

El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea

Sumario: I. LA FUNCIÓN ACTUAL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ARQUITECTURA EUROPEA.—1.1. Planteamiento.—1.2. Participación en la función constituyente europea.—1.3. Participación en los procedimientos legislativos europeos.—1.4. Participación en la función de control del Gobierno en sus actuaciones europeas en el Consejo.—1.5. Participación en la función de control del presupuesto general de la Unión Europea.—II. EL DÉFICIT EUROPEO RESPECTO DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES.—2.1. Presentación del problema.—2.2. Medidas adoptadas para atajar el déficit democrático desde cada uno de los Estados miembros individualmente.—2.2.1. Planteamiento.—2.2.2. Soluciones adoptadas en Italia.—2.2.3. Soluciones adoptadas en España.—III. LAS SOLUCIONES ADOPTADAS DESDE EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA DOTAR DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA A LA UNIÓN. EN ESPECIAL EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN.—3.1. La búsqueda de soluciones al problema.—3.2. La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC).—3.2.1. Origen y evolución de la COSAC.—3.2.2. Funcionamiento de la COSAC.—3.3. El Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.—3.4. El Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea anejo al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.—3.4.1. Planteamiento.—3.4.2. Contenido general del Protocolo.—3.4.3. El deber de remisión de información a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.—3.4.4. La cooperación interparlamentaria.—3.5. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.—IV. OTRAS POSIBLES SOLUCIONES QUE SE HAN APUNTADO POR LA DOCTRINA PARA LOGRAR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ARQUITECTURA EUROPEA.—4.1. Planteamiento.—4.2. Propuestas para reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en el Consejo.—4.3. Propuestas para involucrar directamente a los Parlamentos nacionales en los procedimientos legislativos europeos.—V. CONCLUSIONES RESPECTO DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS PARA MEJORAR ESE DÉFICIT DEMOCRÁTICO.

★ LL. M. Dresden (Alemania).

I. LA FUNCIÓN ACTUAL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ARQUITECTURA EUROPEA

1.1. Planteamiento

A pesar de la existencia de un déficit democrático en el nivel interno de los Estados miembros, que no es sino el resultado de la integración europea, es necesario dejar claro que los Parlamentos nacionales tienen una función europea y que han de ser considerados como parte integrante de la arquitectura institucional de la Unión Europea.

Es cierto que sería más deseable una mayor participación de los órganos parlamentarios en los asuntos comunitarios (y por eso existe un debate al respecto que propició el Tratado de Niza en su Declaración núm. 23), pero ello no significa que su participación actualmente sea nula, como veremos a continuación.

1.2. Participación en la función constituyente europea

Hasta ahora, la intervención en la función constituyente de los Parlamentos nacionales se sitúa dentro del proceso de ratificación de los Tratados.

Los Parlamentos nacionales tradicionalmente participan en el proceso de ratificación de los Tratados de adhesión y de revisión en la mayoría de los Estados miembros, con la salvedad del Reino Unido (donde la ratificación es realizada por la Corona), Francia o Irlanda (donde en algunos casos la autorización para la ratificación se realiza mediante referéndum). Para el caso de España, son los artículos 93 y 81 de la Constitución los que permiten a las Cortes Generales esta intervención en la función constituyente europea, y al respecto no hay que olvidar que el artículo 93 no ha sido introducido mediante una reforma constitucional (como es el caso, por ejemplo, del art. 23 de la Ley Fundamental de Bonn), sino que los constituyentes españoles en el momento de elaborar la Constitución ya pensaron en la posibilidad de ese ingreso de España en las Comunidades Europeas.

Sin embargo, se aprecia también en la actualidad una cierta intervención de los Parlamentos nacionales en los casos de revisión de los Tratados constitutivos. En este sentido, aunque el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea otorga la función clave en lo que a la negociación de la reforma se refiere a una Conferencia Intergubernamental (por tanto, con los ejecutivos como actores principales), sin embargo, no nos parece descabellado afirmar que los Parlamentos nacionales están cada vez más involucrados en el proceso de negociación, especialmente a la hora de formular las posiciones nacionales sobre cualquier propuesta¹.

¹ Ésta es la opinión, que compartimos, de I. Pernice, «The role of National Parliaments in the European Union», en D. Melissas e I. Pernice, *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, Atenas, 2001, pp. 73 y ss. De hecho, cabe apuntar en este sentido que la Constitución Europea

Un ejemplo de participación de los Parlamentos Nacionales en esta función constituyente es la fórmula de la Convención, que se ha utilizado ya en dos ocasiones.

La Convención se puso en práctica por primera vez en 1999-2000 como un nuevo método negociador dentro de la Unión Europea para la elaboración de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión. En aquella ocasión estuvo integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, el Parlamento Europeo y representantes de los Gobiernos.

Debido a los excelentes resultados de aquella Convención, la Declaración número 23 sobre el futuro de la Unión Europea contenida en el Acta Final del Tratado de Niza llamaba claramente a la utilización de esta novedosa fórmula para revisar los Tratados. En esta segunda ocasión se incorporaron a los debates, junto a los Parlamentos Nacionales, el Parlamento Europeo y los representantes de los Gobiernos, también la Comisión, otras instituciones y órganos auxiliares, así como los Estados candidatos —que enviaron observadores a la Convención—, y, paralelamente, se estimuló la formación de un Foro de la sociedad civil para expresar también sus opiniones. Esta experiencia cristalizó en un documento final que presentó la Convención en julio de 2003 denominado «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» y cuyo texto definitivo («Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa») fue aprobado en el Consejo Europeo de junio de 2004. En octubre-noviembre de 2004 se rubricará por los Jefes de Estado y de Gobierno y, a partir de entonces, se iniciará un período de dos años para su ratificación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas disposiciones constitucionales (aprobación parlamentaria y/o referéndum). La Constitución no entrará en vigor hasta que haya sido ratificada por todos los Estados miembros.

Como puede apreciarse, en esta segunda ocasión en que se recurrió a la fórmula de la Convención se llegó al resultado de una revisión de los Tratados, lo cual corrobora nuestra idea de que cada día más los Parlamentos nacionales juegan un papel activo en la revisión de los Tratados, aunque el artículo 48 del Tratado de Unión Europea nada diga al respecto de dicha participación².

1.3. Participación en los procedimientos legislativos europeos

Los Parlamentos nacionales no participan directamente en los procedimientos legislativos de la Unión Europea, aunque algún autor³ considera

prevé en su artículo IV-443 la participación de los Parlamentos nacionales en el nuevo procedimiento de revisión del Tratado por el que se instituye la Constitución Europea.

² En esta línea, J. Borrell Fontelles, «Un análisis prospectivo de la nueva estructura de la Unión Europea», en E. García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, 2002, pp. 313 y ss.

³ F. Maiani, «Role of National Parliaments in EU legislative procedures. Reform perspectives», en

que, en determinados casos previstos en los Tratados [art. 34.2.d) del Tratado de la Unión Europea y arts. 22, 190.4 y 269.2 del Tratado de la Comunidad Europea], los Parlamentos nacionales podrían llegar a tener una cierta intervención sobre la base del tenor literal común de todos estos preceptos, que habla de una recomendación de su adopción por los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales.

Es opinión unánime que son los Parlamentos nacionales la fuente de legitimación democrática de la legislación europea, dado que son los Parlamentos nacionales quienes eligen al Gobierno nacional, entre cuyas funciones se incluye la de ser parte del órgano legislativo (el Consejo) de la Unión Europea. Por tanto, la posición de los Parlamentos nacionales en la arquitectura institucional de la Unión Europea se define implícitamente en el artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea, según el cual el Consejo se compone de un representante de cada Estado miembro con nivel ministerial.

Con respecto a las posiciones que los ministros nacionales han de adoptar en el Consejo, muchas Constituciones de los Estados miembros prevén una previa consulta a los Parlamentos nacionales, aunque otras, como las de Dinamarca, Finlandia o Austria, se refieren incluso a una participación más activa de sus Parlamentos, lo cual se puede interpretar como una cierta influencia indirecta de los Parlamentos nacionales en la adopción de los textos comunitarios.

Precisamente para aumentar la posibilidad y capacidad de los Parlamentos nacionales a la hora de formar su opinión y ser escuchados por el Gobierno al respecto de cada propuesta legislativa comunitaria antes de su discusión en el Consejo y, por tanto, antes de que acabe convirtiéndose en legislación nacional, prevé el Protocolo número 9 anejo al Tratado de Amsterdam una remisión rápida de la información a los Parlamentos nacionales y tiempo suficiente (seis semanas) para que los Gobiernos respectivos les consulten sobre todos los documentos y propuestas de la Comisión⁴.

Una segunda forma de participación de los Parlamentos nacionales en los procedimientos legislativos europeos podría ser mediante la aplicación legislativa de las obligaciones comunitarias en el Derecho interno de los Estados miembros, entendiéndose por tal la transposición de directivas, la adecuación del Derecho español a las obligaciones derivadas de los Tratados y el cumplimiento de las obligaciones contenidas en Reglamentos o Decisiones.

La aplicación legislativa de las obligaciones comunitarias en el Derecho interno deriva del artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea, según el cual los Estados miembros adoptarán todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado

D. Melissas e I. Pernice, *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, op. cit., pp. 95 y ss.

⁴ En esta línea, J. Borrell Fontelles, «Un análisis prospectivo de la nueva estructura de la Unión Europea», en E. García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 313 y ss.

o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Sin embargo, en virtud del principio de autonomía institucional, el Estado miembro es libre para decidir si es el poder legislativo o si es el poder ejecutivo (tanto nacionales como regionales, en ambos casos) el que va a realizar esa transposición. Como ya sabemos, a causa de la naturaleza de la normativa comunitaria, la intervención de los Parlamentos está lejos de ser la norma en esta cuestión, por lo que hay que reconocer que el papel de los Parlamentos en esta vertiente de los procedimientos legislativos es poco relevante.

1.4. Participación en la función de control del Gobierno en sus actuaciones europeas en el Consejo

No hay otros organismos democráticos que no sean los Parlamentos nacionales para dotar a los Gobiernos nacionales de legitimidad democrática en sus políticas europeas.

Pero es que además tampoco hay otros órganos más idóneos para ejercer un control democrático sobre los Gobiernos nacionales en sus políticas europeas que los Parlamentos nacionales. Éstos controlan la capacidad de los ministros nacionales que forman parte del Consejo como legisladores europeos, y, por lo tanto, se puede entender que indirectamente ejercen el control político sobre el Consejo de la Unión Europea a través de sus miembros, aunque la influencia que cada Parlamento tenga en este proceso dependerá finalmente de sus prerrogativas constitucionales frente al Gobierno.

Aunque, como hemos dicho, sean los ordenamientos nacionales los que fijan las reglas para llevar a cabo dicho control, a este respecto el ordenamiento comunitario también tiene la función de no interferir y facilitar la fórmula de control que cada Parlamento nacional haya decidido poner en práctica.

Esta idea de control es precisamente otro de los propósitos del Protocolo número 9 anejo al Tratado de Amsterdam al prever una remisión rápida de la información a los Parlamentos nacionales y tiempo suficiente para que los Gobiernos respectivos les consulten sobre todos los documentos y propuestas de la Comisión. También para poder controlar de un modo efectivo a sus representantes en el Consejo.

Junto al control propiamente dicho de la acción de Gobierno en los asuntos europeos, hay que referirse al control que pueden ejercer los Parlamentos nacionales en las políticas de designación de cargos europeos, aunque es preciso adelantar ya que tal control es, sin embargo, particularmente débil, teniendo en cuenta que las propuestas para la designación de los principales cargos en las instituciones europeas se hacen al cabo de procesos nacionales poco transparentes⁵.

⁵ J. Rideau, «El papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en E. García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 327 y ss.

Según el artículo 2.14.2 del Tratado de la Comunidad Europea, los Gobiernos, actuando de común acuerdo, desarrollan un papel fundamental en el nombramiento y designación del Presidente y de los restantes miembros de la Comisión. Los Jueces y Abogados Generales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y los Jueces del Tribunal de Primera Instancia son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros (arts. 223.1 y 225.3 del Tratado de la Comunidad Europea). También es competencia del Consejo la designación de los miembros del Tribunal de Cuentas (art. 2.47.3 del Tratado la Comunidad Europea), los miembros del Comité Económico y Social (art. 2.58.2 del Tratado de la Comunidad Europea), los miembros del Comité de las Regiones (art. 2.63.3 del Tratado de la Comunidad Europea), el Secretario General y el Secretario General adjunto del Consejo (art. 2.07.2 del Tratado de la Comunidad Europea), etc. Por su parte, serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno el Presidente, el Vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

Como puede apreciarse, dada la trascendencia de todas estas funciones de designación de cargos europeos de primera fila, los Gobiernos están dotados de poderes muy amplios, mientras que la legitimidad y el control parlamentario al respecto de la actuación de aquéllos es muy remoto. Depende, una vez más, de cada Constitución organizar si y cómo los Parlamentos nacionales participan en el procedimiento para elegir y designar a los candidatos nacionales para los citados cargos en las instituciones europeas. Solamente la Constitución de Austria prevé expresamente una participación parlamentaria en su artículo 23.c). En el resto de los casos, los procedimientos suelen estar basados en convenciones constitucionales informales y el control parlamentario se reduce entonces al control de la política general que los Parlamentos nacionales ejercen sobre sus Gobiernos.

1.5. Participación en la función de control del presupuesto general de la Unión Europea

Hasta que se introduzca un impuesto realmente europeo, con contribuciones directas de los ciudadanos, mediante el cual la Unión Europea se autofinancie y financie las políticas que desarrolla, el artículo 269.2 del Tratado de la Comunidad Europea otorga la última palabra sobre el sistema de los recursos propios de la Unión a los procedimientos nacionales de ratificación. Es decir, que son los Parlamentos nacionales los que deciden sobre el conjunto de recursos financieros de la Unión y son directamente responsables (junto con el Consejo y el Parlamento Europeo) frente a los ciudadanos de la adecuación y el uso del volumen financiero atribuido a la Unión Europea.

II. EL DÉFICIT EUROPEO RESPECTO DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

2.1. Presentación del problema

Que la Unión padece un déficit democrático lo viene afirmando desde hace años la doctrina en general de todos los países de la Unión Europea. La magnitud de este problema se puede entender mejor si tenemos en cuenta que la propia declaración de Niza reconoce este hecho y afirma que ya es hora de buscar soluciones, pues la ampliación de las competencias ha acentuado el problema del déficit democrático europeo⁶.

En el momento de la creación de las Comunidades Europeas, las competencias de las Comunidades parecían tan limitadas que, aunque ya se apreció el problema del déficit democrático, éste no parecía relevante.

No se presentaron, tampoco, mayores problemas en las primeras etapas del proceso de integración europea al tratarse de un incipiente mercado interior limitado, parcial y lleno de trabas.

A partir de la elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo en 1979 comenzó a invocarse el déficit democrático del sistema en el marco de las instituciones comunitarias. Este problema se puede describir del modo siguiente: los Tratados de las Comunidades Europeas otorgan poderes al Consejo (integrado por los ejecutivos) para aprobar legislación, legislación que está destinada a convertirse en el Derecho supremo en cada Estado miembro en virtud del principio de supremacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional. Son, así, los ejecutivos quienes detentan el poder legislativo en la Unión Europea por encima del propio Parlamento Europeo, el cual, salvo algunas excepciones, tiene una limitada participación en el proceso decisorio de la Unión y se ve incapaz de ejercer control alguno sobre la política europea. Por lo tanto, la base de esta crítica se fundaba en el contraste entre una institución elegida por sufragio universal directo, con estructura y funcionamiento parlamentario pero sin las atribuciones propias de una institución de tal naturaleza (el Parlamento), y otra institución de composición, estructura y funcionamiento gubernamental que acumulaba las más amplias potestades legislativas y ejecutivas (el Consejo).

Pero, sobre todo, tras el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, que supusieron la extensión de las atribuciones comunitarias a los sectores más diversos, la idea de déficit democrático no se limita ya a las instituciones europeas, sino que tiene una dimensión interna dentro de los propios Estados miembros.

Esta tendencia, pues, no es desconocida, sino todo lo contrario, en el seno de los Estados, donde el papel de los órganos parlamentarios es muy

⁶ Vamos a seguir especialmente en la explicación de este problema a M. Delgado-Iribarren García-Campero, «La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en E. García de Enterría (dir.), *La enrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 365 y ss., quien realiza una clarificadora exposición cronológica de este fenómeno.

limitado y cede terreno a las facultades normativas del ejecutivo en la transposición del Derecho comunitario. Buen ejemplo de ello en España fue la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 47/1985, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, posteriormente derogada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, de regulación de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Son varios los motivos por los que los Parlamentos nacionales han quedado desplazados de la dinámica comunitaria en favor de los ejecutivos, pudiéndose citar la naturaleza de la normativa comunitaria que cada vez regula con mayor detalle las materias, el carácter técnico de la legislación complementaria, así como la tradicional lentitud con que despliegan su actividad los Parlamentos, que casa mal con las medidas inmediatas que a veces exige la política comunitaria, mientras que los órganos gubernamentales y administrativos tienen una mayor capacidad operativa para tomar y ejecutar decisiones⁷.

Por ello, cuando se habla de déficit del proceso europeo de integración hay que entender también la alteración que la pertenencia a la Unión Europea ha provocado en lo que a las funciones de los Parlamentos Nacionales se refiere (en su doble condición de órganos —encargados de aprobar las leyes— y de instituciones), pues el poder del Parlamento se ha trasladado *de facto*, ya sea por delegación o por vía reglamentaria, al Gobierno, incluso en materias constitucionalmente reservadas a la ley⁸.

La dinámica de la construcción europea hace, así, que ya a un nivel nacional el protagonismo institucional en la Unión Europea recaiga en los Gobiernos, desplazando al poder legislativo. Éste es el motivo de que se afirme rotundamente que los Parlamentos nacionales son los perdedores de la europeización⁹.

Pero es que, además, este fenómeno afecta no sólo a los Parlamentos nacionales, sino también a los regionales. Así como en el plano estatal se ha producido ese transvase, todos los mecanismos para garantizar la presencia de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos (Conferencias Sectoriales y la CARCE) benefician del mismo modo sistemáticamente a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en detrimento de su Asamblea Legislativa respectiva. Por ello se ha señalado que, aunque las Comunidades

⁷ R. Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Madrid, 2001, pp. 250 y ss.; P. Pérez Tremps (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1998, p. 309, por ejemplo, justifica también esta mayor presencia del ejecutivo en la naturaleza de los asuntos europeos, que suelen afectar más a competencias de ejecución que a las legislativas. No opina así D. Ordóñez Solís, «Las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49, 2000, pp. 210 y ss., quien recoge una muestra de la aplicación legislativa por las Cortes Generales de las obligaciones comunitarias.

⁸ F. J. Matía Portilla, «Algunas consideraciones sobre la presencia institucional de las Comunidades Autónomas en las instancias europeas», en F. Pau i Vall (coord.), *El futuro del Estado autonómico*, VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona, 2001, pp. 195 y ss., quien habla de este supuesto como el auténtico déficit democrático de la Unión Europea.

⁹ A. von Bogdandy y J. Bast, en E. García de Enterría y R. Alonso García (dirs.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 59 y ss.

Autónomas mantengan o refuercen su nivel de participación en los asuntos europeos, se seguirá profundizando en el déficit democrático si no se incorpora la componente parlamentaria¹⁰.

La crítica al excesivo protagonismo del ejecutivo en todo lo concerniente a la Unión Europea es totalmente independiente de la legitimación democrática que, sin duda, ostentan los Gobiernos en los sistemas parlamentarios contemporáneos. Una legitimación que si bien les habilita para desplegar una amplísima actuación en todos los sectores de la vida social se justifica en cuanto perviva y se haga efectivo el papel representativo de los Parlamentos¹¹.

2.2. Medidas adoptadas para atajar el déficit democrático desde cada uno de los Estados miembros individualmente

2.2.1. Planteamiento

Frente a este déficit es preciso establecer mecanismos que permitan, por un lado, controlar la actuación europea de sus respectivos Gobiernos y, de otro, influir en la medida de lo posible en el procedimiento decisorio de la Unión Europea.

Seguidamente nos vamos a referir a las soluciones internas, es decir, las tomadas a nivel estatal y con efectos sólo para el Estado miembro en cuestión. Dejaremos para otro apartado posterior (*infra*, III) las medidas que se han articulado o se han expuesto desde el seno de la propia Unión Europea, es decir, por parte de todos los Estados miembros conjuntamente y no de forma individual, para dotar de legitimidad democrática a la Unión.

A estos efectos, dado que no podemos extendernos a todos los Estados miembros, vamos a referirnos, primeramente, a las medidas adoptadas en el Estado italiano (por la diversidad de las mismas) y, en segundo lugar, al caso español.

2.2.2. Soluciones adoptadas en Italia

Nos parece paradigmático traer aquí el ejemplo de Italia, Estado que ha adoptado una serie de medidas internas para hacer frente al desapoderamiento que está sufriendo el Parlamento nacional en asuntos europeos en favor del Ejecutivo¹².

En la República Italiana se ha creído necesario compensar al menos en parte la debilidad que todavía hoy caracteriza la posición del Parlamento

¹⁰ A. Arce Janáriz, «Unión Europea y Parlamentos regionales», *Parlamento y Constitución*, vol. I, 1997, p. 88.

¹¹ E. Lucas Murillo de la Cueva, *Comunidades Autónomas y política europea*, Madrid, 2000, p. 36.

¹² M. Cartabia, «Italia en Europa: problemas nuevos y viejos. A la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, pp. 221 y ss.

Europeo en el ámbito del proceso comunitario de toma de decisiones, reforzando el papel del Parlamento nacional en la formación y en la actuación de la normativa europea. Teniendo en cuenta el centralismo del Gobierno en las relaciones con las instituciones comunitarias se ha considerado necesario imponerle ante todo obligaciones de información, de modo que, una vez cumplidas éstas, sea posible implicar efectivamente también a otros sujetos constitucionales, entre los cuales, en primer lugar, se hallan las Cámaras. Después, en un plano descendente, se ha creado un instrumento específico, la Ley comunitaria anual, que impone un trámite parlamentario a toda la normativa de actuación de obligaciones comunitarias.

Para las funciones relativas a las cuestiones comunitarias han sido instituidas en cada Cámara parlamentaria italiana las estructuras apropiadas especializadas para ello. Así, en la Cámara de los Diputados se instituyó una Comisión especial para políticas comunitarias, transformada en 1996 en la XIV Comisión permanente para las políticas de la Unión Europea. En el Senado el órgano competente está constituido por la Junta para Asuntos de las Comunidades Europeas.

En la fase ascendente, los instrumentos a disposición de las Cámaras para intervenir en el proceso de elaboración de los actos comunitarios se estructuran en torno a dos momentos principales: los instrumentos cognoscitivos y de dirección (vinculados al informe anual que el Gobierno está obligado a presentar antes del 31 de enero al Parlamento en relación con la participación de Italia en el proceso normativo comunitario) y los instrumentos relativos a los proyectos individuales de actos normativos previstos en la agenda de las instituciones comunitarias (siendo obligación del Ministro sin cartera para las políticas comunitarias informar a las Cámaras de este tipo de proyectos de actos normativos).

Por lo que respecta a la Ley comunitaria anual italiana, cada año —siguiendo el ejemplo de la Ley de Presupuestos— el Parlamento es llamado a aprobar una Ley para la adaptación del ordenamiento a la normativa comunitaria, derogando las normas internas incompatibles con el Derecho comunitario, incorporando directivas y otros actos no directamente aplicables y disponiendo con carácter previo todas las medidas de ejecución necesarias para la plena aplicación en Italia de las normas europeas.

2.2.3. *Soluciones adoptadas en España*

En el caso español, algunas de las soluciones que se han propuesto son la creación de comisiones parlamentarias específicas que se ocupen de la dimensión institucional de los asuntos europeos, la instauración de una oficina administrativa de asuntos europeos en cada Cámara, o dotar de una vez por todas al Senado de una auténtica dimensión territorial.

De todas ellas, se ha utilizado solamente la primera, plasmándose la reivindicación de la competencia de las Cortes para intervenir en los asuntos europeos en la creación de la Comisión Mixta Congreso-Senado mediante

la Ley 47/1985, que sería modificada parcialmente por la Ley 18/1988 y finalmente sustituida por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que establece el actual régimen jurídico de la Comisión Mixta.

Esta fórmula de crear una Comisión Permanente especializada en asuntos europeos se sitúa en la línea de los demás Estados miembros¹³, aunque con la diferencia de que sólo en el caso español y en el irlandés dicha Comisión es de composición mixta, mientras que en los demás casos existe una Comisión por cada Cámara.

Por lo que respecta a su composición, son las Mesas de las Cámaras las que, en una sesión conjunta al inicio de cada legislatura, establecen el número de Diputados y Senadores que integrarán esta Comisión.

La forma de trabajo de esta Comisión no difiere en esencia de las demás Comisiones parlamentarias (celebrar debates, recabar documentación, requerir la comparecencia de miembros del Gobierno, etc.).

En cuanto a las funciones de la Comisión Mixta, ha de afirmarse, en primer lugar, que se han ampliado desde su creación, y éste fue precisamente el motivo de la derogación de la Ley 47/1985 y su sustitución por la Ley 8/1994. Establece en este sentido su artículo 1 que esta Comisión se ha creado con el fin de que las Cortes Generales tengan la participación adecuada en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión Europea y dispongan, en general, de la más amplia información sobre las actividades de la Unión Europea.

Las funciones concretas de la Comisión se pueden resumir en tres: ser informada sobre cuestiones europeas; celebrar debates o elaborar informes sobre la integración europea, y cooperar con el Parlamento Europeo y los demás Parlamentos nacionales de la Unión Europea.

Hay que señalar que en el artículo 4 de la Ley 8/1994 se ha recogido lo que hasta entonces era sólo una práctica parlamentaria de control del Gobierno, y se trata de la previsión de que el Presidente del Gobierno comparezca ante el Pleno del Congreso de los Diputados (nótese que no se refiere a una comparecencia ante la Comisión Mixta) tras la celebración de cada Consejo Europeo.

La Comisión mixta parlamentaria actúa con posterioridad a la acción europea del Gobierno, pues no se ha adoptado en España el modelo de trabajo de otros Parlamentos nacionales, como el del *Folketing* danés o de las Cámaras británicas, que llevan a cabo un exhaustivo examen de las propuestas legislativas comunitarias y de los documentos europeos, pudiéndose así afirmar que el control e influencia de esta Comisión sobre el Gobierno en los asuntos europeos es bastante débil¹⁴.

¹³ Sobre diversas cuestiones en torno a esta Comisión mixta, y especialmente sobre el problema que supone la invasión por esta Comisión con competencias horizontales del ámbito de otras comisiones especializadas *ratione materiae*, vid. P. Pérez Tremps, «La débil “parlamentarización” de la integración en España», en E. García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 401 y ss.

¹⁴ D. Ordóñez Solís, «Las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49, 2000, pp. 209 y ss.; M. Delgado-Iribarren García-Campero, «La

III. LAS SOLUCIONES ADOPTADAS DESDE EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA DOTAR DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA A LA UNIÓN. EN ESPECIAL EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN

3.1. La búsqueda de soluciones al problema

Nos hemos referido *supra* a las medidas que un Estado miembro puede tomar individualmente, es decir, desde el punto de vista interno, para luchar contra el déficit democrático que afecta a su Parlamento nacional frente a su Ejecutivo en asuntos europeos y, en este sentido, hemos hecho referencia a la solución italiana y a la española. En este apartado queremos referirnos, por contra, a las medidas que para dotar de legitimidad democrática a la Unión se han articulado o se han expuesto desde el seno de la propia Unión Europea, es decir, por parte de todos los Estados miembros conjuntamente y no de forma individual.

La presión ejercida por la opinión pública sobre algunos Gobiernos a causa del déficit democrático europeo (que, a medida que se avanzaba en la integración europea, se hacía más patente) llevó a éstos, a su vez, a plantear la necesidad de establecer diferentes canales de reforzamiento del principio democrático en la organización y funcionamiento del sistema comunitario.

Así, la primera medida que se tomó fue la de reformar el sistema institucional comunitario, incrementando poco a poco las facultades del Parlamento Europeo y abriendo nuevos cauces de representación y participación de las entidades subestatales, regionales y locales mediante la creación del Comité de las Regiones.

Sin embargo, pronto se vio que la necesidad de reforzar el carácter democrático y participativo del proceso de decisión comunitario y de la Unión Europea no debía depender sólo de las reformas internas de la Unión, sino sobre todo de un nuevo y más significativo aporte de los órganos representativos nacionales al proceso de decisión europeo¹⁵.

Por este motivo, y con el fin de otorgar una mayor participación a los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, comenzaron a impulsarse las vías de cooperación interparlamentarias, especialmente a través de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (la llamada COSAC), aunque ésta no sería reconocida formalmente por los Tratados hasta 1997.

Posteriormente, en la Conferencia Intergubernamental de Turín de marzo de 1996 el Consejo Europeo pidió que se examinase cómo y en qué medida podrían contribuir los Parlamentos nacionales a las tareas de la

función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en E. García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 386 y ss., con un estudio en profundidad de las fórmulas de control y participación de los diferentes Parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios.

¹⁵ M. P. Chiti, «Delimitación o reparto de competencias entre Unión Europea y Estados miembros», en E. García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 69 y ss.

Unión y así paliar el déficit democrático. Ello condujo a la redacción del Protocolo del Tratado de Amsterdam sobre el papel de los Parlamentos nacionales, en el que se establece ya un procedimiento específico para la participación de los Parlamentos nacionales en la actividad comunitaria, aunque hay que recordar que, en este sentido, ya se recogía la Declaración número 13 del Tratado de Maastricht de 1992 con mero valor interpretativo (mientras que el Protocolo tiene carácter vinculante).

La Declaración número 23 del Acta Final del Consejo de Niza se refiere al papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea en el sentido de la necesidad de reforzar el carácter democrático y participativo del proceso de decisión comunitario y de la Unión Europea, que no debe depender sólo de las reformas internas de la Unión, sino sobre todo de un nuevo y más significativo aporte al proceso de decisión europeo de los órganos representativos nacionales, ya que esta mayor interacción entre instituciones europeas y Parlamentos nacionales sería un paso natural dentro del modo en que hasta ahora ha evolucionado la Unión Europea.

De esta necesidad de una más directa implicación de los Parlamentos nacionales en los procedimientos europeos se hizo eco también el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea ¹⁶.

Finalmente hay que señalar que el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura de la Unión Europea, tal y como dispuso la Declaración número 23 del Acta Final del Tratado de Niza, ha sido uno de los objetos de debate más importantes de la Convención para el Futuro de Europa que se encargó de redactar el Proyecto de Constitución Europea y, por tanto, es uno de los aspectos que se han tratado de resolver en la Constitución Europea, como se encargó de señalar el Prefacio del Proyecto de Constitución que se presentó a la cumbre de Salónica en junio de 2003.

A continuación vamos a examinar las diferentes medidas adoptadas desde el seno de la Unión Europea para aumentar la legitimidad democrática, y en concreto, la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) y el Protocolo anejo a Amsterdam sobre el papel de los Parlamentos nacionales.

3.2. La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC)

3.2.1. Origen y evolución de la COSAC

En una Conferencia celebrada en Madrid en mayo de 1989, los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad Europea acordaron reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea a través de la reunión conjunta de las Comi-

¹⁶ Com. 2201.428 definitivo, de 25 de julio de 2001.

siones o Comités especializados en asuntos comunitarios existentes en cada uno de los Parlamentos nacionales.

Los días 16 y 17 de noviembre de ese mismo año se reunieron los citados Comités en París con representantes del Parlamento Europeo, dando así origen a la I Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios, y acordaron intensificar el intercambio de información y reunirse a partir de entonces dos veces al año con el objeto de discutir temas de interés común.

La COSAC permite un regular intercambio de información así como de opiniones o actitudes sin afectar en absoluto a las competencias y prerrogativas de los órganos parlamentarios de la Unión Europea.

El Protocolo número 9 anejo al Tratado de Amsterdam sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea autoriza a la COSAC a redactar todas las declaraciones comunes (denominadas contribuciones) que dicha Conferencia estime necesario dirigir a las instituciones comunitarias y para examinar las actividades, propuestas e iniciativas legislativas de la Unión, aunque dichas contribuciones no vincularán en absoluto a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.

El consenso general que ha existido entre los Parlamentos nacionales participantes en la COSAC ha permitido que esta Conferencia haya ido aumentando en la práctica su capacidad operativa a lo largo de los años que han transcurrido desde su creación.

Un ejemplo claro de ello son las llamadas Conclusiones de Dublín, texto adoptado por la XV COSAC celebrada en Dublín los días 15 y 16 de octubre de 1996. Estas Conclusiones se resumen en dos bases o puntos: por una parte, sugieren algunas mejoras prácticas en el propio funcionamiento de la COSAC y, por otra parte, se refieren a la necesidad de reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. No es descabellado afirmar que estas Conclusiones son la razón de que en el Tratado de Amsterdam se reconociera por primera vez el papel de la COSAC a través de la adopción del Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales (cuyas consecuencias prácticas para el funcionamiento de la COSAC fueron examinadas por primera vez en la XVII COSAC, celebrada en Luxemburgo los días 13 y 14 de noviembre de 1997).

Existe consenso en reconocer que la Conferencia ha de ser un foro para el intercambio de información y no un órgano designado a tomar decisiones. Al mismo tiempo, la COSAC hace posible identificar el clima de opinión en relación con ideas específicas. Así, por ejemplo, en febrero de 1995 en París se produjo un claro consenso de todos los participantes contra la propuesta de la Presidencia de la COSAC de establecer una segunda Cámara en la Unión integrada por representantes de los Parlamentos nacionales.

3.2.2. *Funcionamiento de la COSAC*

Con el objeto de facilitar y mejorar los trabajos de la COSAC, se elaboró en la IV COSAC de Luxemburgo (6 y 7 de mayo de 1991) el primer Regla-

mento de Procedimiento, que sería adoptado en la V COSAC de La Haya (4 y 5 de noviembre de 1991). Este Reglamento sería modificado en varias ocasiones posteriores: así, en la X COSAC de Atenas (9 y 10 de mayo de 1994), en la XIV COSAC de Roma (24 y 25 de junio de 1996) o en la XXI COSAC de Helsinki (11 y 12 de octubre de 1999). Este citado en último lugar (Reglamento aprobado en Helsinki) fue derogado y sustituido por un nuevo Reglamento de Procedimiento en la XXIX COSAC, celebrada en Atenas los días 5 y 6 de mayo de 2003, que es el actualmente vigente.

En el Reglamento de Procedimiento se recogen todas las reglas relativas al funcionamiento y organización de las reuniones de la COSAC.

Respecto a la frecuencia y fechas de las reuniones de la COSAC, se distingue entre la celebración de una reunión ordinaria por cada Presidencia y la celebración de reuniones extraordinarias cuando ello sea adoptado por mayoría de los Presidentes de las Comisiones o Comités especializados en asuntos comunitarios existentes en cada uno de los Parlamentos nacionales y del organismo apropiado de la Unión Europea. También se prevé la reunión ordinaria y la reunión extraordinaria de los Presidentes de las Comisiones o Comités especializados en asuntos comunitarios existentes en cada uno de los Parlamentos nacionales, así como la posibilidad de crear grupos de trabajo para estudiar asuntos concretos relacionados con las actividades de la Unión Europea.

Las reuniones de la COSAC serán en principio públicas. Las reuniones ordinarias tendrán lugar en el del Estado miembro que ostenta la Presidencia de turno del Consejo, mientras que el resto de las reuniones (reuniones extraordinarias de la COSAC, reuniones de los Presidentes de las Comisiones parlamentarias nacionales y reuniones de los grupos de trabajo) podrán ser celebradas en otros lugares diferentes.

La duración de la reuniones de la COSAC, tanto ordinarias como extraordinarias, será de un día y medio.

Las lenguas oficiales de la COSAC son el inglés y el francés, tanto para la celebración de las reuniones como para redacción de documentos y, por ello, los Parlamentos nacionales cuando se dirijan por escrito a la COSAC deben hacerlo utilizando una de estas lenguas.

Por lo que respecta a la composición de las delegaciones para las reuniones ordinarias y extraordinarias de la COSAC establece el Reglamento que cada Parlamento nacional podrá determinar la composición de su delegación con el límite máximo de seis miembros de su Comité o Comisión de Asuntos Europeos, mientras que el Parlamento Europeo estará representado por seis miembros. Podrán acudir, asimismo, a las reuniones de la COSAC, con derecho a participar en los debates, tres observadores del Parlamento de cada Estado candidato a pertenecer a la Unión Europea siempre y cuando se hayan iniciado ya negociaciones oficiales entre la Unión Europea y el país o países en cuestión y se así se haya solicitado por el Parlamento del país candidato¹⁷.

¹⁷ Precisamente la inclusión de esta posibilidad en el Reglamento de Procedimiento de la COSAC fue el motivo de la reforma que sufrió en mayo de 1994 en Atenas.

La Presidencia de la COSAC la ostentará la Comisión o Comité de Asuntos Europeos del Parlamento nacional del Estado miembro que ejerza en cada momento la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea. Se habla, asimismo, de una *Troika* presidencial de la COSAC que estará integrada por la Presidencia actual, la Presidencia precedente y la Presidencia siguiente, junto con el Parlamento Europeo.

La Secretaría del Parlamento nacional que ostenta la Presidencia de la COSAC realizará las labores de Secretaría, asistida por las Secretarías de los Parlamentos nacionales de los restantes Estados miembros y del Parlamento Europeo.

El orden del día inicial de los asuntos a tratar por la COSAC en sus reuniones del año siguiente se discute en la última reunión ordinaria del año en curso. Se redacta un borrador por parte de la *Troika* Presidencial de la COSAC y será en la propia reunión cuando se decidirá sobre el orden del día o agenda final.

Con el tiempo, la agenda de la COSAC ha venido a incluir dos tipos de asuntos específicos: las cuestiones institucionales y los asuntos relativos a políticas concretas. En Bonn en octubre de 1994, por ejemplo, se discutió sobre la subsidiariedad, así como sobre la seguridad interna y el medio ambiente; en París el debate sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea se acompañó con la discusión acerca del tema del fraude.

Las discusiones institucionales otorgan al Parlamento Europeo la oportunidad de presentar propuestas prácticas para mejorar el control parlamentario. En Atenas, por ejemplo, el Parlamento Europeo propuso que cada año el programa legislativo de la Unión debería remitirse a los Parlamentos de los Estados miembros inmediatamente después de su adopción. También sugirió que el desarrollo del programa legislativo debería debatirse en la COSAC cada otoño.

El formato de las reuniones ha experimentado cambios en estos años. Así, se ha convertido en una práctica regular actual que las reuniones estén dirigidas por el Primer Ministro y el Ministro de Asuntos Exteriores del país que ostenta la presidencia del Consejo (y, por tanto, de la COSAC).

Conforme al Protocolo del Tratado de Amsterdam sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, la COSAC puede redactar declaraciones comunes, denominadas contribuciones, y remitírselas a las instituciones de la Unión Europea. Las distintas delegaciones nacionales pueden proponer que se adopten contribuciones en el seno de la COSAC y se redactará un borrador de la misma si así se decide en la reunión de la COSAC, siendo enviado a las delegaciones nacionales con tiempo suficiente antes de la celebración de la reunión de la COSAC en que vaya a ser discutido. La adopción de la contribución requiere la unanimidad de las delegaciones presentes en la reunión de la COSAC, no obstante a estos efectos la abstención de una o varias delegaciones.

Si la reunión de la COSAC decide redactar un comunicado con los resultados de su reunión, se redactará por la *Troika* Presidencial un proyecto

del mismo, pudiéndose incluir como anexo las posibles contribuciones adoptadas por la COSAC. Los comunicados serán enviados por la Secretaría de la COSAC a los Parlamentos de los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea.

3.3. El Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea

Para impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión en aquellos asuntos que consideren de especial interés se aprobó junto con el Tratado de Amsterdam el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

El Protocolo, al incorporarse al Tratado, tiene carácter vinculante y ostenta el mismo rango que el propio Tratado.

El Protocolo comienza recordando que el control por los Parlamentos nacionales a sus Gobiernos respecto de las actividades de la Unión es un asunto propio de la organización constitucional y de la práctica de cada Estado miembro, es decir, se afirma el principio de autonomía institucional que rige en cada Estado miembro para la aplicación del Derecho comunitario.

La intención del Protocolo es fomentar y estimular un mayor compromiso y participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea y aumentar la posibilidad y capacidad que éstos tienen en el marco institucional de la Unión para expresar sus opiniones en asuntos que puedan ser de particular interés para ellos.

Para ello se distinguen esencialmente dos bloques de medidas en este Protocolo número 9 anejo al Tratado de Amsterdam: por una parte, se establecen una serie de pautas dirigidas a mejorar la información en asuntos comunitarios de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros¹⁸ y, por otra parte, se trata de facilitar la cooperación interparlamentaria a través de la COSAC.

La remisión de información se entiende como un deber vinculante enmarcado en el deber que tienen las instituciones europeas y los Gobiernos de ayudar a los Parlamentos nacionales en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el principio de cooperación leal y dentro de los límites impuestos por el principio de autonomía institucional. Por su parte, la colaboración interparlamentaria supone también la aplicación del principio de cooperación leal a las relaciones entre los Parlamentos de la Unión.

¹⁸ Se estima por algún autor que este Protocolo núm. 9 anejo al Tratado de Amsterdam sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea es un ejemplo claro de comunitarización del Derecho parlamentario de los Estados miembros, ya que viene a homogeneizar algunos aspectos de una cuestión de regulación típicamente interna como es la participación parlamentaria en los asuntos comunitarios [P. Pérez Tremps, «La débil “parlamentarización” de la integración en España», en E. García de Enterría (dir.), *La enrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 401 y ss., esp. p. 411].

Respecto a la primera de las cuestiones que aborda el Protocolo (la remisión obligatoria información) se prevé, por una parte, la rápida transmisión a los Parlamentos nacionales de los documentos de trabajo de la Comisión (Libros Verdes, Libros Blancos y Comunicaciones), así como de las propuestas legislativas, aunque no se especifica quién es el sujeto concreto que tiene que cumplir con el deber de remitir la información.

Por otra parte, se señala que entre la presentación por la Comisión Europea de una propuesta legislativa al Consejo y al Parlamento Europeo y su discusión (o adopción de un acto o adopción de una posición común) en el Consejo deberá transcurrir un período de seis semanas. El fin de este plazo es permitir el control parlamentario *ex ante* sobre la política de la Unión Europea y las propuestas legislativas antes de que sean adoptadas. Este control se une, además, al control *ex post* de las actuaciones de los miembros del Consejo que tienen los Parlamentos nacionales en virtud de las reglas sobre el acceso a los documentos del Consejo¹⁹.

Parece que ese plazo de seis semanas es considerado por la COSAC y por algunos autores como poco generoso y que generalmente no es real, dado que los trámites burocráticos y la determinación por parte del Gobierno del *dies a quo* suelen hacer que en la práctica se recorte considerablemente. Entre las diversas soluciones que presenta a este problema, se propone que sea el propio Consejo el que remita las propuestas y la documentación a los Parlamentos nacionales en el mismo momento que lo hace a los Gobiernos²⁰.

Como segunda cuestión del Protocolo, se entiende que la cooperación interparlamentaria es decisiva, asimismo, para la implicación de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos. Por ello, como ya hemos indicado *supra*, la adopción del Protocolo en el Tratado de Amsterdam supuso el reconocimiento formal por primera vez de la llamada «Conferencia de los Comités para asuntos europeos de los Parlamentos de la Unión Europea», la COSAC, como organismo en el que los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo intercambian sus opiniones, discuten temas de interés común y realizan declaraciones comunes.

En virtud de este Protocolo número 9, la COSAC puede redactar contribuciones o declaraciones comunes dirigidas a las instituciones europeas, especialmente sobre la base de proyectos de textos legales que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros le hubieran remitido (a la COSAC) por la naturaleza del asunto a tratar en dichos proyectos.

Puede examinar cualquier propuesta o iniciativa legislativa en relación con el establecimiento de un área de libertad, seguridad y justicia que pudiera tener efectos directos en los derechos y libertades de los individuos, debiendo

¹⁹ *Vid.* el Reglamento interno del Consejo adoptado en virtud del artículo 207.3 del Tratado de la Comunidad Europea.

²⁰ M. Delgado-Iribarren García-Campero, «La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en E. García de Enterría (dir.), *La enrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 365 y ss.

informar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión de las contribuciones adoptadas por la COSAC al respecto.

La COSAC puede dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que le parezca apropiada sobre las actividades legislativas de la Unión, especialmente en lo que se refiere a la aplicación del principio de subsidiariedad, al área de libertad, seguridad y justicia, así como a cuestiones sobre los derechos fundamentales.

Como ya hemos apuntado *supra*, las contribuciones de la COSAC no vincularán en absoluto a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.

Las consecuencias prácticas de este Protocolo para el funcionamiento de la COSAC serán examinadas por primera vez en la XVII COSAC, celebrada en Luxemburgo los días 13 y 14 de noviembre de 1997.

3.4. El Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea anejo al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

3.4.1. Planteamiento

A causa de la especial preocupación generada durante los últimos años en torno al papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea era inevitable que se previese en la Constitución Europea una regulación en torno a esta cuestión.

Ha sido, concretamente, en el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

De este modo, puede afirmarse que indirectamente se ha conseguido una cierta europeización de la concepción del papel de los Parlamentos nacionales, pues ya no va a corresponder exclusivamente a los Estados miembros la definición de la función misma de los Parlamentos nacionales. Este equilibrio entre lo interno y lo europeo sería un punto de partida desde un punto de vista general.

3.4.2. Contenido general del Protocolo

El Protocolo número 1 sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, anejo a la Constitución Europea, reconoce, en primer lugar, que el modo en que cada Parlamento nacional ha de realizar el control de su propio Gobierno con respecto a las actividades de la Unión atañe a la organización y práctica constitucional propias, es decir, sería una cuestión interna de cada Estado.

Añade seguidamente que se desea impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea, incre-

mentando su capacidad para manifestar su opinión sobre las propuestas legislativas y otros asuntos que consideren de especial interés.

Para reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, se estima que han de mejorarse dos aspectos, que son los que tratará el Protocolo: primeramente, el deber de remitir información a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y, en segundo lugar, la cooperación interparlamentaria.

Como puede observarse, este Protocolo sigue la misma sistemática que el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam, pero veremos a continuación que el contenido se ha ampliado y se ha perfeccionado mucho, atendiendo a las sugerencias de reforma y mejora que desde distintos foros venía propugnándose, especialmente por lo que respecta a la información a los Parlamentos nacionales.

3.4.3. *El deber de remisión de información a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros*

Se exige por el Protocolo que todos los documentos de consulta de la Comisión (Libros Blancos, Libros Verdes, Comunicaciones) sean transmitidos directamente por la Comisión a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros cuando se publiquen

Esto por lo que se refiere a los documentos de consulta, pero también se establece que todas las propuestas legislativas remitidas al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros se remitirán al mismo tiempo por la Comisión a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. La remisión por la Comisión significa que se ha adoptado una mejora en este sentido respecto del Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam, según el cual eran los propios Gobiernos los encargados de la remisión.

La Comisión remitirá, asimismo, a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros, el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política que presente a ambas instituciones.

Hasta ahora nos hemos referido a los instrumentos que se arbitran en la Constitución para procurar el fortalecimiento de los Parlamentos nacionales cuando las relaciones han sido iniciadas por las instituciones comunitarias, pero es preciso señalar que se recoge, también como novedad en este Protocolo, un derecho de los Parlamentos nacionales de dirigirse directamente a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión (por tanto, iniciando los Parlamentos nacionales la relación jurídica, a diferencia de los casos anteriores) remitiendo un dictamen motivado sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento previsto en el Protocolo relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que *infra* comentaremos.

Tal como venía propugnando la COSAC en diferentes Contribuciones y también la doctrina, debían introducirse medidas para lograr que el plazo

de seis semanas que el Protocolo de Amsterdam disponía fuese real y no se viese reducido por la lentitud burocrática o el incierto *dies a quo* que podía establecer el Gobierno para efectuar las remisiones de información a los Parlamentos nacionales.

La Convención tomó nota de estos problemas que la COSAC le había hecho saber y, en este sentido, señala el Protocolo que 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 y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo de Ministros con miras a su adopción o a la adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo ha de transcurrir un plazo de seis semanas, que han de transcurrir necesariamente, ya que no podrá constatarse ningún acuerdo sobre una propuesta legislativa salvo en casos urgentes debidamente motivados. Es, indudablemente, ésta una medida que tiende a fortalecer el papel de los Parlamentos nacionales en la elaboración del Derecho comunitario.

Asimismo, entre la inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo de Ministros y la adopción de una posición deberá transcurrir un plazo de diez días, lo cual supone que se prolonga en la práctica diez días el plazo de seis semanas.

Otra regla que se ha introducido *ex novo* en este mismo sentido es que los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo de Ministros, incluidas las actas de las sesiones del Consejo de Ministros en las que éste delibere sobre propuestas legislativas, se comunicarán directamente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros al mismo tiempo que a los Gobiernos de los Estados miembros.

En los apartados finales de este Protocolo, en coherencia con el artículo IV-444 de la Constitución Europea, se prevé el deber de informar previamente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros cuando el Consejo Europeo decida sustituir un procedimiento especial de elaboración de leyes o leyes marco europeas por un procedimiento ordinario y cuando decida sustituir la regla de la unanimidad por la regla de la mayoría cualificada en un ámbito concreto.

En el artículo 7 de este Protocolo se afirma también que el Tribunal de Cuentas debe remitir a título informativo su Informe Anual a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

3.4.4. La cooperación interparlamentaria

En este aspecto de la cooperación interparlamentaria, el Protocolo de la Constitución no introduce reformas con respecto al Protocolo anterior.

Se afirma que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente el modo de organizar y potenciar de manera eficaz y regular la cooperación interparlamentaria en el seno de la Unión Europea.

Asimismo, la COSAC podrá dirigir al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conve-

niente. La COSAC fomentará además el intercambio de información y de prácticas idóneas entre los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas.

La COSAC podrá organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir temas de política exterior y de seguridad común, así como de política común de seguridad y de defensa.

Las aportaciones de la Conferencia no vincularán en absoluto a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros ni prejuzgarán su posición como ya señalara el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam.

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

Igualmente decisivo sobre la cuestión del papel de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y su reforzamiento en el contexto jurídico comunitario es el Protocolo número 2 anejo a la Constitución, Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cuyas menciones más representativas se refieren precisamente al papel de los Parlamentos nacionales.

En este Protocolo se afirma primeramente que cada institución debe garantizar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Pero interesa destacar la disposición numerada en tercer lugar, según la cual la Comisión deberá remitir todas sus propuestas legislativas así como sus propuestas modificadas a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros al mismo tiempo que al legislador de la Unión.

Por su parte, el Parlamento Europeo remitirá sus resoluciones legislativas y el Consejo de Ministros sus posiciones a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros inmediatamente tras su adopción. Esta regla se prevé a efectos de que toda Cámara de un Parlamento nacional de un Estado miembro pueda en el plazo de seis semanas (contado a partir de la fecha de transmisión de la propuesta legislativa de la Comisión) enviar a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión un dictamen motivado donde exponga las razones por las que considera que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Respecto de la vinculación de este régimen jurídico, la Constitución Europea ciertamente se limita a decir que el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales.

No obstante, mayor eficacia tiene otra regla jurídica a cuyo tenor cuando los dictámenes motivados sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de la propuesta de la Comisión representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, la Comisión deberá volver a estudiar su propuesta (regla seis del Protocolo citado, con matices).

Este régimen jurídico se completa con una importante regla según la cual se atribuye al Tribunal de Justicia la competencia para conocer de los

recursos por incumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de un acto legislativo y aquella otra según la cual la Comisión ha de motivar las propuestas que realice en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Desde luego esta exigencia de motivación es un baluarte importante del control judicial porque lo hace posible a efectos de observar si hay una motivación suficiente o no.

Finalmente se establece que la Comisión Europea ha de presentar al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros un informe anual sobre la aplicación del principio de subsidiariedad.

IV. OTRAS POSIBLES SOLUCIONES QUE SE HAN APUNTADO POR LA DOCTRINA PARA LOGRAR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ARQUITECTURA EUROPEA

4.1. Planteamiento

El aumento de la legitimidad democrática debe producirse tanto en el Parlamento Europeo como en los Parlamentos nacionales, pero, por lo que a nosotros respecta, vamos a centrar ahora la cuestión en las diversas propuestas que se han barajado para restaurar a los Parlamentos nacionales en sus prerrogativas legislativas otorgándoles una influencia significativa en la elaboración de la legislación de la Unión Europea.

A pesar de que, como hemos visto, el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea no es inexistente (pues se extiende a las importantes funciones que hemos analizado *supra*, y además últimamente se ha visto reconocido y bastante reforzado mediante las diferentes medidas de la Unión a las que acabamos de referirnos), la doctrina jurídica y los políticos han venido presentando diversas propuestas para aumentar y mejorar aún más la participación de los Parlamentos nacionales en el marco de los procesos de la Unión Europea y así reforzar la legitimación democrática de la legislación europea.

Básicamente estas propuestas se pueden reconducir a dos: un mayor papel de los Parlamentos nacionales en el Consejo y un mayor papel de los Parlamentos nacionales en los procedimientos legislativos europeos.

4.2. Propuestas para reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en el Consejo

Los caracteres actuales de la arquitectura europea (el «triángulo institucional» y su actual equilibrio, el reparto de competencias entre las instituciones nacionales y las europeas) deberían mantenerse. Simplemente, lo que debería variar es la representación y la confrontación de intereses nacio-

nales en el Consejo, que debería tener lugar, por así decirlo, sobre una base más democrática.

Para este fin, el Derecho de la Unión debería facilitar, en primer lugar, la tarea de control por parte de los Parlamentos nacionales tanto como sea posible.

El obstáculo principal para el control parlamentario sobre las reuniones y deliberaciones del Consejo fue su confidencialidad, pero en este sentido las cosas han evolucionado considerablemente a raíz de la Decisión del Consejo 2000/23/CE sobre la mejora de la información de las actividades legislativas del Consejo y el registro público de los documentos del Consejo²¹.

Las previsiones del Protocolo número 9 deben ser reformadas en la línea de varias Contribuciones dirigida por la COSAC a las instituciones de la Unión²², pues en ella se nos ofrece una relación de los problemas con que hasta el momento se siguen encontrando los Parlamentos nacionales a la hora de controlar a sus ejecutivos. Entre otros, se señala la reducción efectiva del plazo de seis semanas a causa de los trámites burocráticos o de una remisión quizás interesadamente retrasada por parte de los Gobiernos nacionales. También se alude a la ausencia de control parlamentario sobre ciertos ámbitos como la PESC o los procedimientos de cooperación reforzada. Así lo ha entendido la Convención que se encargó de redactar la Constitución Europea, que adoptó muchas de las sugerencias mencionadas en las Contribuciones de la COSAC en el nuevo Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea incluido en la Constitución.

Una propuesta para lograr que los Parlamentos nacionales desarrollen medios más efectivos de control sobre su respectivo Gobierno es que estas interacciones Parlamento-Gobierno sean objeto de una regulación común europea y que no se dejen como hasta ahora a leyes nacionales diferentes²³. Sin embargo, es dudosa la compatibilidad de esta propuesta con el principio de autonomía institucional y con la obligación de la Unión Europea de respetar las identidades de sus Estados miembros. Además, hay que constatar que en la práctica todos los Estados miembros han reforzado el control parlamentario sobre los asuntos europeos mediante diferentes formas y medidas exclusivamente nacionales (no mediante reglas europeas uniformes) y así debería seguir siendo, ya que la concurrencia de una diversidad *de factores* políticos, jurídicos, sociales y culturales sitúan a cada Parlamento en un contexto propio distinto del de otros²⁴.

²¹ DOCE, núm. L 9, 13 de enero de 2000, p. 22.

²² XXIII COSAC, celebrada en Versalles los días 16-17 de octubre de 2000, y XXIV COSAC, celebrada en Estocolmo en mayo de 2001. Se incluyen en la contribución las reformas propuestas para solucionar estos problemas.

²³ Comunicación del Primer Ministro italiano Amato al Congreso de los Diputados italiano, que se puede consultar en www.governo.it/servizi/interventi.

²⁴ Crítica de M. Delgado-Iribarren García-Campero, «La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en E. García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 365 y ss.

Desde la perspectiva de reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en el Consejo, se han presentado soluciones basadas en la participación directa de los Parlamentos en el Consejo.

Así, por ejemplo, se ha hablado de que los parlamentarios sean miembros del Consejo accediendo a las delegaciones nacionales junto a los funcionarios que asisten a los ministros. Ello requeriría solamente una modificación de las reglas de procedimiento del Consejo y no sería necesaria la reforma del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea. Dicha medida no tendría por supuesto el objeto de sustituir al control parlamentario a nivel nacional, sino que, muy al contrario, este tipo de «acceso» podría constituir un instrumento de control complementario y un medio de comunicación en tiempo real entre los Gobiernos y los Parlamentos en el curso de las negociaciones en el Consejo²⁵.

Se propone, también como medida para dotar de una mayor efectividad al control parlamentario del Consejo como órgano legislativo, la adopción de un acuerdo según el cual la composición del Consejo esté abierta a dos parlamentarios nacionales, uno representante de la mayoría parlamentaria y el otro de la oposición. De este modo se dice que se podrían seguir de cerca las actuaciones de los ministros nacionales en el Consejo e informar a los Parlamentos nacionales y, además, las propuestas legislativas de especial interés podrían discutirse en el Parlamento nacional sobre la base de una información completa de primera mano²⁶.

En esta línea de introducir la representación parlamentaria en el propio Consejo sugiere Rubio Llorente²⁷ la designación de los representantes nacionales en el Consejo (al menos en su formación de asuntos generales) por el Parlamento y no por el Gobierno, siendo además éstos responsables ante el Parlamento, ya que, según él, con ello se lograría quebrar la concesión que hoy existe entre el interés orgánico de los Gobiernos en liberarse del control parlamentario y la tendencia a una expansión incesante de las competencias de la Unión.

Junto al control propiamente dicho de la acción de Gobierno en los asuntos europeos, hemos señalado *supra* la necesidad de un control más intenso por parte de los Parlamentos nacionales en las políticas de sus Gobiernos de designación de cargos europeos. Con ello no sólo se incrementaría la influencia de los Parlamentos nacionales, sino que además se lograría reforzar la legitimación directa de las personas designadas y de sus instituciones. A este respecto se propone²⁸ que se considere si no sería mejor

²⁵ F. Maiani, «Role of National Parliaments in EU legislative procedures. Reform perspectives», en D. Melissas e I. Pernice, *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, op. cit., pp. 95 y ss.

²⁶ I. Pernice, «The role of National Parliaments in the European Union», en D. Melissas e I. Pernice, *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, op. cit., pp. 73 y ss.

²⁷ F. Rubio Llorente, «El futuro político de Europa, II», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 90, 1999, p. 37.

²⁸ I. Pernice, «The role of National Parliaments in the European Union», en D. Melissas e I. Pernice, *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, op. cit., pp. 73 y ss.

que dichos nombramientos los realizase el Parlamento Europeo, cuando menos el del Presidente de la Comisión.

4.3. Propuestas para involucrar directamente a los Parlamentos nacionales en los procedimientos legislativos europeos

Opinan algunos autores²⁹ que la única solución al problema del déficit democrático sería la asociación directa de los Parlamentos nacionales en los procedimientos legislativos europeos, entendiendo por «asociación» la inclusión formal en los procedimientos legislativos de una ratificación por los Parlamentos nacionales. La crítica que se puede hacer a esta idea es que el precio de dicho aumento de legitimación democrática sería una disminución importante en la efectividad de las decisiones de la Unión Europea, además del aumento de la complejidad procedimental y de que, desde la perspectiva del Derecho comunitario, tal solución es incompatible con el principio del artículo 7 del Tratado de la Comunidad Europea, según el cual las tareas encomendadas a la Comunidad son realizadas o llevadas a cabo por sus propias instituciones. De este modo, esta solución propuesta por estos autores iría en contra de la propia idea de la integración europea.

Para otorgar a los Parlamentos nacionales de representación directa en los procedimientos legislativos de la Unión, pero a través una institución distinta del Consejo, se han lanzado diferentes propuestas.

En primer lugar, se ha propuesto crear un Parlamento Europeo con dos Cámaras, una de ellas para miembros electos que sean a la vez miembros de los Parlamentos nacionales y la otra para representar a los Estados miembros según el modelo del Bundesrat alemán o del Senado estadounidense³⁰. La aceptación de esta solución supondría reintroducir un mandato dual para los miembros del Parlamento Europeo y, por tanto, al menos *a priori*, un retroceso respecto del logro del sufragio universal para los eurodiputados del Parlamento Europeo que se introdujo en 1979 y, por otra parte, iría en detrimento de una mayor democratización de la Unión.

Una segunda propuesta a considerar sería la de la creación en el Parlamento Europeo de una segunda Cámara legislativa (y que actuase, por tanto, junto al Parlamento Europeo y al Consejo) compuesta por parlamentarios nacionales. En este sentido se han sugerido distintas formas para dicha Cámara, como la creación de un Comité de Relaciones Exteriores que operase sólo en el marco de la PESC³¹, o como la atribución de efectos legales

²⁹ Por todos, *vid.* G. Vaubel, en Winter, Curtin, Kellermann y De Witte (coords.), *Reforming the TUE*, La Haya, 1996, pp. 198 y ss.

³⁰ Discurso pronunciado por parte del Ministro alemán de Asuntos Exteriores Joschka Fischer en mayo de 2000 en la Humboldt-Universität de Berlín, «Vom Staatenverbund zur Föderation», par. 35 (<http://www.WHI-berlin.de/fischer.htm>).

³¹ Guena, *Rapport d'information n. 24, fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union Européenne sur la réforme des institutions de l'Union Européenne*, París, 1995, p. 39; Patten, «Sovereignty and Democracy

vinculantes a las contribuciones de la COSAC³². Contra esta segunda propuesta se ha argumentado que la existencia de una Cámara de parlamentarios nacionales debilitaría al Parlamento Europeo, entorpecería los procedimientos legislativos y, lejos de simplificar el sistema institucional de la Unión y hacerlo más transparente para acercar la Unión a los ciudadanos en el sentido de la Declaración número 23 de Niza (párrafos 5 y 6) y hacer a éstos partícipes en la gobernanza europea, complicaría aún más el marco institucional actual. Además, su función sería exactamente la misma que ya están haciendo sus respectivos Gobiernos en el Consejo y, por lo tanto, no tendría sentido una Cámara así.

En general, contra ambas propuestas de crear una Cámara de parlamentarios nacionales se aduce que, dada su composición, reflejaría y representaría intereses nacionales. Su coexistencia con el Consejo daría como resultado una sobrerrepresentación de intereses nacionales potencialmente perjudiciales para la capacidad de la Unión de perseguir un genuino interés común. Por otra parte, partiendo de que las delegaciones parlamentarias que formarían parte de dicha asamblea reflejarían las mismas mayorías nacionales que apoyan —a nivel nacional— a los Gobiernos representados en el Consejo, hay razones para pensar que dicha asamblea no podría llegar a desarrollar una estrategia política independiente, de modo que esta nueva institución habría perdido su inicial finalidad, que era la de contrarrestar y equilibrar la predominancia del Consejo.

Por otra parte, aunque no sea el espíritu de los Tratados, los Consejos de Ministros ya están cumpliendo el papel de Cámaras de representación territorial o Cámaras de representantes de los Estados, pues en la práctica los Consejos de Ministros funcionan como auténticas Conferencias Inter-gubernamentales de carácter sectorial, donde los miembros del Consejo son llamados los Estados miembros. En este sentido se afirma que sería más efectivo dejar que los Consejos de Ministros funcionen como Cámaras de representación territorial que crear una Cámara Parlamentaria de representación territorial³³.

V. CONCLUSIONES RESPECTO DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS PARA MEJORAR ESE DÉFICIT DEMOCRÁTICO

La institucionalización de un papel directo por parte de los Parlamentos nacionales en los procedimientos legislativos nacionales podría afectar de modo negativo a la efectividad, coherencia y transparencia del marco ins-

in the European Union», discurso pronunciado en Oxford en octubre de 2000, que puede consultarse en <http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/patten/speeches>.

³² Jürgens, «A federal option for the EC or a permanent democratic deficit», en Flintermann, Heringa y Waddintong (coords.), *The evolving role of Parliaments in Europe*, Antwerpen, 1994, pp. 83 y ss.

³³ J. Borrell Fontelles, «Un análisis prospectivo de la nueva estructura de la Unión Europea», en E. García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pp. 313 y ss.

titucional comunitario, sin solucionar además el problema del déficit democrático de la Unión.

Las soluciones más coherentes a la cuestión de la predominancia de los ejecutivos en la Unión son las que tratan de atajar el problema por su raíz, es decir, los Parlamentos nacionales deberían centrarse completamente en el control de la política Europea de sus Gobiernos respectivos. La Comisión y el Parlamento Europeo deberían, por su parte, intensificar su diálogo con los Parlamentos nacionales. Durante los últimos años hemos asistido a una evolución en las dos direcciones señaladas, como muestran los Protocolos números 1 y 2 anejos al Tratado por el que se instituye la Constitución Europea, pero aún falta una práctica institucional sólida en algunos casos.

Hay además que afrontar otras reformas fundamentales para poder democratizar la Unión Europea, y así, en primer lugar, es necesario referirse a una clarificación de sus tareas, estructura y competencias. Esto haría el poder público europeo más comprensible para los ciudadanos, una condición *sine qua non* para la participación política. Aunque es preciso señalar a este respecto que la participación popular en la gobernanza europea dependerá principalmente de la voluntad y habilidad de los partidos políticos nacionales (y en el futuro quizás europeos) para involucrar a los ciudadanos en un significativo debate sobre las opciones de la política europea³⁴.

³⁴ *Vid.* el artículo 191.2 introducido mediante el Tratado de Niza y la Propuesta de la Comisión sobre el estatuto y financiación de partidos políticos europeos (<http://www.europa.eu.int/eur-lex>).