

EL DESCONTROL PARLAMENTARIO COMO «LÓGICA» CONSECUENCIA DEL ACTUAL PROCESO DE INTEGRACIÓN COMUNITARIA

ANA VALERO HEREDIA *

SUMARIO: I. Introducción. II. La excesiva independencia de lo político y el despo-
deramiento económico en la Unión Europea. III. Cuando lo jurídico no responde a lo
que se pide y desde la política se pide incesantemente. IV. Conclusiones: el debilita-
miento del control parlamentario como «lógica» consecuencia de un proceso incontra-
lado de integración.

I. INTRODUCCIÓN

Con independencia de que puedan o no compartirse los resultados de la Presidencia espa-
ñola de la Unión Europea durante el primer semestre de este año, tras el Consejo Europeo de
Sevilla el balance efectuado por el Gobierno en el Congreso de los Diputados era previsible-
mente positivo y, en cambio, el de la oposición era previsiblemente negativo. No en vano, los
Parlamentos nacionales se han convertido, con el transcurso del tiempo, en foros formales de
debate sobre asuntos comunitarios, a los que se acude cuando las decisiones ya se han adop-
tado y de los que, en buena medida, sólo se espera un refrendo de la mayoría y una crítica leve
y poco trascendente de la minoría.

Pero este fenómeno de pérdida de relevancia del control parlamentario no es tan sólo fruto
de nuestros días. Muy al contrario, tiene unas causas de hondo y antiguo calado, mezcla de
factores políticos, económicos y, por supuesto, jurídicos, que no es posible ignorar ni analizar
por separado. Y tampoco es cierto que sea un fenómeno de exclusivo ámbito comunitario, o
dicho en otros términos, que sólo pueda imputarse a la integración comunitaria de un creciente
número de Estados. La Unión Europea, objeto de numerosas críticas y recipiente de muchos
reproches, no es, en muchos casos, más que una reproducción a escala de los defectos o de las
carencias que aquejan a los sistemas constitucionales estatales en la actualidad. Si es verdad
que en el esquema institucional comunitario el Parlamento Europeo ha sido el «hermano po-

* Universitat de València. Ha participado en el proyecto «El futuro de la Unión Europea. La reforma de las Ins-
tituciones».

bre» durante décadas, no es menos cierto que los Parlamentos nacionales han ido perdiendo protagonismo en beneficio de los Ejecutivos y, también, de los medios de comunicación, en una época en la que, más que nunca, una imagen —televisiva— vale más que mil palabras —aunque se pronuncien en una tribuna parlamentaria.

Ha de tenerse en cuenta que si, políticamente, la inminente adhesión de nuevos Estados de la Europa Central y del Este ha provocado desde hace años un debate interno en la Unión sobre la necesidad de crear e institucionalizar mecanismos de cooperación reforzada para evitar que las Comunidades Europeas se vean continuamente frenadas en su intento de avanzar a causa de cada nueva incorporación, tampoco el terreno económico ha ofrecido elementos de seguridad y estabilidad sino, quizás, la falta de certeza que se deriva de la instauración de una moneda única y de un Banco Central Europeo algo errático en sus comienzos. Ante este panorama de constantes avances y retrocesos políticos, por un lado, y de vertiginosos cambios económicos, por otro, el Derecho —comunitario o estatal— y las instituciones que se encargan de crearlo y/o aplicarlo no pueden permanecer al margen, impasibles e inalteradas. Así pues, lo jurídico se muestra, una vez más, como un espejo en el que se reflejan todos los factores externos pero no ajenos al Derecho.

Por eso, cuando se alude a la falta de control —o al «descontrol»— parlamentario como algo «lógico» no se hace porque se piense que debe asumirse con naturalidad y sin un atisbo de preocupación. Ocurre más bien lo opuesto. Ese síntoma de una enfermedad diagnosticada en muchos modelos constitucionales —el casi eterno déficit democrático— no es sino la manifestación de que las decisiones hoy ya no se adoptan bajo los mismos parámetros o siguiendo idénticas pautas que hace unos años. Cuando, por ejemplo, tras la firma del Tratado de Niza el referéndum irlandés produjo los resultados por todos conocidos, los altos mandatarios europeos se encargaron de afirmar con prontitud que el proceso de integración continuaría adelante. Y continuó. Cuando, por poner otro ejemplo, se acuerda una reforma de los Tratados constitutivos que afecta a los derechos fundamentales de los ciudadanos, dicha reforma suele presentarse por los Gobiernos nacionales ante sus respectivos Parlamentos para una rápida y escasamente debatida aprobación, sin que los propios ciudadanos sean conscientes de qué se aprueba y por qué. Y, por supuesto, se aprueba.

De ahí que, más allá de vaciamientos competenciales, o de que los Ejecutivos de los Estados miembros reasuman en Bruselas competencias que, según sus respectivas Constituciones, quizás ni les corresponden, sea factible buscar un hilo conductor que explique la creciente pérdida de protagonismo de los Parlamentos nacionales, unas veces justificada por la necesidad de primar la eficacia en la adopción de las decisiones, y otras veces camuflada tras las cortinas de periódicas comparecencias en sesiones de control que ni siquiera alcanzan, en realidad, el calificativo de rendición de cuentas.

No es, desde luego, el objetivo de estas páginas hacer una mera descripción o un simple relato de hechos o acontecimientos políticos o económicos. Se trata de identificar y caracterizar los motivos por los cuales la distinta velocidad a la que circulan la política y la economía, por comparación con el Derecho, son los que dotan de «lógica» lo que, en buena medida, debería ser ilógico. A mayor grado de heterogeneidad en los elementos sobre los que se basa el sistema, mayores deberían ser los métodos de control y más estables deberían ser también los parámetros para ejercer dicho control. Y, sin embargo, acontece lo contrario. Cuanto mayor margen de maniobra tiene el Banco Central Europeo, más se alejan las decisiones económi-

cas, financieras y presupuestarias de los Parlamentos nacionales; cuanto mayor margen de maniobra tiene el Consejo de la Unión —e incluso el COREPER o sus grupos de trabajo, menor es la capacidad de las Cámaras estatales para pronunciarse sobre las consecuencias de la aprobación de un Reglamento o de una Directiva; cuanto mayor es, en definitiva, el flujo de materias sobre las que la Unión Europea fija y establece criterios de obligado de cumplimiento, más inaudible es la voz de los diputados elegidos democráticamente por sus ciudadanos.

Ante esta circunstancia es posible adoptar dos puntos de vista. Aceptarla como irremediable e inevitable consecuencia de los nuevos senderos por los que camina la Unión o, lo que quizás sea menos cómodo, tratar de averiguar si el sendero aún admite un pequeña parada para reflexionar y, en su caso, cambiar de dirección. Esto último parece, como se decía, menos sencillo pero, sin embargo, permite mejorar con mayores garantías los sistemas jurídicos vigentes porque ayuda a pensar en lo que se ha denominado la «regeneración de las instituciones» a partir de fundamentos más sólidos. De la opción que se decida primar dependerá, quizás, que pueda acabarse con ciertas faltas de control y que, de paso, la institución parlamentaria se revitalice.

II. LA EXCESIVA INDEPENDENCIA DE LO POLÍTICO Y EL DESAPODERAMIENTO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA

Si detrás de la prolongación de la Cumbre de Niza con la que finalizó el semestre de la Presidencia francesa, en diciembre de 2000, estaba la necesidad de conciliar las voluntades encontradas de los grandes y pequeños Estados a la hora de redefinir los mecanismos de voto y el reparto de poderes en un nuevo Tratado, tras la decidida defensa que llevó a cabo Francia, en el Consejo Europeo de Barcelona, del suministro eléctrico a los consumidores como un servicio público esencial que debía estar al margen de la oleada de liberalizaciones económicas de otros tantos sectores se encontraba, en buena medida, las que entonces eran inminentes Elecciones Presidenciales en ese país —y a las que, casualmente, concurrían como candidatos el Presidente de la República y el Primer Ministro.

Y es que deslindar lo político y lo económico es complejo. Pero negar que ambos factores han cobrado vida propia y marcan las agendas de trabajo de los Gobiernos estatales y de las grandes Cumbres comunitarias se convierte casi en una temeridad. No es por ello casual que, a lo largo de los últimos años, la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento haya condicionado considerablemente las políticas económicas, financieras, presupuestarias y, por supuesto, sociales de los Estados miembros. La sacralización de la tasa 0 de déficit público y la entronización del pleno empleo como una meta que hay que alcanzar a cualquier precio tienen sus lógicas consecuencias en el terreno de lo político porque la liberalización de la mayoría de los sectores económicos se entiende, casi sin discusión, como el camino lógico —por no decir que único— para llegar a esa meta.

No puede extrañar en este contexto que la cooperación reforzada haya relevado al principio de subsidiariedad como «el tema entre los temas» en buena parte de los debates doctrinales y en no pocos foros académicos. Hablar o escribir sobre cooperaciones reforzadas en lo político es tan natural como hacerlo sobre la tremenda importancia de contar con un Banco Central Europeo independiente, que ha convertido a los Bancos Centrales de los países miembros en meras sucursales bancarias a la hora de tomar muchas decisiones. La aceptación de una Europa construida a varias velocidades, en la que desde luego la política social nunca es un freno, se

asienta en la conciencia de los europeos con la misma sencillez que lo hacen las excelencias de una política monetaria única, de unos Mercados de Valores donde las grandes concentraciones empresariales ejercen ampliamente la libre circulación de capitales y, en definitiva, con idéntica facilidad que se aplaude el control de fronteras y la modificación anual —quién sabe si pronto mensual— de la legislación de extranjería.

A la marcha imparable e incontrolada de lo político y lo económico no le conviene, como es obvio, el debate, la discusión, el razonamiento crítico, el intercambio de ideas fundamentadas y documentadas, porque quien debate, discute, razona y, por tanto, piensa, puede hacer algo peligroso, arriesgado y nada recomendable: dudar. Y las dudas siembran otras dudas, y las dudas son poco compatibles con la imperiosa necesidad de crear un espacio aéreo único, o un euro fuerte que resista los ciclos económicos contrapuestos por los que suelen atravesar las economías estadounidense y europea, o una política comercial e industrial que acate sin recelos las máximas de la Organización Mundial del Comercio. En todo caso, siempre queda la posibilidad de aprobar una Directiva que favorezca la discriminación positiva en el mercado laboral para recubrir el edificio con una capa de preocupación igualitaria.

Por consiguiente, si debatir genera dudas —aunque sean razonables— y si el Parlamento se ha entendido tradicionalmente como una institución donde se debatían las iniciativas políticas de la mayoría para tratar de conciliarlas con el parecer de la minoría, la conclusión parece tan evidente como sobrecogedora: el Parlamento no interesa. O al menos no interesa si no puede servir como una caja de resonancia de la que, con la mayor rapidez, los medios de comunicación se apresten a hacerse eco. El debate público contribuye a construir una sociedad informada, capaz de valorar si las Conclusiones de un Consejo Europeo son realmente importantes para el futuro de Europa o son un mero documento de mínimos que todas las delegaciones estatales consiguen elaborar y firmar —con sorprendente rapidez— en apenas 24 horas. La discusión razonada a partir de programas políticos contrapuestos permite que los ciudadanos se puedan formar su propio criterio sobre cuál es la verdadera política medioambiental de la Unión Europea, o sobre lo que se entiende por cohesión económica y social en un contexto en el que los Quince son cada vez más económicos, menos sociales y escasamente cohesionados, o sobre la perspectiva con la que cada Estado afronta el proceso de ampliación de las Comunidades Europeas.

Un Parlamento Europeo fuerte y unos Parlamentos nacionales revitalizados podrían servir de escaparate perfecto para dar pie a ese intercambio de pareceres pero, sin embargo, las Cámaras que representan a los ciudadanos son vistas —y no parece que sea por mero desconocimiento de la labor de los parlamentarios— como lugares en los que trabaja una élite privilegiada y alejada de los problemas cotidianos. A superar esa mala imagen no contribuyen, obviamente, las comparecencias del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados después de cada Consejo Europeo, ni las preguntas o interpelaciones que puedan dirigir los parlamentarios a un miembro del Gabinete tras la celebración de un Consejo de Ministros de Agricultura o de Transportes, ni, desde la perspectiva comunitaria, las comparecencias de los miembros de la Comisión ante el Parlamento Europeo, o la aprobación de iniciativas que, por ser excesivamente técnicas, escapan a la comprensión de la mayoría.

Además, y por si lo anterior fuera poco, se tilda a los procedimientos legislativos de lentos, ineficaces y poco flexibles, cuando se supone que más necesario resulta contar con mecanismos flexibles de adopción de decisiones para contar con los instrumentos jurídicos que den

cobertura a lo que la política y la economía inventan. No es casual que, desde hace unos años, cada Ley de Presupuestos Generales del Estado vaya acompañada de una Ley de Medidas que modifica, ella sola, decenas de textos legislativos en materias tan conexas entre sí como pueden ser el estatuto del Ente Correos y Telégrafos, el régimen jurídico de los Puertos del Estado, la función pública, la legislación de carreteras o la legislación de régimen local. Todas estas reformas se introducen mediante una Ley que se tramita por un procedimiento que no es el ordinario en las Cortes y que, en cualquier caso, reduce a su mínima expresión cualquier atisbo de debate sobre un texto que suele ser de por sí complejo y casi inabarcable.

Tanto en aquellas ocasiones en las que se llevan a cabo debates de política general como en aquellas otras en las que se abordan aspectos de cariz más técnico, importa principalmente cuál es el mensaje que se transmite a través de los medios de comunicación, cuál es la idea o la frase —muchas veces reiterada hasta la saciedad— que se difunde, con independencia del contenido más o menos denso que exista detrás de las palabras pronunciadas. Importa el instante, la seguridad que se ofrece en aquello que se dice, y no tanto si detrás de lo dicho hay unos contenidos verdaderamente fundamentados, bien explicados y coherentes. Quizás porque la coherencia suele derivar del previo cuestionamiento de lo que se piensa, y el previo cuestionamiento exige autocrítica, y la autocrítica reclama dudar, y dudar está contraindicado.

Baste recordar, con una mínima perspectiva temporal, lo acaecido durante los dos últimos años en materia de inmigración. La Ley Orgánica 4/2000 era, o al menos así se hizo llegar a la opinión pública, una norma contraria a los compromisos asumidos en Bruselas con el resto de socios comunitarios; por tanto, era necesario reformarla cuanto antes. La Ley Orgánica 8/2000 vino a subsanar el «pernicioso» error cometido con anterioridad y ofreció, según se le transmitió a los ciudadanos, un marco jurídico más estable y acorde con las exigencias derivadas de la pertenencia a la Unión Europea. Pero apenas año y medio después de su entrada en vigor también la Ley Orgánica 8/2000 ha sido tachada de insuficiente e imperfecta por quienes la promovieron y aprobaron. Mientras tanto, el entrecruzamiento de las normas de desarrollo de ambas Leyes Orgánicas y el carácter oscilante y pendular de la política migratoria y social han hecho el resto para componer un paisaje escasamente compatible con eso que en tiempos se denominó el principio de seguridad jurídica. Pero en el Parlamento no se debate, porque debatir permite cuestionar, y cuestionar es dudar, y dudar es desaconsejable.

Piénsese igualmente en la reciente reforma laboral llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 5/2002, norma aprobada por el Consejo de Ministros un viernes, publicada en el Boletín Oficial del Estado un sábado y en vigor el lunes siguiente. Por motivos de extrema y urgente necesidad se modificaron textos normativos que configuran el marco jurídico de las relaciones de trabajo en España. Y en su trasfondo, entre otros condicionantes, la supuesta necesidad de seguir adaptando las estructuras económicas y productivas de este país a las necesidades derivadas de una era globalizada y liberalizada, cuyos avances son tan rápidos que un Gobierno se ve en la imperiosa y dolorosa necesidad de aprobar una reforma antes de que comience un fin de semana para que entre en vigor al terminar el mismo. Todo ello, como es evidente, sin debatir en la institución que representa la soberanía popular, porque si se debate se puede llegar a plantear una pregunta: ¿se deriva del volumen de contratación de un sábado y un domingo tanta urgencia como para aprobar, publicar y aplicar una reforma legislativa de ese calado en menos de 48 horas? Y responder esta cuestión no parece cómodo.

Si esto sucede en términos de estricta política interna, la relevancia que cabe atribuir a la institución parlamentaria en el entramado comunitario europeo es igual o menor. No solamente porque los procedimientos de adopción de decisiones sean más o menos complejos, o porque los Tratados constitutivos no delimiten con precisión las competencias entre los distintos actores intervinientes. No sólo por eso, sino también porque permitir que los ciudadanos se identifiquen con el Parlamento Europeo implica, quizás, cuestionar los motivos por los cuales el Consejo Europeo o el Consejo de la Unión, o incluso los grupos de trabajo o el COREPER —como se señalaba en la introducción—, llevan las riendas de la carroza llamada «proceso de integración». Y fomentar ese proceso de cierta identificación entre la institución parlamentaria y aquellos a quienes representa sólo es necesario, si se mira bien, cada cinco años, cuando una gran parte de los ciudadanos europeos recuerdan que existen los europarlamentarios y que Europa, como el sur, también existe.

Es en este sentido en el que se hacía referencia a la independencia de lo político y lo económico en el encabezamiento de este epígrafe. La política y la economía se mueven con amplias dosis de libertad porque los controles se han relajado hasta límites extremos. Y los controles se han debilitado porque las instituciones encargadas de ponerlos en práctica —verbigracia el Parlamento, apellídese estatal o europeo— han sido relegadas de manera progresiva a un segundo o tercer plano, cuando, quizás, sería más lógico haberlas potenciado y fomentado en un Estado que se califica de democrático. Ante lo cual cabe plantearse que ha hecho el Parlamento para merecer esto. O para que nadie hable con él e intente reanimarlo.

Por eso, una vez abordado de forma sucinta y mediante meras pinceladas el marco político y económico en el que ha tenido lugar el creciente fenómeno de «descontrol parlamentario», es necesario plantearse cuál ha sido su trasfondo jurídico, por qué motivos el Derecho no ha respondido a las exigencias que se le planteaban, por qué el ordenamiento se ha visto desbordado y, en consecuencia, las Cámaras Parlamentarias no han sabido reaccionar o lo han hecho a destiempo, a contratiempo. Porque también ha ocurrido que, tratando de paliar esa pérdida de protagonismo, los Parlamentos han creado comisiones y órganos internos escasamente eficaces. Pero ambos aspectos, tanto los motivos del desbordamiento jurídico como las dudosas reacciones del enfermo merecen un punto y aparte.

III. CUANDO LO JURÍDICO NO RESPONDE A LO QUE SE PIDE Y DESDE LA POLÍTICA SE PIDE INCESANTEMENTE

A la hora de examinar las razones por las cuales el proceso de construcción comunitaria adolece actualmente de pilares jurídicos estables sobre los que sustentarse, es necesario volver la vista atrás y analizar cuáles han sido los instrumentos utilizados para dar legitimidad a la construcción de un ordenamiento jurídico que, hoy en día, incide de manera directa en la vida de la ciudadanía europea. Los programas políticos presentados por los candidatos al gobierno de cualquiera de los países de los Estados miembros, poco aportan a la hora de plantear propuestas heterogéneas que los distinguan entre sí frente a los electores. Las directrices que deben regir cualquiera de las competencias transferidas a la Unión o los objetivos a conseguir en materias tan importantes para la ciudadanía como la edad de jubilación, la política laboral o la flexibilidad en el trabajo, están —como en muchas otras— previamente establecidas por las decisiones adoptadas en el seno de vistosas Cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea.

Pero este drástico abandono de la soberanía popular como fuente legitimadora de las decisiones adoptadas por unanimidad en un marco político intergubernamental, tiene sus raíces, así como sus precedentes, en la ausencia de mecanismos jurídicos que desde el principio del proceso de integración deberían de haber enmendado el déficit democrático, hoy ya estructural, que preside la construcción europea.

El arrinconamiento de la voz de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración comunitaria no es una cuestión que se haya ido gestando al hilo de la progresiva comunitarización de las distintas políticas estatales. Los Parlamentos nacionales se han visto relegados al papel de meros jueces salomónicos desde el momento de gestación del propio Derecho comunitario originario. Su participación legislativa ha sido invisible en el momento de elaboración de los Tratados constitutivos y su función se ha venido limitando a la ratificación o no de sus textos, sin que haya sido posible desarrollar en su seno auténticos debates parlamentarios que hubiesen podido permitir la supuesta enmienda de alguno de sus contenidos. En papel mojado ha quedado, pues, la verdadera función que constitucionalmente se les atribuye ya que el debate parlamentario entre las mayorías y minorías políticas que lo integran, no ha podido ni siquiera realizarse. Debate que, desde la postura aquí defendida, se concibe como base de legitimidad imprescindible a la hora de ratificar Tratados en virtud de los que se cede gran parte de las competencias constitucionalmente atribuidas a los poderes públicos nacionales. Para qué aludir, pues, a la escasa utilización de mecanismos que hubieran podido permitir una participación directa y no representativa de la soberanía popular, si en los casos en los que se han celebrado referéndums nacionales —el ejemplo más evidente se tiene en la negativa de Irlanda a ratificar el Tratado de Niza en el que se contemplan cuestiones tan importantes como el calendario de adhesión—, el resultado de los mismos no ha tenido ninguna incidencia en el imparable proceso de construcción del edificio comunitario. Parece pues que los antiguos muros de carga sobre los que descansaban las estructuras de los Estados nacionales han sido sustituidos por innovadoras sujeciones que no necesitan del atributo de legitimidad para ser sólidas.

Como se apuntaba, el proceso de cesión de competencias desde los Estados miembros al ente supraestatal ha conllevado lo que no resulta excesivo tildar de «auténtico proceso de vaciamiento constitucional» en la medida en que las competencias que las Normas Supremas de los Estados y sus respectivos bloques de constitucionalidad atribuyen a los Parlamentos nacionales o, en su caso, regionales, vienen siendo entregadas a las instituciones comunitarias, sin que intervengan en su regulación los órganos legitimados para ello en el ámbito interno. La escasa articulación de mecanismos que permitan una efectiva intervención de los Parlamentos nacionales en la validación de las normas de Derecho derivado puede encontrar una explicación del todo discutible en el hecho de que la operatividad del Derecho comunitario podría quedar en entredicho si existiesen filtros efectivos que pudieran frenar el efecto directo de sus normas. Si bien es cierto que si cada una de las Cámaras de los quince Estados miembros —en el futuro hasta treinta— tuviesen que dar su aprobación a cada una de las normas de Derecho comunitario derivado que se aprueban en Bruselas, muy probablemente se habría ralentizado en exceso la construcción de la UE, también es cierto que la heterogeneidad de su aplicación haría inoperante el proceso si cupiesen negativas a la transposición de las normas comunitarias. Pero no por ello es menos cierto que muchas de las Directivas, Decisiones y Reglamentos comunitarios —en cuya elaboración Bruselas y Estrasburgo son cada vez más meros agentes encargados del desarrollo de iniciativas y decisiones prefijadas en un marco polí-

tico que los responsables de los Quince han fijado por unanimidad— son los instrumentos normativos a través de los cuales se regulan materias que, desde una perspectiva competencial, correspondían a los Parlamentos nacionales, y que para su regulación la Constitución exigía la reserva de ley. Dónde queda pues la finalidad de dicha reserva si el debate parlamentario y las mayorías reforzadas necesarias para desarrollar normativamente muchas materias ya no son imprescindibles.

Es ahora el momento de, tras poner en tela de juicio la legitimidad que tienen los Gobiernos nacionales para llevar a cabo una transferencia competencial de dicha envergadura sin una base de legitimidad constitucional prevista para ello —y no es válido en este sentido aludir a la competencia que las Constituciones atribuyen a los Ejecutivos en materia de política exterior pues no puede concebirse la política comunitaria como una simple parte de la política externa de los Estados integrantes—, hacer alusión, asimismo, a una realidad si cabe aún más preocupante: la recuperación por los Ejecutivos de dichas competencias cedidas en el seno del Consejo de la Unión. La regulación de las materias cedidas vuelve a través de un proceso cíclico a las manos de los Gobiernos nacionales que, ejerciendo sus funciones en el seno del órgano intergubernamental por antonomasia, llevan la voz cantante en la función legislativa comunitaria.

Parece pues que el papel de las Cámaras legislativas nacionales se restringe al de meros órganos de legitimación «a posteriori», es decir, se convierten en simples instrumentos de legitimación mediática frente a la ciudadanía europea a través de la celebración de no poco singulares sesiones de control e información en el Parlamento en las que los dirigentes del Gobierno exponen sin mucho esmero decisiones adoptadas en el seno de los Consejos Europeos. Decisiones ejecutadas mediante su transformación en cuerpos legislativos por los órganos comunitarios, y sobre lo que los diputados nacionales no tienen mucho que añadir ni siquiera en el seno de las comisiones sobre asuntos comunitarios.

Si bien es cierto que con el fin de mitigar el pernicioso efecto constitucional que la situación antes descrita ha provocado en el seno de los Parlamentos nacionales, éstos —apoyados en muchas ocasiones por las reivindicaciones del propio Parlamento Europeo— han articulado mecanismos que tratasen de enmendar esa mutilación de sus funciones, no es de recibo defender que dichos instrumentos son suficientes. Desde épocas tempranas, en algunos casos, y especialmente a partir de 1990, en la generalidad de las Cámaras nacionales, se han tratado de establecer cauces que les permitiesen examinar las iniciativas legislativas comunitarias y orientar, en un exceso de utopía, su resultado final. Sin embargo, ni aquellas Cámaras que han otorgado a sus respectivas comisiones parlamentarias para el seguimiento de asuntos europeos auténticos mecanismos de control vinculante —como el caso del *Europaudvalget* danés a través del mandato de negociación a sus Ministros—; ni aquellas otras que, como en el caso español, no han hecho más que dotarlas de ciertos mecanismos de acceso a la información sobre el procedimiento legislativo o sobre las propuestas normativas de la Comisión, han podido paliar totalmente la insuficiente entidad del rol de los Parlamentos nacionales en el proceso comunitario, ya que el debate y las propuestas realizadas por las comisiones además de no estar dotadas de un efecto vinculante para los Ejecutivos nacionales, ni siquiera, en la mayoría de los casos, son discutidas en el Pleno de las Cámaras.

También es cierto que el intento de articular mecanismos de control parlamentario no ha surgido únicamente de las iniciativas internas de las Cámaras legislativas. Como bien se apun-

taba con anterioridad, el Parlamento Europeo desde el año 1989 viene reivindicando, con satisfacción en algunos casos, la adopción de mecanismos de cooperación interparlamentaria. Las distintas reformas de los Tratados, desde Maastricht hasta la actual Declaración n.º 23 del Tratado de Niza, han hecho alusión, a través de declaraciones o protocolos, a la necesidad de incrementar los mecanismos de participación parlamentaria. La adopción de medidas de transmisión rápida de información acerca de los documentos de la Comisión entre PE y Parlamentos nacionales, la adopción del «Programa Legislativo Anual» o la creación del «Observatorio Europeo Interinstitucional Legislativo» son instrumentos que han permitido mejorar la efectividad de los principios comunitarios de transparencia y de cooperación interinstitucional. Pero no acaban, ni mucho menos, de solucionar la ausencia del control parlamentario con respecto al nacimiento y posterior aplicación del Derecho comunitario.

Como tampoco han aportado grandes remedios las reuniones periódicas de los Presidentes de los Parlamentos Nacionales y, desde 1989, la reunión de las comisiones sobre asuntos comunitarios de las Cámaras Legislativas nacionales en el seno de la COSAC. Sin embargo, y a pesar de que tanto el Consejo de la Unión como el Parlamento Europeo han reformado sus normas de procedimiento para reconocer a los Parlamentos nacionales y a la COSAC el estatus de órganos consultivos en el marco del proceso comunitario de toma de decisiones— no hay que olvidar que las funciones a ellos atribuidas no los convierten más que en meros órganos de consulta, cuyas decisiones u opiniones carecen de efecto vinculante en el proceso legislativo comunitario ya que lo más frecuente es que la participación de los Parlamentos Nacionales en el proceso de creación del Derecho comunitario se limite al conocimiento, y a lo sumo aprobación, de resoluciones no vinculantes sobre las propuestas normativas de la Comisión antes de que sean efectivamente aprobadas por el Consejo de la Unión.

Todo esto está estrechamente relacionado con lo que hasta ahora ha sido el papel secundario que se ha otorgado al Parlamento Europeo en el seno del proceso legislativo comunitario. Si bien Estrasburgo goza actualmente de poderes variables según los campos, que pueden llegar hasta la codecisión con el Consejo en algunas materias, del todo resultan éstas insuficientes si se tiene en cuenta que, además de ser la única institución comunitaria dotada de legitimidad directa, es el único órgano a través del cual los Parlamentos Nacionales han adquirido hasta la fecha algún mecanismo de participación, si bien restringido a la consulta y cooperación no vinculante. Parece evidente, por tanto, que la extensión de la codecisión a la generalidad de las materias de competencia comunitaria, así como el reforzamiento de la voz de las Cámaras nacionales en el proceso decisorio y de elaboración de normas en recíproca colaboración con el Parlamento Europeo, se configura como una de las posibilidades más factibles a la hora de buscar mecanismos que permitan suplir dichas ausencias. La atribución de un papel activo de cooperación a los Parlamentos nacionales pasa, pues, por el afianzamiento del propio papel legislativo del Parlamento Europeo.

Recientemente, y desde que la Declaración n.º 23 del Tratado de Niza identificase como perentoria la reconsideración del rol de los Parlamentos Nacionales dentro de la arquitectura institucional de la Unión como una de las cuatro cuestiones sobre las que debe reflexionarse con el fin de resolver los problemas que plantea la elaboración de un texto constitucional europeo, varias son las propuestas que en este sentido se han venido articulando. Dichas propuestas van desde la creación de una nueva Cámara parlamentaria conjunta que reuniera a Parlamentarios nacionales y Europeo, dotada de una función de control efectivo sobre los límites

de actuación de la Unión, requiriéndose su asentimiento cada vez que se propusiera una medida amparada en la cláusula de competencias implícitas; a la creación de un modelo en el que los Parlamentos Nacionales pasaran a tener una mayor participación a través de la creación de un órgano parlamentario que reuniera a parlamentarios nacionales de los diferentes Estados miembros reunidos en una suerte de Senado virtual dotado de los instrumentos que permitiesen a las Cámaras nacionales participar habitualmente en el proceso de elaboración y aprobación de la legislación comunitaria.

A este respecto cabe plantearse, sin embargo, si no sería más efectiva la adopción de mecanismos que activasen un control más severo y eficaz a través de los instrumentos ya existentes. Quiere con ello decirse que sería quizás aconsejable aumentar la participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo comunitario por medio de las Comisiones parlamentarias que sobre asuntos comunitarios existen ya en la totalidad de las Cámaras legislativas nacionales y de la Conferencia que reúne a dichas Comisiones, ampliando, respectivamente, sus competencias y estableciendo la posibilidad de que su órgano común pudiera ejercer efectivas funciones de control de las instituciones y decisiones de la Unión. Si bien es cierto que medidas de este tipo pasan por la voluntad política de los que muchas veces dan menos de lo que piden.

IV. CONCLUSIONES: EL DEBILITAMIENTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO COMO «LÓGICA» CONSECUENCIA DE UN PROCESO INCONTROLADO DE INTEGRACIÓN

A la vista de la realidad descrita y sin optimismos acerca de recibir mucho de los que piden más que dan, no cabe menospreciar la labor que en el seno de la Convención sobre el futuro de la Unión está llevándose a cabo. La Declaración de Laeken ha planteado una serie de cuestiones que deberían ser resueltas antes de la revisión de los Tratados en 2004, entre ellas como no podía ser menos, la necesaria discusión acerca de los mecanismos que mejoren el control por los Parlamentos nacionales. Entre la perentoriedad de resolver todos aquellos males endémicos de los que adolece la Unión tales como la necesaria clarificación en la distribución de competencias entre la Unión y Estados o la adopción de instrumentos que incrementen la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones, obtiene un papel relevante la necesidad de delimitar el rol que en adelante deberán adoptar las Cámaras nacionales. Casi tantas son las cuestiones sobre las que se discute en el seno de la Convención como plurales son las propuestas que para dar respuesta a esas cuestiones se ofrecen. Interrogantes acerca de si los Parlamentos internos deberían estar representados en el seno de una nueva institución paritaria con el Consejo y el Parlamento Europeo o al respecto de si éstos deberían desempeñar funciones en áreas de acción europea sobre las que el Parlamento Europeo no tiene competencias, parecen encontrar respuestas formalmente aceptables pero para las que no se proponen mecanismos de efectividad. La Convención parece defender que la principal función de los Parlamentos nacionales consiste en exigir de sus ministros exhaustivos rendimientos de cuentas sobre sus posturas defendidas en el seno del Consejo de la Unión y también del Europeo. Así como reclamar y articular auténticos mecanismos de influencia sobre la dirección de sus gobiernos en el marco de las políticas europeas. No defiende sin embargo con tanto ahínco las propuestas que desde otros foros se han vertido recientemente en favor de la creación de una tercera cámara que diese cobijo a la representación parlamentaria nacional.

Razones no le faltan a la Convención para defender dicho rechazo, la posibilidad de que esta nueva institución pudiese debilitar el papel del propio Parlamento Europeo, o que pudiese ralentizar la adopción de decisiones, son razones de hondo calado como para rechazar una propuesta quizás más bien rechazable por presumible ineficacia si no se la dota de los mecanismos necesarios. Aconseja la Convención la adopción de instrumentos que permitan a los parlamentarios nacionales colaborar eficaz y regularmente con sus homólogos europeos a la hora de dirigir particulares dossiers políticos, especialmente en materia de seguridad y defensa. La Convención vuelve a dar consejos cuando reitera efusivamente el deber que recae sobre los Parlamentos nacionales a la hora de fiscalizar a sus propios Gobiernos y a la hora de articular mecanismos de comunicación con sus electores.

Razones no le faltan a la Convención para exigir medidas de dicha entidad, pero tampoco no le faltan razones a la ciudadanía para exigir de los dirigentes comunitarios seriedad en la definición de dichas propuestas y sobre todo coherencia a la hora de aplicarlas.

BIBLIOGRAFÍA

- BENEYTO, Jose María: «La intervención constitucional de Europa. Más transparencia, más eficiencia, mayor control democrático», *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n.º 80, Marzo-Abril, 2002. Ver en (<http://www.nuevarevista.net>).
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: «Control parlamentario» en J. J. González Encinar (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, págs. 146-156.
- «Aproximación a un concepto de control parlamentario», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 10, 1986, págs 31-70.
- «Algunos aspectos del control parlamentario» en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, dir. A. Garrorena Morales, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 247-252.
- MATÍA PORTILLA, Francisco, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid, 1999.
- MAURER, Andreas: «National parliaments after Amsterdam: Adaption, Re-calibration and Europeanisation by process», Paper for Working Group Meeting, XXIV th COSAC, 2001.
- PÉREZ TREMPES, Pablo: *Constitución española y Comunidad Europea*, Cívitas, Madrid, 1994.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- VICIANO PASTOR, Roberto: «A vueltas con el concepto de control parlamentario», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradrique Furió Ceriol*, II Época, n.º 30-31, Valencia, 2000, págs 255-265.
- COMISIÓN EUROPEA: «Un proyecto para la UE», Bruselas, 2002, COM (2002) 247 final.
- PARLAMENTO EUROPEO: «El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales», Ficha técnica, 2000. Ver en (<http://www.europarl.eu.int>).