

LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y REGIONALES Y SU IMPLICACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA ¹

ENRIQUE LINDE PANIAGUA *

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿Cuáles son las causas de que la función de los parlamentos nacionales figure en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 2004? III. Las preguntas de Laeken y sus respuestas. IV. Algunas reflexiones sobre cómo contribuir a la construcción europea.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea busca, desde hace una década, aproximar sus Instituciones a los ciudadanos, consciente de las dificultades que existen para que se produzca una identificación de los ciudadanos europeos con las prácticas institucionales, así como con las políticas y acciones de la Unión. A este reto de alcanzar un mayor grado de legitimación democrática respondería, entre otros, el libro blanco sobre «*La gobernanza europea*» de la Comisión Europea, considerado en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken como un complemento de las tareas encomendadas a la Convención Europea². En dicho libro blanco, se establecen como principios, que han sido ya analizados en otra de las ponencias de este curso, los de

* Profesor de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ La primera versión de esta ponencia fue expuesta en el marco del Congreso Internacional «El futuro de Europa a Debate», organizado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, que tuvo lugar los días 17, 18 y 19 de septiembre de 2002, queriendo expresar aquí mi agradecimiento a los organizadores y en especial al director del mismo, el Profesor ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ.

² Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en particular la conclusión 4 en el apartado «I. El futuro de la Unión». Sobre el libro blanco sobre la gobernanza puede verse P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, «Después de Niza: Las instituciones de la Unión en la perspectiva de 2004», en Revista Española de Derecho Europeo, núm. 1, enero/marzo 2002, págs. 40 y sigs.

apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Y, justamente, a propósito de dichos principios, y en especial al de participación, cabe plantearse si se mejoraría el buen gobierno de la Unión Europea a través de una mayor (o más intensa) participación de los parlamentos nacionales y regionales en la misma.

La Declaración de Laeken respondió al reto a que hemos hecho referencia más arriba y, posteriormente, lo ha hecho también el proyecto de Constitución de la Unión Europea³ que ha prestado una atención singular a la participación de los parlamentos nacionales en el funcionamiento de las Instituciones de la Unión Europea, introduciendo una reforma muy significativa en relación con el papel que desempeñan en la actualidad.

No resulta necesario hacer aquí un recordatorio pormenorizado de los antecedentes de la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Esa tarea ha sido realizada de modo más que solvente por algunos autores a los que me remito⁴, por lo que me voy a centrar en analizar los documentos a que antes me he referido, la declaración de Laeken y el proyecto de Constitución de la Unión Europea.

II. ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DE QUE LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES FIGURE EN LA AGENDA DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 2004?

Antes de responder las preguntas de Laeken considero necesario hacer referencia a las razones que han determinado que el tema que afrontamos figure en la agenda prevista inicialmente para la Conferencia intergubernamental de 2004, cuyo comienzo se ha adelantado al otoño de 2003⁵. En segundo lugar examinaremos las preguntas de la declaración de Laeken así como las respuestas que a las mismas ha dado la Convención Europea en el Proyecto de Constitución Europea, abordando los problemas, las ventajas y los riesgos que para la construcción europea tiene la participación de los Parlamentos nacionales.

³ La denominación rigurosa es la de «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» presentado el 20 de junio de 2003 al Consejo Europeo reunido en Salónica, si bien sufrió algunas modificaciones durante la primera quincena de julio. También denominaremos a dicho proyecto como «Proyecto de Constitución Europea» o «Proyecto de Constitución de la Unión Europea».

⁴ Entre otros puede verse: J. M.^a GIL ROBLES (dir), y E. ARNALDO ALCUBILLA (coord.), *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, Madrid, 1997; E. ARNALDO ALCUBILLA, «Los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo después del Tratado de Amsterdam», en E. Linde y otros, *El futuro de la Unión Europea: Después de Amsterdam, ¿qué?*, Colex, Madrid, 1999, pág. 161 y sigs.; F. J. MATIA PORTILLA, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, CEPC, Madrid, 1999; J. A. FUENTETAJA PASTOR, «Parlamento Europeo y parlamentos nacionales», en REDUE núm. 1, 2.º semestre, 2001, págs. 165 y sigs.; M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, «La participación de los parlamentos nacionales», en REDUE núm. 3, 2.º semestre, 2002, págs. 203 y sigs.; O. LUTZ HERRERA, «La función de los parlamentos nacionales», en REDUE núm. 3, 2.º semestre, 2002, págs. 395 y sigs.

⁵ La Conferencia Intergubernamental inició sus reuniones los días 4 y 5 de octubre de 2003 en Roma, bajo presidencia italiana.

Como es bien sabido, la Declaración de Laeken⁶ es poco explícita, al margen de la invocación reiterada de la legitimidad democrática, en lo relativo a las razones por las que se plantean los cuatro grandes temas que se han afrontado por la Convención, sobre los que finalmente deberá pronunciarse la Conferencia Intergubernamental iniciada el 4 de octubre de 2003. Así las cosas, la averiguación de las razones que determinaron que el tema que nos ocupa figure en la Declaración de Laeken hay que inducirla de fuentes indirectas. Una de ellas sería el documento elaborado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo⁷, según el que las causas determinantes de la inclusión en cuestión serían dos: una de «origen inmediato se debe a una exigencia política de los Länder y de las demás regiones dotadas de poderes legislativos, recogida por el Consejo Europeo de Niza»; la segunda causa sería «la necesidad de revisar las competencias de la Unión tras cuarenta años de construcción europea empezada, en cierta medida, “al revés”».

La primera de las causas establecidas por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento, la que se denomina en el documento antes citado como «exigencia política de los Länder», suscita varios interrogantes. No cabe duda de que los gobernantes alemanes, de uno u otro signo, han hecho referencia directa o indirecta a la misma. Recuérdese que en el discurso que pronunciara J. Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín⁸, meses antes de la Conferencia intergubernamental de 2000, latía la presión de los Länder alemanes. La razón es bastante sencilla. Los Länder tienen competencias legislativas exclusivas en determinadas materias y de no participar en la formación de la voluntad de los representantes del Gobierno federal en el Consejo de la Unión se daría la paradoja de que las competencias legislativas de los Länder serían «administradas» por las autoridades federales⁹. De ahí que se implementaran en Alemania una serie de reformas, fundamentalmente, en dos direcciones. Por una parte, los Länder tienen voz a través del Bundesrat, a la hora de formar la voluntad de los representantes del gobierno federal en el Consejo de la Unión¹⁰, y, por otra

⁶ La *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea* puede verse en el núm. 3 de la REDUE, págs. 504 y sigs.

⁷ Vid. *Documento de trabajo sobre la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, Comisión de Asuntos Constitucionales, ponente: Alain Lamassoure, transcrito como anexo 3 a la ponencia de Enrique Barón «El debate sobre el futuro de Europa desde la perspectiva del Parlamento Europeo», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, 2002, págs. 437 y sigs.

⁸ Vid más ampliamente en mi trabajo «Realidades y perspectivas de la construcción europea», en REDUE, núm. 1, 2.º semestre de 2001, págs. 59 y sigs.

⁹ Vid. sobre este tema M. BACIGALUPO SAGGESE, «Las regiones en la Unión Europea», en REDUE núm. 1, 2.º semestre de 2001, págs. 59 y sigs. También J. CANTERO MARTÍNEZ, «Crónica sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 3, julio/septiembre, 2002, pág. 449 y sigs.

¹⁰ Vid. R. HOFMANN, «Los Länder alemanes y el Derecho comunitario», en J. BARNES VÁZQUEZ (coord.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993, pág. 35 y sigs.

parte, a las reuniones de los Consejos de la Unión acuden representantes del Gobierno federal y de los Länder, aunque unos y otros, desde la perspectiva del Consejo, sean representantes del Gobierno federal y hablen con una sola voz.

El examen del procedimiento vigente en Alemania para la formación de la voluntad comunitaria de sus representantes en el Consejo, a simple vista, parece satisfactorio, particularmente si la comparamos con el caso español. Pero, si, además, los Länder pudieran influir directamente y desde dentro en la formación de la voluntad de la Unión, a través de la participación del Bundesrat o de sus representantes en una cámara o institución singular en el interior de la Unión, sin duda, las aspiraciones de los Länder se verían colmadas. Sin embargo, el caso alemán es singular, por lo que, cuando en el informe antes citado se hace referencia (para justificar que figure en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 2003 la revisión de la función de los parlamentos nacionales), a «las demás regiones dotadas con poderes legislativos», las dudas se incrementan. ¿Qué ganarían las regiones, allí donde tienen competencias legislativas, por la circunstancia de que los parlamentos nacionales incrementaran sus funciones en la formación de la voluntad de los gobiernos de los Estados miembros? La respuesta es bien sencilla: en principio nada. Más aun: todo lo contrario. La circunstancia, por ejemplo, en el caso español, de que las Cortes Generales incrementaran su participación en la formación de la voluntad del representante del Gobierno español en los Consejos de Ministros de la Unión, o la circunstancia de que las referidas Cortes participaran desde dentro de la Unión en la formación de la voluntad de la Unión no significa que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, o los gobiernos de las Comunidades Autónomas, entren en el mencionado proceso de formación de la voluntad, a no ser que en paralelo se afrontara una reforma profunda de la participación interna o ascendente de las Comunidades en la creación del Derecho de la Unión.

De modo que no puede aceptarse, sin más, el argumento que se da por cierto en el documento, antes citado, de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. Esto es, resulta evidente que los Länder, las comunidades autónomas y las regiones europeas pretenden incrementar sus competencias en el marco de la Unión Europea, y en particular en la elaboración del Derecho comunitario, pero no es creíble que pretendan incrementarlas mediante un mayor protagonismo de los parlamentos nacionales. Así lo acreditaría el papel remitido por el Comité de las Regiones a la Convención europea del que se deduce que las aspiraciones de las regiones pretenden encauzarse por otros caminos, en particular a través del citado Comité de las Regiones¹¹, cuyas reivindicaciones han sido desestimadas por la Convención Europea en su práctica totalidad, a salvo de lo que más adelante veremos.

¹¹ Ver al respecto Comité de las Regiones, *Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea*, Bruselas 8 de junio de 2002 (CONV 195/02. Anexo. Cc/MVB/Ibe)

Si nos fijamos en el caso español, puede afirmarse que nada impide que se afronten reformas en el interior de nuestro ordenamiento, unas a nivel legislativo, y otras a nivel constitucional, para que las Comunidades Autónomas tengan, por ejemplo, el mismo grado de participación que tienen los Länder en la formación de la voluntad de los representantes del Gobierno en el Consejo de la Unión, o para transformar el Senado en una auténtica cámara de representación territorial. La cuestión ya se ha planteado entre nosotros. Por una parte, el Gobierno Vasco, con motivo de las negociaciones para la renovación del sistema de cupo, planteó la exigencia de tener un asiento en el Consejo de la Unión¹². En otros términos esta es una posición coincidente con otras Comunidades Autónomas¹³. No les falta razón a los que piden una mayor participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea, si se tiene en cuenta, entre otros ejemplos, la participación de los Länder en la representación de la República Federal de Alemania en el Consejo de la Unión que se integra, en algunas de sus formaciones, por representantes de la Federación y de los Länder. Nada impediría, en teoría, que la representación de España en algunas formaciones del Consejo fuera semejante a la alemana, sin necesidad de modificación alguna del texto constitucional. Sin embargo, en el terreno fáctico las dificultades serían o serán considerables. Pues, el caso alemán se basa en la igualdad de todos los Länder, y parece improbable que los gobiernos nacionalistas del País Vasco y de Cataluña aceptaran ser tratados al mismo nivel que las demás Comunidades, asunto este de gran interés que, sin embargo, no podemos afrontar aquí.

El segundo de los argumentos que se están manejando para justificar que el tema que nos ocupa figure en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 2003 es el *déficit democrático*. Las argumentaciones en relación con este tema son variadas. Voy a referirme aquí a la que me parece relacionada más directamente con el tema que nos ocupa, aunque no deje de sorprender que dicha razón no aparezca de modo explícito en la Declaración de Laeken.

¹² Ver la prensa diaria del 31 de diciembre de 2001, posición vasca que ha derivado hacia la bien conocida propuesta soberanista, particularmente a partir del dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Vasco de 23 de diciembre de 2002. Esta posición se ha visto confirmada en el conocido como Plan Ibarreche, o propuesta de reforma del Estatuto de Gernika que introduce modificaciones sustanciales en el texto constitucional.

¹³ Puede citarse como ejemplo la proposición de ley apoyada por socialistas y populares en el Parlamento de Galicia el 19 de febrero de 2002, en que se insta la adopción de medidas para la representación autonómica ante la Unión Europea. Los nacionalistas catalanes se han pronunciado en numerosas ocasiones en sentido similar. Sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea pueden verse recientemente los artículos de prensa debidos a: C. M. BRÚ PURÓN, «La presencia regional en la Unión Europea», en *El País* de 21/1/2002, pág. 14; I. AGUIRRE ARIZMENDI, «¿Participación en Europa? Cuestión de voluntad», en *El País* de 26 de enero de 2002, pág. 23; .C. RODRÍGUEZ IBARRA, «Modelo leal de participación autonómica en la Unión Europea», en *El País* de 18/2/2002, pág. 23. Anteriormente tiene interés el artículo de MARIO ONAINDIA, «Las comunidades autónomas y la Unión Europea: un reto», en *El País* de 10 de marzo de 1998, pág. 15

A partir del Tratado de Maastricht en ciertas materias (aunque antes también sucediera esto, a menor escala) se ha producido la transferencia de una serie de competencias a la Unión y, dentro de la misma, al Consejo, a la Comisión y al Banco Central Europeo, con la marginación del Parlamento Europeo. Un ejemplo claro de ello sería la política monetaria en manos de las tres instituciones citadas¹⁴, con clara marginación del Parlamento Europeo. Y, todavía sería más evidente, como ejemplo, la transferencia de competencias a la Unión en el marco del segundo pilar en que el Parlamento Europeo tiene una limitada competencia, y en que el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas tiene vedada la entrada, al no poder fiscalizar la política exterior y de seguridad común¹⁵. Lo sucedido es alarmante. Así, cuando en el interior de los Estados miembros se habría producido una reducción extraordinaria de las competencias de los gobiernos exentas del control parlamentario, y cuando la práctica totalidad de la acción de los gobiernos nacionales estaría sujeta a control jurisdiccional, éstos conseguirían de nuevo la exención del control parlamentario y del control jurisdiccional a través de la Unión Europea, porque serían los gobiernos nacionales a través del Consejo de la Unión los que de nuevo recuperarían un status parecido al de los gobiernos de los inicios del constitucionalismo.

En política monetaria, aunque este no sea el mejor de los ejemplos, el Banco Central Europeo disfrutaría de un estatuto de independencia extraordinario y no estaría sometido al control democrático ni del Parlamento Europeo, ni del Consejo, ni de la Comisión, aunque no estaría exento de control jurisdiccional. Digo que el ejemplo no es del todo bueno porque, es bien sabido, la independencia del Banco Central Europeo tiene otras causas en que no es caso entrar aquí¹⁶. Pero, lo que no parece razonable es que las competencias monetarias de la Comisión y del Consejo estén prácticamente exentas del control del Parlamento europeo.

Lo cierto es que se ha llegado hasta este punto con el consentimiento de los Estados miembros y sus poderes, y con el consentimiento de las instituciones de las Comunidades. La legitimidad democrática de las Comunidades primero y de la Unión después se subordinó a la construcción europea de un modo un tanto apresurado. En efecto, desde el Tratado de Maastricht se habría producido un curioso fenómeno. La Unión y las Comunidades habrían incrementado notablemente sus competencias pero esto habría sucedido de un modo particular. El Parlamento Europeo, es cierto, habría incrementado sus competencias (control de la Comisión, codecisión y cooperación legislativa, entre otras) pero en determinados ámbitos habría visto vedada su entrada,

¹⁴ Denominamos institución al Banco Central Europeo, aunque en sentido estricto no lo es, de acuerdo con el artículo 7 del TCE. La Convención incluyó al Banco Central Europeo entre las instituciones en las primeras redacciones del Proyecto de Constitución para Europa, pero finalmente la excluyó en la redacción dada al artículo 18.2 del texto presentado en Salónica el 20 de junio de 2003.

¹⁵ Así se deduce del artículo 46 del Tratado de la Unión Europea.

¹⁶ Ver mi *Introducción a la Unión Económica y Monetaria*, Colex, Madrid, 1999.

(como, por ejemplo, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común o en la política monetaria). Tras Maastricht, los Tratados de Amsterdam y de Niza no han mejorado la posición del Parlamento Europeo en este orden de cosas ¹⁷.

A los nuevos campos competenciales exentos se añade algo que viene a complicar todavía más las cosas, me refiero a que el Consejo de la Unión se ha concebido desde un principio como una Institución exenta de control político en el seno de la Unión. Así, ni la Comisión ni el Parlamento pueden controlar al Consejo, aunque sus actos estén sujetos al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los ámbitos no exentos. Pero, obsérvese, que los documentos oficiales u oficiosos de las Instituciones raramente hacen referencia a la exigencia de someter a controles políticos al Consejo con la finalidad de paliar el aludido déficit democrático. Es más, en la Declaración de Laeken se pretendería extender la crisis de legitimidad al conjunto de las Instituciones, cuando ni la intensidad ni la naturaleza de dicha crisis es la misma en cada una de ellas. El Consejo de la Unión, en la Declaración de Laeken, habría hecho como el calamar: ante la amenaza de sentirse atacado ha expulsado una nube de tinta para confundir a sus supuestos agresores. Una inflexión en la línea de elusión de controles por el Consejo de Ministros se habría producido en el artículo I-49.2 del Proyecto de Constitución que prevé el carácter público de las sesiones del Consejo objeto de deliberación y adopción de propuestas legislativas. Pero, este avance considerable introducido por la Convención parece que ha sido rechazado ya por la Conferencia Intergubernamental ¹⁸.

Es evidente que en el funcionamiento de la Unión se han ido acumulando causas de ilegitimidad democrática, habida cuenta de que la Unión se comporta en muchos ámbitos como una organización supranacional sin que se haya trasladado a la misma el sistema de principios y garantías que rigen en los Estados miembros, particularmente en lo que se refiere al ejercicio del poder político. De modo que uno de los enfoques que pudiera darse a las reformas futuras de la Unión Europea sería el de implantar en la misma los principios que vertebran el Estado de Derecho, a imagen y semejanza de cómo se plasma en los Estados miembros. La cuestión es si dicha implantación puede llevarse a cabo sin alterar el equilibrio de poderes que rige hoy en la Unión.

La Declaración de Laeken al concretar la cuestión de la función de los parlamentos nacionales la considera relacionada con la legitimidad democrática (y, además, extiende los problemas de legitimidad democrática al Parlamento, al Consejo y la Comisión). Si los jefes de Estado y de Gobierno quisieran dar pasos significativos en pro de una mayor legitimidad democrática del Consejo y de la Comisión la solución sería bien sencilla: someterse a controles políticos y jurídicos del Parlamento Europeo y a

¹⁷ Ver J. A. FUENTETAJA PASTOR, y M. BACIGALUPO SAGGESE, *Las políticas de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002.

¹⁸ Así se deduce de la prensa diaria, ver *El País* de 9 de octubre de 2003, pág. 7.

controles jurisdiccionales TJCE allí donde su entrada esta vedada. Pero, debe observarse que en la citada Declaración, el refuerzo del Parlamento Europeo no se plantea como una opción que incrementaría la legitimación de la Unión. La única opción que se maneja es la de replantear las funciones de los parlamentos nacionales.

No deja de ser cierto que un incremento, sin más, de competencias del Parlamento Europeo, sin modificar la arquitectura de la Unión resulta difícil de entender. Porque el Parlamento Europeo no representa al pueblo europeo (se compone de representantes de los pueblos de los Estados miembros, según el vigente art. 183 del TCE)¹⁹, ni del mismo emana el poder ejecutivo (aunque a partir del Tratado de Amsterdam sea más significativa su participación en el nombramiento del Presidente de la Comisión y de los Comisarios que se incrementa en el art. I-26 del Proyecto de Constitución de la Unión Europea), ni tiene la iniciativa legislativa, de manera que si se le otorgaran los atributos que le faltan estaríamos dando a la Unión la configuración de una estructura federal que no parece ser querida, de momento, por los líderes europeos²⁰.

Por qué, entonces, se plantea el incremento de funciones de los parlamentos nacionales en el funcionamiento de la Unión. A mi juicio es una muestra más del viraje intergubernamental al que asistimos. La explicación es relativamente sencilla. Se trata de eludir el reforzamiento del Parlamento Europeo incrementando ligeramente el papel de los parlamentos nacionales, creando la ficción de que estaríamos asistiendo a un proceso de legitimación democrática de la Unión. Téngase en cuenta que, a salvo de soluciones espectaculares, con las que no suelen sorprendernos los jefes de Estado y de Gobierno, si se optara por reforzar la función de los parlamentos nacionales en el proceso decisional en el interior de cada ordenamiento interno, se trataría de 15 controles sobre los gobiernos de los Estados miembros, controles de los que, por otra parte, quedaría exenta la Comisión. Así, salvo formulas alambicadas, de auténtica ingeniería institucional, que no conseguirían sino incrementar las percepciones negativas que los ciudadanos tienen sobre la Unión, los controles que podrían ejercer los parlamentos nacionales no supondrían en caso alguno el control directo del Consejo. Y, aquí está *el quid* de la cuestión. El reforzamiento de la función de los parlamentos nacionales crearía la sensación de que se estaría reforzando la legitimidad democrática de la Unión sin que se produjera realmente, o, si se prefiere, sin que se produjera con la intensidad deseada.

Lo que el Consejo como Institución y los jefes de Estado y de Gobierno no quieren es, precisamente, entrar en un proceso de legitimación democrática como el que

¹⁹ El artículo I-19.2 del Proyecto de Constitución ha obviado la reproducción del art. 189 del TCE, estableciendo de modo escueto que «El Parlamento Europeo será elegido directamente por los ciudadanos europeos...», fórmula esta que resulta más ambigua que la actual.

²⁰ Las presiones de algunos convencionales, entre ellos los del Reino Unido, consiguieron eliminar del texto la referencia al modelo federal en el artículo 1 de la Constitución. Ver el texto aprobado por la Convención de 24 de mayo de 2003 (26.05) (OR.fr) CONV 724/03, pág. 48.

tiene lugar en cada Estado miembro. El Consejo pretende seguir disfrutando de marcos exentos de control, o someterse sus miembros a controles difusos de los parlamentos en los Estados miembros. De este modo se satisface a las clases políticas nacionales residentes en los parlamentos nacionales que pueden llegar a creer que están colaborando con el objetivo de legitimar democráticamente a la Unión, cuando lo que estarían es, fundamentalmente, deslegitimando al Parlamento Europeo por la vía de intergubernamentalizar en mayor grado a la Unión ²¹. Pero, la cuestión que subyace en la pretensión de los parlamentos nacionales como legitimadores de la Unión es la propia falta de legitimidad de los mismos. ¿O acaso no atraviesan los parlamentos nacionales por una crisis: alejamiento de los ciudadanos, subordinación al poder ejecutivo, y un largo etcétera de situaciones patológicas? Por eso no deja de resultar paradójico que los que adolecen de una enfermedad pretendan sanar a otros que la padecen con intensidad probablemente menor.

Volviendo al asunto principal que nos ocupa, si la Conferencia Intergubernamental introdujera reformas sustanciales en el Proyecto de Constitución, en la dirección de otorgar una mayor presencia de los parlamentos nacionales y regionales en el interno de la Unión, sería preciso llevar a cabo reformas en la mayoría de las Constituciones de los Estados miembros. Aunque, no deja de ser menos cierto que caben un buen número de reformas en el Derecho interno para avanzar en la dirección de una mayor participación de las comunidades autónomas, así como de organizaciones territoriales descentralizadas semejantes de otros Estados miembros, en la formación de la voluntad del representante del Gobierno en el Consejo de la Unión. Pero, obsérvese que nos estamos refiriendo, en todo caso, a representación de los gobiernos de Länder, regiones y comunidades en los Consejos de Ministros de la Unión. Poco tiene que ver esto con una mayor representación de los parlamentos nacionales en la formación de la voluntad de la Unión Europea, que es el objeto de la Declaración de Laeken.

III. LAS PREGUNTAS DE LAEKEN Y SUS RESPUESTAS

La Declaración de Laeken, causa del proyecto de Constitución presentado en Sa-lónica el pasado 20 de junio, formula tres preguntas a propósito 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?*

²¹ En este sentido se expresaron la mayoría de los miembros de la Convención. Ver el punto 30 de la Nota relativa a la Sesión Plenaria. Bruselas 6 y 7 de junio de 2002. Convención Europea. Bruselas 19 de junio de 2002 (27. 06) OR. Fr. CONV 97/02.

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

Veamos separadamente las preguntas formuladas.

1. *¿Deben estar representados (los parlamentos nacionales) en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo?*

La pregunta sugiere sin duda la creación de una segunda cámara en la Unión. La cuestión de algún modo trae causa en el discurso de J. Fischer antes referido. Esto es, una segunda cámara sólo que de parlamentarios nacionales. Una especie de Senado que pudiera servir para controlar la actividad de la Unión. Desde luego, la idea de una segunda cámara supondría un altísimo grado de implicación de los parlamentos nacionales que redundaría en la mejor coordinación entre los Estados miembros y la Unión. Pero, esta solución lejos de simplificar el proceso legislativo lo complicaría doblemente, en el sentido de que retrasaría los procesos decisionales en la Unión y en los Estados miembros. ¿Es acaso posible la eficiencia de la doble actividad de los parlamentarios nacionales, cuando se observa un alto grado de ineficiencia en la actualidad realizando una sola función?

La pregunta clave, en relación con esta cuestión, es la de si los jefes de Estado y de Gobierno estarían dispuestos a crear esa segunda cámara que fiscalizara la entera actividad del Consejo y de la Comisión y, cuando menos, los ámbitos no controlados en la actualidad por el Parlamento Europeo. Porque, lo que sería paradójico es que se creara una segunda cámara que extendiera su control al ámbito en que actualmente lo ejerce el Parlamento Europeo, quedando fuera de control los ámbitos que, justamente, habrían determinado la creación de dicha segunda cámara con objeto de incrementar la legitimidad democrática.

Si se estuviera en disposición de crear un segunda cámara, en las condiciones antes señaladas (aunque esto supusiera que el Parlamento Europeo, como primera cámara, no ampliara sus competencias), estaríamos ante una solución imaginativa que, si bien introduciría mayor complejidad en el sistema competencial de la Unión, podría ser muy beneficiosa para la construcción europea. Con esta solución no se alteraría la naturaleza de la Unión que combinaría lo intergubernamental y lo supranacional y se solucionaría el problema antes apuntado. Pero esta solución fue desestimada prontamente por la Convención, aludiendo a que la creación de una segunda cámara complicaría los procesos decisivos: y «se corría el riesgo de hacer más compleja y menos visible para los ciudadanos la arquitectura institucional de la Unión». Además la Convención entendió que con una segunda cámara: se «debilitaría políticamente al Parlamento Europeo, cuando precisamente este último debería convertirse en colegislador por regla general»²². No podemos decir sino que estamos de acuerdo con la negativa de la

²² Idem.

Convención en la medida en que una segunda cámara debilitaría al Parlamento europeo, si bien la Convención no afrontará a la cuestión capital de los nuevos sectores exentos de control político.

2. *¿Deben desempeñar (los parlamentos nacionales) una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo?*

La segunda pregunta pudiera contestarse ligada a la pregunta anterior, esto es condicionada a la creación de una segunda cámara, o independientemente de la misma.

Ligada a la pregunta anterior, la que nos ocupa ahora tendría por objeto seguir con la limitación competencial del Parlamento Europeo, de modo que la nueva cámara alcanzara a fiscalizar las competencias que no fiscaliza en la actualidad el Parlamento europeo. Es decir, esta versión conseguiría otorgar legitimidad democrática a la Unión sin desfigurar su naturaleza singular en que está presente la intergubernamentalidad y la supranacionalidad. Pero, sin duda alguna, esta versión supondría la paralización de la expansión del Parlamento Europeo y por tanto reforzaría el flanco intergubernamental de la Unión.

Cabe, también, contestar la pregunta que nos ocupa desligándola de la pregunta anterior, esto es se trataría de encontrar la forma de que singularmente los parlamentos nacionales, sin la creación de una segunda cámara, pudieran llevar a cabo funciones en las que el Parlamento Europeo no fuera competente en la actualidad. Se trataría de intensificar el control por los parlamentos nacionales de sus respectivos gobiernos en los ámbitos exentos del control del Consejo de la Unión por el Parlamento Europeo. Esta opción podría tener una versión interesante. Se trataría de que en el Tratado constitucional introdujera un procedimiento uniforme de control de los parlamentos nacionales sobre sus respectivos gobiernos previamente a las reuniones del Consejo de la Unión. La cuestión tiene una transcendencia muy particular porque algunas opiniones han descartado que el cómo se controla a los gobiernos pueda residenciarse en los tratados comunitarios. Pero, lo cierto es que nada impide que el Tratado constitucional lleve a cabo una unificación del procedimiento de control al que me he referido, que en unos casos exigiría reformas en las respectivas constituciones y en otros no.

La unificación del sistema de control por los parlamentos nacionales de sus respectivos gobiernos, en el ejercicio por éstos de competencias relacionadas con la producción o la ejecución del Derecho de la Unión, supondría considerables ventajas sobre el sistema actual, en que la capacidad de negociación de los distintos representantes de los gobiernos no es igual. Desigualdad que introduce perturbaciones graves en el funcionamiento del Consejo de Ministros que, incluso, pudieran paralizarlo de cundir el ejemplo danés.

Sin embargo, esta opción ha sido desestimada expresamente por la Convención, que tras la comprobación de que los sistemas de control parlamentario «obedecen a distintas formas de concebir las relaciones entre gobiernos y parlamentos nacionales

de acuerdo con los requisitos constitucionales de cada Estado miembro» llega a la conclusión de que «no conviene establecer a nivel europeo la forma de organizar ese control»²³. De nuevo ha primado el carácter de la Unión como organización intergubernamental que ha conducido a los miembros de la Convención a limitarse en este tema a mejorar el Protocolo 13 del Tratado de Amsterdam, al que después me referiré.

3. *¿Deben centrarse (los parlamentos nacionales) en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante el control previo respecto del principio de subsidiariedad?*

A) La pregunta puede igualmente contestarse ligándola a la primera y segunda preguntas antes contestadas, o hacerlo de modo independiente de éstas. Es decir, puede contestarse considerando que dicha función se lleve a cabo por una segunda cámara o de modo independiente por todos y cada uno de los parlamentos nacionales. Si la cámara, que eventualmente se creara, tuviera como competencia la de fiscalizar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, se estaría afrontando una cuestión importante, y creando un nuevo equilibrio político en la Unión, pero seguirían quedando sin resolver las causas determinantes del déficit democrático de la Unión (política exterior, etc.).

Realmente, la pregunta es doble. De un lado plantea si los parlamentos nacionales deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros y de otra, lo que es mucho más que un ejemplo de lo anterior, plantea si los parlamentos nacionales pueden ejercer un control previo del principio de subsidiaridad por las instituciones de la Unión Europea.

La contestación de ambas preguntas exige hacer algunas precisiones previas. El reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros tiene lugar en los Tratados, y en el trámite de ratificación de los mismos es donde se produce el control de los parlamentos nacionales con objeto de verificar (particularmente en el caso español) si el nuevo tratado transfiere competencias nacionales a la Unión o si, además, procede llevar a cabo la reforma de la Constitución, por la colisión de normas del Tratado con preceptos constitucionales, como trámite previo a la ratificación del tratado concernido²⁴. Por esta razón hablar de reparto de competencias, con posterioridad a la ratificación de los tratados, o a la reforma de los mismos, supondría un sistema de distribución de competencias abierto y no cerrado, como lo es en la actualidad, aunque con deficiencias, el de la Unión Europea. En esta línea la Convención Europea ha

²³ Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales. Convención Europea. Bruselas, 22 de octubre de 2002 (24.10) (OR.en) CONV 353/02. WG IV 17., apartado III Sistemas nacionales de control, 9 y sigs.

²⁴ Un ejemplo se encuentra en la modificación del artículo 13 de la Constitución española previamente a la ratificación del Tratado de la Unión Europea de 1992.

optado por acentuar el principio de atribución como definitorio para delimitar las competencias entre la Unión y los Estados miembros. Así, una cámara que representara a los parlamentos europeos difícilmente podría practicar a posteriori un control ya realizado a priori por los mismos parlamentos.

Ahora bien, podría sostenerse la viabilidad de una segunda cámara para fiscalizar el ejercicio de las competencias atribuidas. Pero, otorgar una competencia de esta naturaleza a una segunda cámara equivaldría a otorgarle competencias de naturaleza cuasi-jurisdiccional, desplazando al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Valga como ejemplo, para evidenciar lo que significaría una segunda cámara de esta naturaleza, lo que supondría que el Senado en España, convertido en auténtica cámara de representación territorial a través de los parlamentos regionales, fuera la encargada de interpretar los artículos 148 y 149 de la Constitución, determinando a quién corresponde el ejercicio de las competencias que en dichos artículos se atribuyen. La función a la que nos referimos, a mi juicio, debe residenciarse en sede jurisdiccional pues en otro caso se estaría creando un poder desorbitado en una institución (en una cámara o en los parlamentos nacionales a través de algún mecanismo difícil de concebir), que destruiría todos los equilibrios existentes en la actualidad, acentuando el carácter intergubernamental de la Unión.

La siguiente cuestión que se incluye en la pregunta se refiere al control por los parlamentos del principio de subsidiariedad, que puede separarse de la anterior. Justamente en esta cuestión se ha centrado la Convención que ha introducido dos protocolos, uno «sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea» y otro: «sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» que suponen un incremento considerable de las competencias de los parlamentos nacionales.

B) Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea

Comenzaremos comentando el primero de los protocolos antes citados. Dicho protocolo, que tiene una estructura similar a la de su precedente (el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, introducido por el Tratado de Amsterdam) se divide en dos grandes apartados, el primero de ellos versa sobre la «información a los parlamentos nacionales de los Estados miembros», aunque su contenido es más amplio que el que se deduce de su título, y supone un vuelco sobre lo previsto por el protocolo introducido en la misma materia por el Tratado de Amsterdam.

a) La información de la Comisión a los parlamentos nacionales

En efecto, en el Protocolo que comentamos los parlamentos nacionales se equiparan al Parlamento Europeo y el Consejo. Por una parte en lo relativo a la obligación

de la Comisión de informarles, directamente cuando se publiquen, sobre sus *documentos de consulta* (libros blancos, libros verdes, y comunicaciones). Por otra en lo concerniente a remitirles al mismo tiempo el *programa legislativo anual, programación legislativa, estrategias políticas*. Y en tercer lugar, en lo que se refiere a las *propuestas legislativas* les serán remitidas simultáneamente.

El texto del protocolo, como puede observarse, utiliza diferentes expresiones para concretar las obligaciones de la Comisión. Así, los documentos *serán transmitidos* (a los parlamentos nacionales) *directamente cuando se publiquen*, mientras que el programa legislativo anual, programación legislativa y estrategias políticas las *remitirá* (a los parlamentos nacionales) *al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros* y las propuestas legislativas remitidas al Parlamento y al Consejo *se remitirán simultáneamente a los parlamentos nacionales*. Expresiones que concretan las obligaciones de la Comisión en el tiempo que, en todo caso es idéntico para los parlamentos nacionales, el Consejo de la Unión y el Parlamento Europeo.

Las diferencias que se deducen de los apartados 1 y 2 del epígrafe I del Protocolo anejo a la Constitución, que estamos analizando, son notables por su comparación con el sistema que rige en la actualidad. De acuerdo con el Protocolo vigente la obligación de comunicación a los parlamentos nacionales debe hacerse «puntualmente» o «con la suficiente antelación», lo que ha dado lugar a importantes desfases al actuar los Gobiernos nacionales como intermediarios de la comunicación de las propuestas legislativas de la Comisión a sus respectivos parlamentos nacionales, en perjuicio de la información de estos últimos que veían dificultadas sobremanera sus limitadas facultades de control.

El nuevo modelo de información entre la Comisión y los parlamentos nacionales, que tiene como objeto hacer posible el control del principio de subsidiariedad, al que nos referiremos más adelante, es en principio adecuado en orden al cumplimiento de la nueva función que a los mismos se atribuye.

b) La información del Consejo de Ministros a los parlamentos nacionales

El Consejo de Ministros está obligado a comunicar directamente a los parlamentos nacionales, al mismo tiempo que a los gobiernos de los Estados miembros, *los ordenes del día, los resultados de las sesiones del Consejo de Ministros y las actas de las sesiones de los mismos en las que delibere* (el Consejo de Ministros) *sobre propuestas legislativas*, cautela esta que, como veremos, tiene por objeto que puedan verificar los distintos parlamentos nacionales el cumplimiento de los plazos, y demás requisitos, a que están sujetas en su tramitación las propuestas legislativas.

c) La información del Consejo Europeo a los parlamentos nacionales

Cuando el Consejo Europeo haga uso de lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 4 del artículo I-24 de la Constitución (esto es: cuando se pretenda sustituir

un procedimiento legislativo especial previsto en la Parte III por el procedimiento legislativo ordinario), a la adopción de la decisión correspondiente debe preceder la información a los parlamentos nacionales. El precepto no establece plazos de ninguna índole. Por otra parte, cuando el Consejo Europeo prevea hacer uso de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 4 del artículo I-24 de la Constitución (esto es: pretenda pronunciarse por mayoría cualificada en casos previstos en la Parte III por unanimidad) informará a los parlamentos nacionales al menos con cuatro meses de antelación.

d) La información del Tribunal de Cuentas a los parlamentos nacionales

El Protocolo ha equiparado a los parlamentos nacionales al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros en la medida en que, aunque *a título informativo*, el Tribunal de Cuentas les enviará al mismo tiempo que a aquéllos su informe anual.

e) El dictamen motivado sobre propuestas legislativas

Pero, lo realmente innovador del protocolo comentado es que los parlamentos nacionales «podrán dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión un *dictamen motivado* sobre la conformidad de una *propuesta legislativa* con el principio de subsidiariedad, de acuerdo con el procedimiento que regula el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

El protocolo relativo a los parlamentos nacionales, ha establecido una serie de *cauteladas temporales* con objeto de que los dictámenes motivados sobre propuestas legislativas emitidos por los parlamentos nacionales puedan ser atendidos por sus destinatarios. Así, dice el punto 4 del apartado I del Protocolo sobre los parlamentos nacionales: «Entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a los parlamentos nacionales de los Estados miembros una propuesta legislativa en las lenguas oficiales de la Unión Europea y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el Orden del día del Consejo de Ministros con miras a su adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia, debiendo mencionarse estos en el acto o la posición del Consejo de Ministros común.» y sigue diciendo el punto 4 «A lo largo de esas seis semanas no podrá constatarse ningún acuerdo sobre una propuesta legislativa, salvo en los casos urgentes debidamente motivados. Entre la inclusión de una propuesta en el orden del día del Consejo de Ministros y la adopción de una posición deberá transcurrir un plazo de diez días.»

f) La cooperación interparlamentaria

El apartado II del Protocolo que se refiere a la cooperación interparlamentaria ha introducido también algunas novedades. Por una parte prevé de modo explícito la cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. Por otra la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos (conocida por su sigla COSAC) puede dirigir, como hacía hasta la fecha, al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión las contribuciones que considere convenientes, así como fomentar el intercambio de información y de prácticas idóneas entre los parlamentos nacionales y de estos con el Parlamento Europeo.

La novedad más sobresaliente es la posibilidad que prevé el Protocolo de que la COSAC pueda organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, incluyendo entre los mismos los relativos a la política exterior y de seguridad común, así como de política común de seguridad y defensa. Las aportaciones, se prevé expresamente en el Protocolo, de dichas conferencias no vincularán a los parlamentos nacionales.

C) El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad es complementario del Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

a) Las obligaciones de información de la Comisión, el Consejo y el Parlamento a los parlamentos nacionales

Por una parte el Protocolo que ahora analizamos completa las obligaciones de información que prevé el Protocolo sobre los parlamentos nacionales. Así, la Comisión debe también remitir a los parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Consejo y en su caso al Parlamento, *sus propuestas modificadas*. Y el Parlamento y el Consejo deben remitirles a los parlamentos nacionales inmediatamente tras su adopción, respectivamente, *sus resoluciones legislativas y sus posiciones*.

b) El dictamen motivado de los parlamentos nacionales y la consulta a los parlamentos regionales

El dictamen motivado de los parlamentos nacionales debe producirse dentro del plazo de *seis semanas* a que se refiere el Protocolo sobre los parlamentos nacionales, estableciéndose que dicho dictamen, como no podía ser de otro modo, debe exponer «la razones por las que se considera que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad». Lo realmente innovador de este protocolo se encuentra en la previsión

que se hace de consulta por los parlamentos nacionales a los respectivos parlamentos regionales de los Estados miembros. Bien es cierto que se deja a cada parlamento nacional, o a cada cámara del parlamento nacional, decidir si procede consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Es decir, se remite al derecho interno de cada Estado miembro la facultad de establecer cuando procede la consulta por el parlamento nacional a los parlamentos regionales, lo que significa que dicha regulación puede ser más o menos restrictiva e , incluso, no tener lugar. Pero, en todo caso, se está señalando una vía de participación de los parlamentos regionales que parece razonable sea utilizada por los Estados descentralizados europeos.

c) Los efectos de los dictámenes motivados adoptados por mayorías significativas de los parlamentos nacionales

La reforma introducida por el Protocolo va más allá de lo dicho hasta ahora, ya que cuando al menos un tercio de los votos que corresponden a los parlamentos nacionales (2 si existe un parlamento unicameral y 1 a cada cámara en el caso de que existan dos) emitan dictámenes motivados por incumplimiento del principio de subsidiariedad *la Comisión deberá volver a estudiar la propuesta objetada* (el umbral de 1/3 pasa a ser de 1/4 cuando se trate de propuestas de la Comisión o de los Estados miembros en el marco del art. III-160). No obstante, la Comisión no está vinculada a los referidos dictámenes de los que puede apartarse manteniendo, modificando o retirando su propuesta que, sin embargo, deberá motivar en todo caso.

d) El control por el Tribunal de Justicia del principio de subsidiariedad a instancias de los parlamentos nacionales o del Comité de las Regiones

Las reformas introducidas por el Protocolo sobre la subsidiariedad culminan con la facultad de los parlamentos nacionales para instar a sus respectivos gobiernos, de acuerdo con el procedimiento que se establezca a nivel nacional, la presentación de recursos por incumplimiento en lo concerniente al respeto del principio de subsidiariedad por los actos legislativos de la Unión. El Protocolo diferencia entre los recursos por incumplimiento interpuestos por los Estados miembros y los recursos por incumplimiento *transmitidos por éstos* (los Estados miembros) *de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su parlamento nacional o de una cámara del mismo*. Sin duda una nueva modalidad de recursos que deberá ser objeto de regulación a nivel nacional. La cuestión radica aquí en interpretar si los Estados miembros están obligados a transmitir los recursos de sus respectivos parlamentos nacionales o si en el derecho interno pueden establecerse filtros o condicionamientos. Por otra parte en el ordenamiento comunitario deberá regularse las posiciones respectivas del Estado miembro y de su parlamento nacional en la tramitación del recurso en cuestión.

Finalmente, lo que significa concesión más relevante al Comité de las Regiones, se le ha legitimado directamente para que pueda interponer recursos por incumplimiento en relación con actos legislativos para cuya adopción requieran su consulta.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE CÓMO CONTRIBUIR A LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Las novedades introducidas por los Protocolos «sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea» y «sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» suponen avances notables sobre sus precedentes. De modo que, aunque no se haya abordado por la Convención la reforma mayor, alrededor de la creación de una nueva cámara de la Unión en que estuvieran representados los parlamentos nacionales, que se podía deducir de la Declaración de Laeken, se ha iniciado una nueva vía de legitimación democrática a través de los parlamentos nacionales. Senda esta sobre la que hemos expresado antes, con carácter general, algunas reservas.

La construcción europea es un proceso lento en que la aportación de ideas y sugerencias, aunque no sean aplicables de modo inmediato, sigue siendo necesaria. Particularmente, porque pese a que como esperamos se apruebe la Constitución europea, dicho proceso constructivo no debe darse ni por concluido ni por paralizado, de modo que con la sola intención de reflexionar y de hacer reflexionar es este el momento de hacer una recapitulación.

1. Se podría afirmar que existe una cierta coincidencia de opiniones sobre que el aumento de competencias de la Unión, en algunos ámbitos, ha producido primero y persistido después la marginación del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, empañando la configuración de la Unión Europea como un sistema democrático. A estas circunstancias se añade que el Consejo de la Unión, y en menor medida la Comisión, no están sujetos a los controles a los que están sometidos los poderes ejecutivos de los Estados miembros. Y, por otra parte, que el incremento de competencias por la Unión Europea y el ejercicio de las mismas por los gobiernos nacionales no se ha visto compensado por una mayor participación de los parlamentos nacionales y regionales en el proceso de creación del Derecho de la Unión ni en el interior de los Estados miembros ni directamente en el seno de la Unión.

Si aceptáramos el punto de partida anterior, la cuestión a dilucidar sería: ¿como se realiza el principio democrático? Para afrontar esta cuestión hay que resolver una cuestión previa de principio, esta es : ¿Se trata de restablecer el principio democrático en el contexto actual?, es decir, preservando el equilibrio de poderes y la naturaleza de la Unión entre lo intergubernamental y lo supranacional, o, por el contrario: ¿se puede afrontar el restablecimiento del principio democrático haciendo borrón y cuenta nueva? De la resolución de la citada cuestión de principio, que no parece estar en la agenda de los Jefes de Estado y de Gobierno, depende la respuesta que se de a las preguntas planteadas.

Comenzaremos por afrontar el tema desde la primera de las hipótesis. Esto es: se trataría de restablecer el principio democrático sin alterar ni el sistema de equilibrios actuales, ni la naturaleza de la Unión, ni la posición de las Instituciones europeas. Así, el Consejo conservaría su naturaleza intergubernamental con importantes competencias en los órdenes legislativo y ejecutivo de la Unión. Más, siendo esto así, se trataría de que el Consejo reflejara de un modo adecuado el sistema de distribución interno de competencias que subsiste en cada Estado miembro (sería una opción que la transferencia a la Unión Europea alterara también el sistema, esto sucede por ejemplo con la elaboración de los nuevos tratados). Así, sería conveniente la participación de Länder, comunidades y regiones en la formación de la voluntad de los distintos gobiernos nacionales en las conferencias intergubernamentales que tuvieran por objeto la reforma de los tratados constitutivos, particularmente de las regiones con competencias legislativas derivadas de las correspondientes constituciones nacionales. Pues, en la actualidad no deja de ser paradójico, y de dudosa constitucionalidad, que, por virtud del artículo 93 de la Constitución española, se puedan transferir por las Cortes Generales a la Unión Europea competencias de las Comunidades Autónomas sin que las Comunidades Autónomas afectadas tengan participación alguna en el proceso, y sin pasar por el procedimiento de modificación de los Estatutos de Autonomía previsto en la Constitución.

Por lo que se refiere al derecho derivado, parece lógico también que en aquellas materias en que las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas las mismas estén representadas en el Consejo de Ministros de la Unión. Cuando nos referimos a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, entendemos que aunque se haya producido la transferencia de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas a la Unión, las competencias de transposición en el caso de las directivas, o las de ejecución en el caso de los reglamentos siguen siendo titularidad de las Comunidades Autónomas que las tenían previamente, antes de la correspondiente transferencia a la Unión. Desde esta perspectiva, y en el orden interno de los Estados miembros, el más elemental respeto al sistema de distribución de competencias que rige en los distintos Estados exige la participación de los Länder, comunidades autónomas, territorios y regiones en el proceso de la formación de la voluntad del representante del gobierno en el Consejo de la Unión en aquellas materias atribuidas en exclusiva a los Länder, regiones, etc. Cosa diferente será el cómo se organicen en cada Estado miembro las regiones para nombrar a su representante en el Consejo, cuando esto proceda.

En segundo término debe abordarse lo concerniente a los parlamentos nacionales. La solución que entiendo más acorde con el sistema actual de equilibrios la he referido antes, y se deduce de las preguntas que se formulan en la declaración de Laeken. Esto es, si no se quiere incrementar las competencias del Parlamento Europeo, pues esto exigiría reformas substanciales en la arquitectura europea, una cámara integrada

por representantes de los parlamentos nacionales sería el medio idóneo para ejercer los controles políticos y jurídicos en las materias a las que no llega el control del Parlamento Europeo. Ahora bien, aunque dicha cámara no pondría en peligro el sistema de equilibrios actuales, lejos de simplificar abundaría en incrementar la complejidad, y no sería otra cosa que un paño caliente al déficit democrático que aqueja a la Unión.

Esta reforma debiera verse completada por la plenitud jurisdiccional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No parece que en este punto quepan las soluciones nacionales, esto es el control jurisdiccional por cada uno de los Estados miembros.

El escenario que podríamos encontrarnos en la Constitución de la Unión Europea, sin embargo, pudiera ser diferente. Podría llegarse a la conclusión de que en relación a los Parlamentos nacionales procedería tan sólo reforzar las técnicas creadas por el Tratado de la Unión, e incrementar la información entre las Instituciones de la Unión, particularmente la Comisión y el Parlamento, y los Parlamentos nacionales y reforzar la COSAC, en la línea de los Protocolos que sobre los parlamentos nacionales y sobre la subsidiariedad a que nos hemos referido más atrás. Si éste es el resultado final, las expectativas generadas por la Declaración de Laeken se verían defraudadas, debiendo esperarse a la siguiente reforma del Derecho originario de la Unión.

2. No puede considerarse una cuestión de Derecho interno la intervención más o menos intensa de los Parlamentos en fijar la posición de los gobiernos en el Consejo de la Unión. Si los ministros que acuden a los Consejos no tienen todos ellos la misma capacidad para negociar su posición, limitándose algunos de ellos a trasladar una posición vinculante adoptada en sede parlamentaria, no sólo se estará desnaturalizando el Consejo, sino la Unión Europea misma que cobraría cada vez más un perfil intergubernamental, el de una organización internacional convencional ineficiente, particularmente en los asuntos que deben decidirse por unanimidad.

3. La Unión debe estar marcada por señas de identidad democrática y eso implica que no existan instituciones u órganos omnípotentes, exentos de controles políticos y jurisdiccionales. Y resulta evidente que algunas competencias se han recibido por la Unión Europea sin esas señas de identidad. ¿Acaso alguna circunstancia insuperable impide que las competencias recibidas se sometan a controles políticos y jurisdiccionales? La Unión Europea ha subordinado los principios democráticos a la ampliación de competencias y, visto esto a posteriori, se puede calificar de grave error. Probablemente hubiera sido mejor correr menos y hacerlo siguiendo los principios democráticos.

Pero es igualmente cierto que se está a tiempo de dar solución a los problemas que aquejan a la Unión. La solución pasa, probablemente, por la transformación de la Unión en una federación de Estados. Una federación singular no necesariamente idéntica a las conocidas, en la que además de producirse la transferencia de la soberanía por los pueblos de Europa al pueblo europeo se cumplan los principios democráticos

en la estructura y funcionamiento de los poderes, en que el Parlamento europeo sea en todas sus facetas un parlamento del que emane el poder ejecutivo, que controle la totalidad de la actividad del mismo, y en que el Tribunal de Justicia tenga una competencia general sin zonas exentas de control jurisdiccional.

Hoy los únicos obstáculos para dar ese gran paso están en las clases políticas dirigentes de los Estados miembros, pues no me cabe duda de que los ciudadanos europeos nos beneficiaríamos de una reforma de esta naturaleza. Pero no pierdo la esperanza en que los gobernantes europeos se transformen en líderes y alumbren esa nueva Europa que esperamos los ciudadanos.

