

LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA FUTURA UNIÓN EUROPEA

ÁNGEL MARTÍN PECIS *

SUMARIO: I. Introducción. II. Los Parlamentos Nacionales se quejan del déficit democrático existente en el procedimiento de decisión de la Unión Europea. III. Normativa comunitaria para mejorar la participación de los Parlamentos Nacionales en el proceso de decisión y de control. IV. Algunas propuestas sobre una posible participación de los Parlamentos Nacionales en la futura Unión Europea. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

No podemos pensar, que los Parlamentos Nacionales no participan de ninguna manera en el proceso de integración europeo, porque si pensásemos de esta forma nos estaríamos equivocando. La aprobación de los Tratados, los cambios en los mismos o la aprobación de la adhesión de nuevos miembros a la Comunidad necesita de la aprobación de las Cámaras Nacionales para llevarse a cabo. Además, los Parlamentos Nacionales son los encargados de transponer las Directivas europeas al derecho interno, a través de la aplicación de los procedimientos legislativos internos de cada Estado miembro. A todo esto se añade que los Parlamentos Nacionales tienen la obligación de controlar a sus gobiernos cuando éstos participan en las Instituciones europeas. De esa manera participan en los procedimientos de la Comunidad de una forma indirecta, a través de su influencia sobre sus respectivos ejecutivos. Sin embargo, los procedimientos de decisión y de control comunitarios han olvidado la participación directa de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura europea. Su participación se produce desde una posición interna, a distancia de las Instituciones comunitarias. Este hecho, a cuestionado la legitimidad democrática del proceso de integración, por lo que no es un hecho novedoso que se plantee una mayor participación europea de las Cámaras Nacionales en la Convención que prepara la Conferencia intergubernamental de 2004.

Muy al contrario, como señala Gisela Stuart a la Convención¹, la posible participación de los Parlamentos Nacionales en la estructura de decisión comunitaria es un tema ya recogido

* Alumno del período de docencia (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ D. STUART GISELA: Discurso aportado a la Convención Europea.

en los Protocolos Anexos a los Tratados de Maastricht, de Amsterdam y de Niza y en las reflexiones que se realizan en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea.

La cuestión de la participación o no participación directa de los Parlamentos Nacionales en el proceso de decisión comunitario, está englobada a mi juicio dentro de una reflexión generalizada, que se está produciendo sobre la necesidad que tiene la Unión Europea de conseguir un mayor grado de legitimidad, de transparencia, de cercanía y de democracia ante los propios ciudadanos comunitarios. La Unión Europea por su configuración, su naturaleza y sus peculiaridades² no ha conseguido, hasta la fecha, establecer una arquitectura institucional adecuada, que le permita cumplir con los retos económicos, sociales y políticos que los ciudadanos esperan de ella. Sus procedimientos de decisión y de control son complejos y confusos y demuestran la gran indefinición que en estos momentos predomina en la Comunidad Europea. El equilibrio entre las propias Instituciones europeas, que se ha establecido hasta la fecha, se ha hecho favoreciendo el poder intergubernamental de los Estados miembros a través del Consejo de Ministros de la Unión, Institución que representa a los gobiernos nacionales y que refleja los egoismos, los intereses, las particularidades y los temores de los propios ejecutivos.

La Unión Europea está sufriendo la enfermedad que según J. Delors más le podría perjudicar: la paralización política. No está renovando eficazmente su estructura Institucional y de decisión, por lo que si no lo hace, será difícil que pueda afrontar con suficientes garantías los retos que le esperan en el futuro.

Hoy no existe una idea clara sobre Europa, no se sabe qué finalidad política ha de tener la Unión y este hecho se refleja en el diseño institucional europeo y en los propios procedimientos de decisión y de control comunitarios. Frecuentemente se debate no sólo la conveniencia o no de la participación directa de los Parlamentos Nacionales, sino que se está debatiendo también sobre la legitimidad en la elección de las Instituciones comunitarias, sobre la conveniencia o no de clarificar las competencias de la Unión y de los Estados miembros, o sobre la necesidad de simplificar los Tratados a través de la elaboración de una Constitución para Europa. Sin embargo, hasta la fecha no se ha planteado un debate en profundidad sobre qué objetivos políticos ha de cumplir en el futuro la Unión Europea. Considero que hasta que no se consensúe, qué Europa políticamente queremos, será difícil establecer una estructura institucional clara, democrática y estable a nivel europeo. Para solucionar el déficit democrático denunciado a nivel general por las autoridades europeas y nacionales es necesaria la configuración de una estructura institucional europea democrática y representativa de los ciudadanos comunitarios, que responda con claridad a unos objetivos políticos, económicos, sociales y culturales consensuados por todos los Estados miembros. Sólo clarificando los objetivos políticos de la Unión Europea se podrá establecer una adecuada estructura institucional comunitaria, una acertada distribución de competencias y unos equilibrados, transparantes y más democráticos procedimientos de decisión y de control a nivel comunitario. Sólo sabiendo qué competencias y poder político tienen las instituciones comunitarias podremos saber qué competencias y funciones realizan las propias instituciones nacionales y por lo tanto si es conve-

² MELLADO PRADO: «Las instituciones de la Unión y sus órganos auxiliares», en LINDE, E.; MELLADO, P.; MIRALLES, P.; BACIGALUPO, M.; FERNÁNDEZ, C.; FUENTETAJA, J. A., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2000.

niente o no una participación directa en el proceso decisivo comunitario de los propios Parlamentos Nacionales. Como manifiesta J. Delors: «La Unión Europea necesita Instituciones fuertes, democráticas y eficaces fundadas sobre la doble legitimidad de los Estados miembros y de Instituciones de carácter federal»³.

Aceptar este planteamiento supondría el establecimiento de una Federación de Estados-Nación, no parece que por el momento esto se vaya a producir, por lo que nuestra reflexión deberá adecuarse a una estructura de decisión realista con los postulados que en la actualidad se están imponiendo.

La Comunidad Europea, desde hace más de cincuenta años ha venido avanzando en la integración paso a paso, a través de lo que Timothy Ganton Ash denominó pragmatismo evolutivo⁴. Los Estados miembros son muy reacios a desprenderse de sus soberanías nacionales, por lo que la cesión de competencias a la Unión suele producirse muy lentamente y cuando resulta imprescindible para avanzar mínimamente en la integración. Reflexionaremos por lo tanto sobre las ventajas e inconvenientes que sobre la estructura comunitaria en vigor podría producir una participación directa en el proceso comunitario de los Parlamentos Nacionales y dejaremos a un lado, por el momento, planteamientos federalistas o confederalistas para la Unión, aunque los hechos y la realidad internacional demuestren la necesidad de los mismos.

II. LOS PARLAMENTOS NACIONALES SE QUEJAN DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EXISTENTE EN EL PROCEDIMIENTO DE DECISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Los Parlamentos Nacionales continuamente inciden sobre el déficit democrático que en su opinión sufren los procedimientos de decisión comunitarios para justificar su participación en los mismos. En opinión de los Parlamentos Nacionales, la Unión Europea necesita parlamentarizarse y para ello necesita la participación directa de las Cámaras Nacionales. Como indica Luisa Fernanda Rudi: «La Participación de los Parlamentos Nacionales, en el proceso de integración, permite que la Unión Europea ejerza plenamente las competencias que se le han atribuido sin ser sospechosa de infringir principios democráticos de los Estados miembros. Su intervención permite comprender la arquitectura Institucional Europea, en tanto que modelo dinámico de integración, en el cual, se desarrollan nuevas competencias, en representación y con apoyo explícito de los ciudadanos representados por sus Parlamentos Nacionales»⁵. Según los Parlamentos Nacionales, el déficit democrático en el procedimiento de decisión comunitario se desarrolla por las siguientes vías:

En primer lugar, se quejan de la escasa legitimidad democrática de algunas de las Instituciones europeas al no ser elegidas directamente por los ciudadanos comunitarios. En su opinión, este hecho aleja a los ciudadanos de la Unión y convierten a la Comunidad en un poder burocrático elegido por otros y alejado de la realidad de los ciudadanos.

Denuncian a su vez, la poca participación que ostenta el Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo, única Institución comunitaria elegida directamente por los ciudadanos

³ J. DELORS. Groupement D'études et de Recherches, *Notre Europe*, Discurso: Despierta Europa.

⁴ Timothy GANTON ASH, «La orquesta Europea» en *El País*, 8 de junio de 2001.

⁵ L. Fernanda RUDI: «El papel de los Parlamentos Nacionales en Europa». Discurso, 2002.

comunitarios. En la Unión Europea, excepto las competencias de codecisión que comparten el Consejo con el Parlamento Europeo, el poder legislativo reside en las manos del Consejo, Institución con naturaleza no parlamentaria sino intergubernamental de difícil control⁶. Se quejan de la falta de transparencia del Consejo, tanto cuando actúa en el procedimiento legislativo, como cuando realiza sus trabajos administrativos.

Las Cámaras Parlamentarias Nacionales recuerdan que muchas de las competencias que en la actualidad ostentan las instituciones comunitarias fueron en su día reguladas por ellos mismos en los Estados miembros y sin embargo en la actualidad apenas poseen control sobre las mismas. Sucede que la ejecución de esas competencias a veces no está controlada ni a nivel comunitario, ni a nivel nacional.

Los Parlamentos Nacionales suelen quejarse además, de la mala comunicación que existe entre las Instituciones Comunitarias, los Gobiernos Nacionales y las Cámaras Nacionales. En su opinión, se deben fortalecer y mejorar los mecanismos de coordinación, para que la documentación legislativa de la Unión llegue pronto a los Parlamentos Nacionales, y de esta manera estos puedan estudiar la documentación y emitir una opinión al respecto. Además, inciden en que se ha de mejorar la coordinación entre los procedimientos de control nacionales existentes y el calendario legislativo comunitario.

Inciden a su vez, en que el déficit democrático en el proceso decisorio se acentúa cuando el Consejo utiliza para regular materias comprendidas en el segundo y tercer pilar procedimientos de decisión distintos al comunitario. (Recordemos brevemente, que en el procedimiento de decisión comunitario, la Comisión ejerce la iniciativa legislativa y el poder ejecutivo delegado por el Consejo. El Consejo ostenta el poder legislativo compartido con el Parlamento Europeo cuando se regulan materias de codecisión, y el poder ejecutivo, que habitualmente delega en la Comisión).

El Parlamento Europeo participa en el procedimiento de codecisión junto al Consejo y realiza una labor de control político sobre la Comisión, además de aprobar el Presupuesto de la Unión junto al Consejo. El TJCE se encarga de ejercer su jurisdicción sobre las materias que los Tratados le indican asegurando y garantizando el respeto del derecho comunitario)⁷.

El Consejo suele utilizar procedimientos de decisión distintos al comunitario, cuando quiere regular materias comprendidas en el segundo y tercer pilar no comunitarizadas. De esta manera, el Consejo monopoliza el poder ejecutivo y legislativo, dado que la Comisión Europea no puede ejercer su iniciativa legislativa, ya que la realiza el Consejo, y dado que no existe la codecisión, ya que es el Consejo quien legisla directamente, ni tampoco existe el control judicial del TJCE, ya que no se le ha concedido por los Tratados jurisdicción sobre estas materias, ni sobre estos procedimientos.

Parece evidente, que cuando el Consejo utiliza estos procedimientos utiliza las Instituciones comunitarias, pero no el procedimiento comunitario habitual. De esta manera evita el control del resto de las Instituciones Europeas. Por lo tanto, cuando el Consejo legisla y ejecuta materias no comunitarizadas utilizando procedimientos diferentes al comunitario, no existen apenas controles de su actuación, ni a nivel comunitario, ni a nivel nacional, por lo que algu-

⁶ DÍEZ DE VELASCO, M.; «Estructura Institucional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea» en *Las Organizaciones Internacionales*, editorial Tecnos, Madrid, 1999.

⁷ BACIGALUPO, M., *La justicia comunitaria*, M. Pons, 1995.

nos consideran que en materias de cooperación policial y judicial, en políticas económicas y monetarias en el marco de la Unión Europea y en políticas de exterior y de seguridad común, los procedimientos de control no son los más adecuados y las decisiones nacen en procedimientos simplemente intergubernamentales.

Ante todas estas irregularidades en el procedimiento, parece necesario preguntarnos, si la participación directa de las Cámaras Nacionales en el procedimiento de control y de decisión comunitario podría mejorar y eliminar estas irregularidades, o si por el contrario, el problema reside en la propia indefinición a la hora de fijar claramente unos poderes para la Unión, que serían desarrollados por unos procedimientos previamente establecidos.

III. LA NORMATIVA COMUNITARIA PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL PROCESO DE DECISIÓN Y DE CONTROL

Desde el Tratado de Maastricht se ha tenido conciencia de que era necesario mejorar la participación directa de los Parlamentos Nacionales en el sistema de decisión y de control de la Unión Europea. Para ello, el citado Tratado intentó mejorar los mecanismos e instrumentos de participación de los Cámaras Nacionales en el proceso de integración. Con la Declaración número 13 anexa al Tratado de Maastricht (relativa al Comité de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea), se reguló la participación de los Cámaras Nacionales en la Unión, estableciendo la necesidad de mejorar el sistema de información entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales y entre los Parlamentos Nacionales y los gobiernos de los Estados miembros. La declaración obligaba a comunicar a los Parlamentos Nacionales todos los documentos de consulta de la Comisión Europea y todas sus propuestas legislativas. Toda esta información debía ser remitida a las Cámaras Parlamentarias Nacionales con el tiempo suficiente para que estas pudieran analizar la documentación y pudieran crearse una opinión propia sobre los asuntos comunitarios. El objetivo de esta declaración era reforzar y mejorar la fluidez de los mecanismos de información entre las Instituciones Europeas, los Gobiernos de los Estados miembros y los Parlamentos Nacionales.

La siguiente Declaración, la Declaración 14 anexa al Tratado de Maastricht sugería la posibilidad de que se reuniesen miembros de los Parlamentos Nacionales con miembros del Parlamento Europeo, con el fin de que debatieran en una gran Conferencia parlamentaria las grandes orientaciones de la Unión Europea, esta Conferencia se denominó: Assises. Hay que decir, que todas estas Declaraciones y propuestas apenas han mejorado la participación de las Cámaras Nacionales en el procedimiento de decisión y de control comunitario. Problemas técnicos o de coordinación han impedido una verdadera efectividad de esta medida, por lo que el problema de la falta de información y comunicación se ha seguido dilatando hasta el momento actual.

El Tratado de Amsterdam, en su Protocolo anexo sobre el Comité de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea recuperó el problema e intentó impulsar la participación de las Cámaras Nacionales después del fracaso de los mecanismos anteriormente expuestos. Volvió a insistir sobre la importancia de seguir mejorando los mecanismos de comunicación entre las Instituciones comunitarias, los Gobiernos de los Estados miembros y los Parlamentos Nacionales. Insistió en la obligación de transmitir puntualmente toda la documentación de consulta de la Comisión y todas sus propuestas legislativas a las Cámaras Parlamentarias Nacionales.

Además, el Tratado de Amsterdam consolidó la COSAC (Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos)⁸.

A partir del mencionado Tratado, la COSAC puede dirigir al Parlamento Europeo, a la Comisión Europea y al Consejo cualquier propuesta que considere pertinente sobre la actividad legislativa de la Unión en temas como seguridad, justicia, espacio de libertad o sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. Hay que decir que las aportaciones de la COSAC en ningún caso vinculan a los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros. Este hecho hace dudar de la efectividad práctica de la propia COSAC. Las decisiones de la misma se han de tomar por unanimidad, sin embargo sus resoluciones no tienen ningún tipo de vinculación efectiva.

Como se puede apreciar, los esfuerzos normativos de los Tratados comunitarios van dirigidos a mejorar los procedimientos de información y de comunicación para que los Parlamentos Nacionales puedan ejercer democráticamente el control interno con respecto a sus ejecutivos nacionales, pero en ningún momento intentan una participación directa de estas Cámaras en el proceso diario comunitario de decisión y de control. La posición del Parlamento Europeo al respecto es similar, ya que manifiesta con el informe Napolitano⁹ su interés de cooperar con los Parlamentos Nacionales, para que estos puedan llevar a cabo funciones de control internas a sus respectivos ejecutivos. Pero en ningún momento apoya una participación de las Cámaras Nacionales a nivel europeo en el procedimiento diario de decisión y control.

Es conocido por todos, que el Parlamento Europeo no apoya una segunda Cámara parlamentaria a nivel comunitario compuesta por representantes de los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros⁹. Esta segunda Cámara, en opinión del Parlamento Europeo, complicaría más el proceso decisivo y de control comunitario y podría mermar las competencias parlamentarias y de control que en lógica tendrían que corresponderle al propio Parlamento Europeo⁹.

La realidad demuestra que se podrían mejorar las relaciones existentes entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales. Es imposible la parlamentarización de la Unión Europea y el control democrático de los procedimientos de decisión comunitarios, sin la colaboración estrecha entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE UNA POSIBLE PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA FUTURA UNIÓN EUROPEA

Parece claro que los procedimientos de decisión y de control a nivel comunitario deben clarificarse, simplificarse y mejorarse. Han surgido diferentes propuestas que recogen una participación más directa de los Parlamentos Nacionales dentro de la arquitectura Institucional europea. Algunas de estas tesis proponen mejorar la participación de los Parlamentos Nacionales sin necesidad de modificar integralmente los Tratados en vigor. Por el contrario, también existen propuestas que para llevarse a cabo necesariamente llevarían a una modificación de los

⁸ La COSAC fue creada en París el 16 y 17 de noviembre de 1989 como un órgano informal destinado a aunar los órganos creados por los Parlamentos nacionales que se encargaban de los asuntos europeos. El Tratado de Amsterdam ha intentado impulsar nuevamente sus funciones sin conseguir hasta el momento grandes aportaciones.

⁹ El informe Napolitano sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales en el marco de la Constitución Europea. El informe fue publicado en febrero de 2002 por el Parlamento Europeo.

Tratados comunitarios y de la estructura política de la Unión. Una u otras propuestas parece que conducen a una modificación intensa o parcial de los Tratados vigentes, si se quiere mejorar el procedimiento de decisión y de control de la Unión Europea vinculando de verdad, en el mismo, a los Parlamentos Nacionales.

Casi todas las propuestas intentan responder a preguntas como las siguientes: ¿Qué Institución o Instituciones deben realizar el control de subsidiariedad en la Unión Europea? ¿Quién debe supervisar los asuntos del segundo y del tercer pilar? ¿Qué Institución debe controlar al Consejo cuando ejerce sus competencias legislativas y ejecutivas en materias de segundo y tercer pilar no comunitarizadas? ¿Qué competencias han de ostentar los Parlamentos nacionales y qué competencias debe tener el Parlamento Europeo en el procedimiento de decisión y de control comunitario? ¿Qué competencias han de ostentar los Estados miembros y cuáles las Instituciones europeas? ¿Es necesaria una Constitución Europea? Estas son algunas de las preguntas que se están formulando en el debate y que deberían ser respondidas junto con la definición clara del papel de los Parlamentos Nacionales en el procedimiento de decisión, para poder mejorar en conjunto el funcionamiento democrático futuro de la Unión Europea. No es una pregunta de si participación de los Parlamentos Nacionales sí, participación de Parlamentos Nacionales no. La reflexión ha de hacerse en conjunto para que pueda tener practicidad y efectividad en el futuro.

Reforzamiento del papel de la COSAC

Como hemos explicado anteriormente, el papel hasta el momento de la COSAC está siendo poco efectivo. Se está proponiendo que la COSAC se refuerce aumentando sus reuniones y los contactos entre las comisiones parlamentarias de los Parlamentos Nacionales y las comisiones especializadas del Parlamento Europeo¹⁰. Para ello se crearía una Secretaría permanente que garantizaría los trabajos y los contactos entre los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo. Esta COSAC reforzada podría efectuar un control político con respecto a la aplicación del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas legislativas de la Comisión. Este control político se podría realizar *ex ante*, de manera preventiva; o *ex post*, tras la adjudicación del acto, pero antes de que entrara en vigor. Para reforzar el papel de la COSAC se deberían reforzar, tanto los procedimientos de comunicación entre las Instituciones europeas y las Cámaras Nacionales y entre éstas y los gobiernos nacionales, como la vinculación de la resoluciones de la propia COSAC dentro del procedimiento comunitario.

La participación de los parlamentos nacionales en el Consejo legislativo

Otra de las tesis que se están estudiando es la posibilidad de integrar a los representantes de los Parlamentos Nacionales en las delegaciones de los Estados miembros cuando el Consejo actúa como legislativo de la Unión. De esta opinión es M. Barnier, quien propone integrar a representantes de los Parlamentos Nacionales en las delegaciones de los Estados miembros cuando el Consejo actúa como legislador comunitario¹¹. Para que pudiera llevarse a cabo esta

¹⁰ Convención Europea, Praesidium, El papel de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura Europea, Bruselas, 29 de mayo de 2002.

¹¹ BARNIER, M., «L'urgence européenne», note personnelle de Michel Barnier, 17-10-2001.

fórmula sería necesario cambiarle la naturaleza al Consejo de Ministros de la Unión. El Consejo posee actualmente naturaleza intergubernamental, y esto es debido a que la integración no se puede producir sin la autorización y sin el impulso necesario por parte de los ejecutivos nacionales de los Estados miembros. Esta fórmula implicaría codecidir la posición en común entre los Ejecutivos Nacionales y sus Parlamentos antes de que se produjera la reunión del Consejo.

El procedimiento de reserva del estudio parlamentario

Otro de los modelos que se está formulando para reforzar el control parlamentario en el Consejo sería que los gobiernos pudieran utilizar la Reserva del Estudio Parlamentario, mediante la cual, el Consejo paralizaría las decisiones hasta que los gobiernos recabaran el estudio y el dictamen de sus Parlamentos Nacionales, esta fórmula la propone entre otros autores Andreas Maurer ¹². El Consejo no podría pronunciarse hasta que no se retirase la reserva. A mi juicio, este procedimiento podría no sólo retardar, sino incluso paralizar a la Unión Europea en su funcionamiento diario, dado que se necesitaría para proseguir los dictámenes de las Cámaras Parlamentarias Nacionales. Este retraso perjudicaría un rápido funcionamiento y la eficacia de la Unión Europea.

La creación de una conferencia permanente de parlamentos

Esta propuesta propone crear una Conferencia permanente de los Parlamentos compuesta por los Parlamentos Nacionales y por el Parlamento Europeo. Sus reuniones serían periódicas y se encargaría de controlar el principio de subsidiariedad, examinaría anualmente el estado de la Unión, y tendría competencias para modificar los Tratados. Esta propuesta fue avalada por el Sr. Jospin en un discurso pronunciado en mayo de 2001.

El modelo de la Convención

Este modelo propone seguir un procedimiento diferente para la revisión de los Tratados y se ha formulado a raíz del éxito de la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales. Asociaría a los Parlamentos Nacionales, al Parlamento Europeo, a los Gobiernos y a la Comisión en debates de fondo sobre la modificación de los Tratados. De ese modo se facilitaría la ratificación posterior de esas modificaciones por los Parlamentos Nacionales. Este modelo parece interesante para la modificación de los Tratados, pero no plantea una participación directa diaria de los Parlamentos Nacionales a nivel comunitario.

La creación de una cámara independiente

Se está barajando la posibilidad de crear una Cámara parlamentaria a nivel europeo compuesta por representantes de los Parlamentos Nacionales. Sus competencias se centrarían en un estudio del principio de subsidiariedad en la Unión, y controlarían materias del segundo y tercer pilar. Podría trabajar en comisiones que estudiarían las competencias de la Unión para

¹² MAURER, A., «National Parliaments in The Europea Architecture: From Latecomer' adaptation towards permanent Institutional change?

actuar aplicando el principio de subsidiariedad. Además podrían tener competencias para realizar un control político en la Unión. Esta idea ha partido desde el Senado francés.

La creación de una segunda cámara en el Parlamento Europeo

Esta opción está avalada tanto por el Sr. Fischer¹³, como por el presidente británico Sr. Blair¹⁴. Ambos defienden una Segunda Cámara en el Parlamento Europeo. De esta manera existiría en el mismo dos Cámaras: La Cámara alta, compuesta por representantes de los Parlamentos Nacionales que poseerían doble mandato parlamentario: el nacional y el comunitario; y una Cámara Baja, que la ostentaría el Parlamento actual Europeo. Esta opción ha sido presentada a la Convención por los señores D. Peeter Kritzberg y D. Tunner Kelan, quienes defienden una Segunda Cámara dentro del Parlamento Europeo que permita mejorar la colaboración entre el PE y los Parlamento Nacionales. De esta manera se conseguiría un común objetivo: la representación de los ciudadanos en niveles diferentes de la Comunidad¹⁵. Para ello se deberían de distribuir correctamente las competencias entre ambas Cámaras.

La opinión del Parlamento europeo al respecto

El Parlamento Europeo propone que la solución al déficit democrático existente en la Unión se podría solucionar si se ampliasen sus competencias dentro de los procedimientos de decisión y de control de la Unión Europea. Para ello propone mejorar los acuerdos interparlamentarios relativos a los cambios de información y ampliar el procedimientos de codecisión en todos los ámbitos legislativos. El Parlamento Europeo se opone a la creación en la arquitectura comunitaria de una segunda Cámara parlamentaria que represente a los Parlamentos Nacionales.

V. CONCLUSIONES

Parece que es acertado pensar, dada la actual estructura de la Unión, que una mayor participación directa en el proceso decisivo de los Parlamentos Nacionales podría legitimar más el proceso de integración.

Los Parlamentos Nacionales tienen razón cuando se quejan de que los procedimientos de información, esenciales para su participación, establecidos hasta la fecha, entre las Instituciones Comunitarias, los Ejecutivos Nacionales y los propios Parlamentos Nacionales no cumplen los plazos establecidos. Esto perjudica gravemente la capacidad de información comunitaria que poseen las Cámaras Nacionales. Por lo tanto, se debería hacer un esfuerzo al respecto, sea cual fuere el papel que al final ostenten en el proceso decisivo las Cámaras Nacionales. Estos procedimientos de información han de vincular a las Instituciones y su cumplimiento debe exigirse para que las decisiones tomadas posean la necesaria validez jurídica. Podría ser una opción, que el control pudiera ser ejercitado en último caso por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

¹³ FISCHER, J., Discurso pronunciado en la Universidad de Humboldt en Berlín, el 12 de mayo de 2000.

¹⁴ BLAIR, T., Discurso pronunciado en Polonia el 6 de octubre de 2000.

¹⁵ ARNALDO ALCUBILLA, E., «Los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo», en *El Futuro de la Unión Europea: Despues de Amsterdam. ¿Qué?*, Dirs: Enrique Linde y Pilar Mellado, Colex, Madrid, 1999.

Por otra parte, es necesario que el Consejo de Ministros de la Unión esté controlado. El papel de control que realizan actualmente las Cámaras Nacionales a sus ejecutivos tiene algunas características a señalar: en primer lugar, los Parlamentos Nacionales tienen la obligación de controlar a sus ejecutivos cuando éstos participan en las Instituciones Europeas, pero no pueden controlar las decisiones que dictan las mismas, como Instituciones comunitarias. Las Cámaras Nacionales intentan establecer mecanismos de control internos a sus ejecutivos que en ocasiones paralizan el funcionamiento de las Instituciones comunitarias. (Recordemos el funcionamiento del Folketing danés). No es lo mismo controlar a la Institución, que controlar o influir sobre una parte de la misma, este es el camino en el cual se está profundizando en la actualidad. La solución a mi juicio ha de venir desde la propia estructura institucional comunitaria. En mi opinión, el Consejo a nivel comunitario ha de ser controlado por el resto de las Instituciones comunitarias, no puede ser controlado por partes, por las Cámaras Nacionales. Para ello sería necesario ampliar el procedimiento de codecisión sobre toda la legislación comunitaria que tuviera una aplicación importante sobre la vida de los ciudadanos comunitarios. De esta manera participaría en el procedimiento, el Parlamento Europeo y se parlamentaría mucho más el procedimiento de decisión. Sería por lo tanto obligatorio, siguiendo este procedimiento, comunitarizar los tres pilares de la Unión, de esta manera todas las Instituciones comunitarias incluido el TJCE podrían participar en el procedimiento. No podemos pensar que la integración europea se puede conseguir mediante procedimientos de decisión oscuros y democráticamente poco transparentes, a costa de principios y funcionamientos democráticos, básicos en todos los Estados miembros de la Unión.

Un segundo aspecto a señalar es la necesaria colaboración que tiene que existir entre el Parlamento Europeo y las Cámaras Nacionales si se quiere parlamentarizar el proceso de decisión comunitario. No deben existir reticencias entre las Cámaras parlamentarias en la Unión Europea si queremos más parlamentarización en los procedimientos. Pero tampoco puede ocurrir que la participación de las Cámaras Nacionales oscurezcan la importancia del papel del Parlamento Europeo, Institución elegida por los ciudadanos comunitarios a nivel europeo y no sólo a nivel nacional. Esta colaboración podría pasar o con el reforzamiento vinculante de las decisiones de la COSAC, sobre la aplicación de principios, como el de subsidiariedad, o con la creación de comisiones de trabajo entre todos los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo en materias específicas. Las resoluciones de estas comisiones podrían ser aplicadas por los Parlamentos Nacionales internamente, y podrían ser estudiadas y votadas por el pleno del Parlamento Europeo, para posteriormente aplicarse a nivel comunitario.

No parece que en la actualidad se vaya a producir un cambio brusco en la arquitectura institucional de la Comunidad, ni tampoco en la definición política de qué Europa se quiere para el futuro, por lo que la exigencia pasa por buscar los equilibrios adecuados dentro de la propia estructura actual. Como dice Teresa Freixes, si se quiere alcanzar una reforma de la gobernanza europea, es necesario hacer un análisis crítico sobre el déficit democrático que sufre la Unión, propiciando la parlamentarización, la legitimación de los procedimientos, la publicidad de los mismos, el control democrático y la participación de los ciudadanos. Todo ésto ha de pasar por aumentar los poderes del Parlamento Europeo y por la colaboración del mismo con los Parlamentos Nacionales a través de procedimientos claramente definidos, pero siempre desde una perspectiva general comunitaria consensuada por los Estados miembros y por sus Instituciones representativas.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADAS

- ARNALDO ALCUBILLA, E., «Los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo», en El Futuro de la Unión Europea Amsterdam, ¿Qué?, Dirs: Enrique Linde y Pilar Mellado, Colex, Madrid, 1999.
- BACIGALUPO, M., *La justicia comunitaria*, M. Pons, 1995.
- BARNIER, M., «L'urgence européenne, note personnelle de Michel Barnier, 17-10-2001.
- BLAIR, T., Discurso pronunciado en Polonia en 2000.
- DELORS, J., Groupement D'études et de Recherches, Notre Europe, Discurso: Despierta Europa.
- DÍEZ DE VELASCO, M., «Estructura Institucional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea» en *Las Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999.
- Informe Napolitano sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales en el marco de la Constitución Europea. El informe fue publicado en febrero de 2002 por el Parlamento Europeo.
- GARTON ASH, T.: «La orquesta Europea» en *El País*, 8 de junio de 2001.
- FISCHER, J, Discurso pronunciado en la Universidad de Humboldt en Berlin, el 12 de mayo de 2000, Stuart Gisela. Discurso aportado a la Convención Europea.
- MAURER, A., «National Parliaments in The Europea Architecture: From Latecomer' adaptation towards permanent Institutional change?»
- MELLADO PRADO, P., «Las Instituciones de la Unión y sus órganos auxiliares» en LINDE, E.; MELLADO, P.; MIRALLES, P.; BACIGALUPO, M., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2000.
- Praesidium, a la Convención Europea: El papel de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura europea, Bruselas 29 de mayo de 2002.
- RUDI, L. F.: «El papel de los Parlamentos Nacionales en Europa». Discurso, 2002.

CONTRIBUCIONES A LA CONVENCIÓN

- Contribución presentada por el Sr. Haenel, miembro de la Convención: «La función complementaria de los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo».
- Contribución presentada por el Sr. Karel de Gucht, miembro de la Convención: «Otro papel para los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea», 11 de julio de 2002.
- Contribución presentada por el Sr. Peeter Kreitzberg: «Cometidos de los Parlamentos Nacionales», 13 de junio de 2002.
- Contribución presentada por el Sr. Alain Barrau: «Parlamentos Nacionales», 31 de mayo de 2002.