciones emanadas de la COSAC, que se reúne dos veces por año, carecen de carácter vinculante para las instituciones europeas; tampoco obligan ni prejuzgan la posición de los parlamentos nacionales.

Para Hofmann, la COSAC constituye “un ejemplo de un valioso foro para el intercambio de información, ideas y experiencias que pueden ayudar a los parlamentos nacionales” (HOFMANN, 4). A través de cauce, que descansa en la cooperación con el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales pueden incrementar su influencia sobre el *policy making* europeo²⁰. Además, ha contribuido al incremento de los contactos personales entre los parlamentarios lo cual redundará en una mayor sensibilización hacia los asuntos europeos. De este modo, se podrían superar las visiones nacionales de las políticas europeas; el aislamiento de los parlamentos nacionales (PERNICE, 2001: 7). También podríamos estar ante los primeros pasos hacia a la creación de una opinión pública europea²¹.

Aparte de la COSAC, debemos destacar la existencia, aunque con un menor grado de institucionalización, de una red de contactos directos entre las comisiones especializadas en asuntos europeos y otras comisiones.

A continuación vamos a estudiar la respuesta ofrecida a la cuestión de la participación de los parlamentos nacionales por el Proyecto de Tratado constitucional.

²⁰ Informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea, de 23 de enero de 2002, AS-0023/2002, par. 12.

²¹ Aunque escapa al objeto de este trabajo, conviene reseñar que en los estados miembros políticamente descentralizados, tanto los mecanismos de información como los de cooperación interparlamentaria en relación a los asuntos europeos han de tener presentes a los parlamentos regionales. Es particularmente interesante y útil su intervención porque permite aprovechar el conocimiento específico y detallado sobre determinadas cuestiones (principio de especialización).

V. El Proyecto de Tratado constitucional y los parlamentos nacionales

Como ya hemos indicado, la mejora de la legitimidad democrática de la Unión es uno de los objetivos del Proyecto de Tratado constitucional. Para ello ha modificado las instituciones europeas (nuevas atribuciones a favor del Parlamento Europeo) e introducido un nuevo título dedicado a la democracia (Título VI “Vida democrática de la Unión”), la iniciativa normativa popular y la democracia participativa (art. I-47), etc. Estas mejoras se encaminan a reforzar la legitimidad supranacional y de origen de la Unión. Pero, al mismo tiempo, el Proyecto apunta al robustecimiento de la legitimidad intergubernamental, principalmente, con la previsión del Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y el relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Como hemos expuesto, la consideración de los parlamentos nacionales no constituye una innovación absoluta puesto que sigue la línea abierta con la Declaración 13 del Tratado de Maastricht. Lo llamativo es, quizás, el hecho de que se asume en un texto constitucional la doble legitimidad de la Unión y, por consiguiente, una doble estrategia democratizadora.

Veamos cómo se ha llegado la solución aportada por el Proyecto constitucional. A raíz de la Declaración 23 sobre el futuro de Unión Europea anexa al Tratado de Niza y de la posterior Declaración de Laeken en las que se aludía a los parlamentos nacionales, varios líderes políticos europeos formularon propuestas que apuntaban a otorgarles un rol formal en la arquitectura institucional de la Unión Europea. Entre las propuestas realizadas existían notorias diferencias, en particular, en relación a las funciones concretas a desempeñar y a la instauración de nuevos órganos, y la consiguiente composición y elección de sus miembros²².

Entre ellas una de las que más aceptación suscitó, aunque finalmente no fue materializada en el Proyecto constitucional, fue la creación una segunda cámara en el Parlamento Europeo integrada por parlamentarios nacionales. Esta propuesta ha recibido diferentes críticas²³. En primer lugar, se trataría de una segunda cámara integrada por delegados de los parlamentos nacionales, es decir, gozarían de legitimidad indirecta lo cual dificulta la asunción de responsabilidad política. De esta manera, sólo incorpora un nuevo cuerpo carente de legitimidad directa, al tiempo que incrementa la complejidad institucional, sin que se consiga solventar el problema de fondo: la pérdida de capacidad o vaciamiento político de los parlamentos estatales. En segundo lugar, contribuiría al aumento de la opacidad del proceso decisorio europeo para los ciudadanos. En tercer lugar, se alegó la existencia de dificultades a la hora de determinar la fase apropiada de intervención en ese proceso. Y, por último, no son descartables inconvenientes de tipo organizativo ya que sus integrantes deberían disponer de tiempo para preparar y asistir a las reuniones y compatibilizarlo con el desempeño de sus cargos a nivel nacional.

A la postre, el Proyecto de Tratado constitucional descartó la anterior opción, si bien, conforme a estrategia democratizadora intergubernamental, ha proseguido la línea inaugurada por el Tratado de Amsterdam de reconocer formalmente el papel de los parlamentos nacionales en relación a los asuntos europeos²⁴. En concreto, robustece su cometido colectivo en los asuntos europeos a partir de la compatibilidad entre el Parlamento Europeo y los nacionales y de puntualizar que realizan papeles diferenciados. En definitiva, los parlamentos nacionales no suplantán al Parlamento Europeo en desempeño de sus funciones en la estructura institucional y en el proceso decisorio de la Unión.

La regulación principal del cometido de los parlamentos nacionales está recogida en dos Protocolos: el relativo a la función de los parlamentos nacionales en la Unión y el referente a la

²² Las propuestas abarcaban un amplio espectro. Así, mientras algunos eran partidarios de atribuir a los parlamentos nacionales la facultad de aprobar o ratificar la legislación europea, otros defendían la modificación de la composición del Consejo de Ministros para dar cabida a parlamentarios nacionales. A medio camino en éstas, se situaban otras que consistían en la creación de una segunda cámara en el Parlamento Europeo o de un Congreso Europeo (PERNICE, 2001: 12-14)

²³ Véase, Informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea, de 23 de enero de 2002, A5-0023/2002, apart. VI.

²⁴ El Informe final del Grupo de trabajo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales recomendaba la inclusión de “un texto específico mediante el cual se reconociera la importancia de la participación activa de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea, en particular garantizando la fiscalización de la acción de los gobiernos en el Consejo, lo que conlleva supervisar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” (ap. 8).

aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad²⁵. Desde la perspectiva sistemática y teleológica, es llamativo su no inclusión el título VI de la parte I del Tratado constitucional ya que alude la vida democrática de la Unión. A continuación vamos a exponer los aspectos más destacables de la regulación contenida en ambos Protocolos.

1. El Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea

Como declara el Protocolo, su meta genérica es “impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión sobre los proyectos de actos legislativos europeos y en otros asuntos que consideren de especial interés”. Su meta específica consiste en mejorar el acceso a la información sobre los asuntos europeos por parte de los parlamentos, evitando o reduciendo la dependencia informativa respecto de los ejecutivos (RAUNIO, 2005: 4). Y ambas finalidades están orientadas a la mejora de la legitimidad democrática de la Unión y del proceso de toma de decisiones.

También contiene una alusión a la autonomía constitucional de los estados miembros para articular las medidas de control parlamentario sobre el ejecutivo que estimen oportunas. Aunque no pretendemos entrar de lleno en la cuestión de los límites de esa autonomía, surgen algunos interrogantes: por ejemplo, ¿son admisibles medidas estatales que contraríen el objetivo general de mejora de la legitimidad democrática de la Unión?; por el contrario, ¿pesa sobre los estados miembros la obligación de fomentar dichas medidas?

En su Título I se refiere a la información a los parlamentos nacionales. En el artículo 1 establece la obligación para Comisión Europea de transmitir directamente a los parlamentos nacionales los documentos de consulta (libros verdes o blancos y comunicaciones). En este punto, apenas existe innovación respecto del Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam. Sin embargo, sí es novedosa la imposición de la obligación de transmitir el programa legislativo anual o cualquier otro documento de programación legislativa o de estrategia política²⁶.

En materia de información, es innovador respecto de la situación actual regida por el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam la regulación del artículo 2 donde fija la obligación de que también sean remitidas a los parlamentos nacionales las propuestas de actos legislativos destinadas al Parlamento Europeo y al Consejo²⁷. La transmisión se efectuará directamente por la Comisión Europea y por el Parlamento Europeo dependiendo de en qué institución tenga su origen la propuesta. En otros casos, la transmisión la realizará de igual modo el Consejo de Ministros²⁸. Por tanto, ha desaparecido la intermediación general del Consejo prevista en el Protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam en favor del contacto y la responsabilidad directa de instituciones como el Parlamento Europeo o la Comisión Europea.

En el artículo 3, se contempla la posibilidad de que los parlamentos nacionales (individualmente) emitan dictámenes motivados sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad. Desde una óptica técnico-jurídica, puede ser considerado una incorrección ya que esa materia se regula *in extenso* en el siguiente Protocolo donde, sin duda, debiera ser incluido. Además, supone una distorsión en el tratamiento de la cuestión central: la información parlamentaria. Precisamente, el artículo 4 retorna a esta cuestión ya que prevé un plazo de 6 semanas (ya se contempla en el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam pero referido a medidas con base en el Título VI del TUE) entre la transmisión de un proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales y su inclusión en el orden del día del Consejo para su adopción o la adopción de una posición común. Asimismo, establece un plazo de 10 días entre la referida inclusión en el orden

²⁵ Al margen de estos Protocolos, existen referencias concretas a los parlamentos nacionales en artículos del Proyecto: I-46, IV-443, IV-444.

²⁶ El artículo 7 dispone que el Tribunal de Cuentas transmitirá su informe anual a los parlamentos nacionales, además de al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros.

²⁷ Estas previsiones obvian la fase prelegislativa de carácter informal pero de enorme relevancia a la hora de definir el contenido de la medida europea y en la cual juegan un papel destacable la Comisión Europea, los expertos estatales y los grupo de presión (VOS-DECOCK, 10).

²⁸ Respecto del Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam, se establece lo que ha de entenderse por “proyecto de acto legislativo”, evitando que la determinación quedase en manos del Consejo de Ministros.

del día y la adopción de una posición. Ambos plazos pueden ser excepcionados en casos de urgencia con la debida motivación. De esta forma, se busca que los parlamentarios nacionales dispongan de un tiempo prudencial para debatir y configurar un punto de vista sobre la cuestión objeto de la propuesta legislativa.

En el artículo 5 está prevista la transmisión directa por el Consejo de Ministros a los parlamentos nacionales, y de forma simultánea a la efectuada a los gobiernos, de los órdenes del día y de los resultados de sus sesiones. El objetivo de esta previsión es el incremento de la transparencia de la actividad del Consejo, aspecto clave para el desarrollo de las funciones de control parlamentario interno²⁹.

También es una novedad de este Protocolo la previsión del artículo 6 del Protocolo en el que determina la obligación del Consejo Europeo de informar a los parlamentos nacionales, con una antelación al menos de seis meses, de las iniciativas de relativas a los números 1 y 2 del artículo IV-444 (procedimiento de revisión simplificado). Dos aspectos merecen ser destacados: la atribución de un papel individual a los parlamentos nacionales (es suficiente la oposición de un parlamento para impedir la aprobación de la decisión europea) y la referencia expresa a las relaciones Consejo Europeo-parlamentos nacionales.

A continuación, el Título II del Protocolo versa sobre la cooperación interparlamentaria entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. En particular, el artículo 9 aboga por impulsar esa cooperación que deberá de ser eficaz y regular. Por su parte, el artículo 10 la concreta cuando dispone, como continuación de la línea trazada por el Protocolo anexo a Amsterdam, la existencia de la COSAC a la que faculta para dirigir las contribuciones que estimen conveniente al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a la Comisión. Esas aportaciones no poseen valor vinculante para las instituciones (ni siquiera se las ha equiparado, por ejemplo, con los dictámenes del Comité de las Regiones) ni para los parlamentos nacionales. Además, hace un llamamiento al fomento del intercambio de información general entre los parlamentos así como entre comisiones especializadas. Por último, contempla la posible organización por la COSAC de conferencias interparlamentarias sobre asuntos concretos (política exterior y seguridad común). Este instrumento podría resultar de especial utilidad en los ámbitos en los que las facultades del Parlamento Europeo son menos fuertes. En suma, la COSAC no ha sido dotada de facultades efectivas para intervenir en el proceso decisorio de la Unión.

2. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Pese a que este Protocolo no está destinado directamente abordar la cuestión de los parlamentos nacionales, sí contiene importantes referencias a ellos ya que los implica en el control político de la aplicación del principio de subsidiariedad a través del denominado “sistema de alerta temprana”.

Este mecanismo se articula en torno a cinco fases. En primer lugar, la Comisión está obligada a chequear los proyectos de actos legislativos a la luz de los principios referidos. En segundo lugar, la Comisión está obligada a remitir al Parlamento Europeo y al Consejo y, al mismo tiempo, a los parlamentos nacionales, los proyectos de actos legislativos así como los proyectos modificados (también el Parlamento europeo está obligado a remitirles sus resoluciones legislativas). En tercer lugar, en virtud del artículo 6, se faculta a los parlamentos nacionales (a cualquiera de las cámaras si es bicameral) para dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, durante un plazo de seis semanas contadas de la fecha de la recepción del proyecto de acto legislativo, un dictamen motivado en el que expongan los motivos por los que estiman que se viola el principio de subsidiariedad. En cuarto lugar, si los dictámenes a favor de la inobservancia del principio de subsidiariedad representan un tercio del total de votos³⁰, el proyecto deberá ser reestudiado (este mínimo se eleva a una cuarta parte si dicho proyecto versa sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. III-264)). Después del nuevo estudio, el proyecto puede ser mantenido, modificado o retirado pero, en cualquier caso, acompañado de una motivación. La quinta y última fase, consiste en

²⁹ En esta misma línea, debe situarse la previsión contenida en el artículo I-24.6 que dispone que “el Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo”.

³⁰ A cada estado miembro se reconocen dos votos; uno por cámara en el caso de los parlamentos bicamerales.

que, al amparo del artículo 8 (contempla la posibilidad de interponer recursos por los estados miembros en nombre de los parlamentos nacionales) el gobierno estatal interponga un recurso ante el Tribunal de Justicia por violación de los mencionados principios.

Entre las virtudes de este mecanismo destinado a realizar un control político de la subsidiariedad figura su carácter incentivador de la cooperación entre los parlamentos nacionales. Sin embargo, no conviene pasar por alto que su utilización dependerá de la voluntad de los propios parlamentos nacionales y, como hemos indicado, existen notables diferencias entre ellos en cuanto a interés y sensibilidad por las cuestiones europeas así como en cuanto a medios y capacidades. También es obvio que se corre el riesgo de que esa intervención destinada a fiscalizar la aplicación del principio de subsidiariedad sea empleada para manifestar el desacuerdo con el contenido de la medida europea (RAUNIO, 2005: 6)

Por último, en este Protocolo destacaremos el artículo 9 dispone que el informe anual de la Comisión sobre la aplicación del artículo I-11 (subsidiariedad) sea remitido a los parlamentos nacionales.

VI. Comentarios finales

La atribución de facultades a los parlamentos nacionales en los asuntos europeos es una cuestión sometida a polémica política y doctrinal. Para los que se inclinan por una visión supranacional o federal de la Unión Europea, es potencialmente regresiva y puede implicar la renacionalización de políticas europeas. Su intervención debe limitarse al ámbito estatal, al control de la actuación de los ejecutivos estatales. La democratización de la Unión debe ser llevada a cabo mediante las oportunas reformas de sus instituciones. Para quienes mantienen una visión intergubernamental, su intervención es deseable y necesaria para dotar a la Unión de suficiente legitimidad democrática ante la imposibilidad de hacerlo a través de sus instituciones.

El Proyecto de Tratado constitucional se sitúa en una posición intermedia entre ambos posicionamientos. Así, otorga cierta intervención directa a los parlamentos nacionales el funcionamiento de la Unión Europea, en particular, en lo que se refiere al control político de la subsidiariedad. Pero, evita atribuirles un rol determinante en el proceso decisorio europeo que podría conducir a su bloqueo o ralentización (incremento de la ineficiencia), a la “nacionalización” de las políticas europeas o al incremento de la complejidad y opacidad. No están capacitados para establecer obligaciones jurídicas para las instituciones europeas; la cuestión es diferente desde el punto de vista político. En otras palabras, se ha evitado conferirles un papel proactivo inclinándose por uno de tipo reactivo.

Por otra parte, el Proyecto asume que la participación de los parlamentos nacionales en la Unión Europea es una cuestión de carácter interno o doméstico y, por tanto, sometida a las constituciones estatales. De este modo, trata de crear las condiciones necesarias para que puedan desarrollar sus funciones eficazmente y para ello adopta medidas encaminadas a mejorar el acceso a la información con el fin último de que estén capacitados para exigir las correspondientes responsabilidades políticas en la toma de decisiones.

También busca fomentar la cooperación interparlamentaria lo cual puede constituir un mecanismo acertado para la construcción progresiva de una opinión pública y de un espacio político europeo. En este sentido, los parlamentos nacionales pueden aportar una visión político-ideológica global y de largo plazo.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

AGOSTINI, Maria Valeria (2001): "The Role of National Parliaments in the Future of EU", *The International Spectator*, XXXVI, nº 4, pp. 29-41.

ATTINÀ, Fulvio "Strategies for Democratizing multi-state Systems and the European Union", disponible en <http://ieie.itam.mx/docs/attina.html>

CHRYSOCHOOU, Dimitris N. (2000). "Integration Theory and Treaty Reform: A Consociationalist Approach", en Edwards, G. y Philippart, E. (eds.) *Theorising European Integration and Treaty Reform*, Cambridge, CUP.

DAHKL, Robert (1994). "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, 109, pp. 23-34.

DUINA, Francesco-OLIVER Michael J. (2005): "National Parliaments in the European Union: Are there any Benefits to Integration", *European Law Journal*, vol. 11, pp. 173-195.

FØLLESDAL, Andreas (2004). "Legitimacy Theories of the European Union", *ARENA Working Papers 04/15*

HOFMANN, Herwing C. H. "The Changing Role of National Parliaments in EU Affairs. Parliamentary Representation in a System of a Multi-Constitutions: Case Study of Germany and the Post-Nice Discussion, disponible en www.icel.ie/ac2_herwig_hof.doc

Informe final del Grupo IV sobre el Papel de los parlamentos nacionales, de 10 de julio de 2002, CONV 353/02.

Informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea, de 23 de enero de 2002, A5-0023/2002

LORD, Christopher (2001): "Democracy and democratization in the European Union", en *Governing the European Union*, BROMLEY, Simon (ed.), Londres, SAGE Publications, pp. 165-190.

MAURER, Andreas (2002) "National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism", Informe presentado al Grupo de trabajo IV de la Convención Europea, 10 de julio de 2002.

MERKEL, Wolfgang (1999): "Legitimacy and Democracy: endogenous Limits of European Integration", en *Regional Integration and Democracy. Expanding on the European Experience*, Anderson Jeffrey J (ed.), Oxford.

MORATA, Francesc (2003): "El Proyecto de Constitución Europea: el reto de la legitimidad democrática", Ponencia presentada en el VI Congreso de la AECPA "Gobernar Europa, Gobernar en Europa", Barcelona.

NICOLAIDIS, Kalypso (2004). "Notre Démocratie européenne. Cette constitution est-elle une troisième voie pour l'Europe?" en *L'Europe en partage*, París.

NORTON, Peter (ed.) (1996), *National Parliaments and the European Union*, Londres

PERNICE, Ingolf (2001): "The Role of National Parliaments in the European Union", WHI-Paper 5/01, disponible en <http://www.whi-berlin.de/pernice-parliaments.htm>

RAUNIO, Tapio (2005). "Much ado about Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty", disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm>

SCHARPF, Fritz (2000): *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid.

VOS, Hendrik-DECOCK, Jeroen. "Democratic Legitimacy in the EU: the Role of National Parliaments", disponible en <http://aei.pitt.edu/archive/00000473/01/parliaments.html>