

Democracia parlamentaria y Tratado de Lisboa

*Enrique Barón Crespo **

Tema: Intervención de Enrique Barón en el Segundo seminario del Proyecto sobre Parlamentos nacionales y la UE: "El fortalecimiento de los parlamentos nacionales en el proceso de integración Europea. Un nuevo papel para las Cortes Generales tras el Tratado de Lisboa", celebrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Madrid el 22 de octubre de 2010.

Análisis:

La entrada en vigor, por fin, del Tratado de Lisboa representa un sustancial fortalecimiento de la democracia parlamentaria en la Unión Europea. En el Título II del TUE "Disposiciones sobre los principios democráticos" se afirma la democracia representativa como principio de funcionamiento de la Unión basado en la representación directa de los ciudadanos a través del PE y de los Estados Miembros en el Consejo Europeo (art. 10).

Con ello, se consagra explícitamente la doble legitimidad democrática. En el pilar comunitario, la consagración de la codecisión como procedimiento legislativo ordinario, su extensión a nuevos campos pasando de 35 a 85 bases jurídicas y la elección por el PE del Presidente de la Comisión refuerzan el sistema parlamentario. En el pilar del Consejo, la afirmación en el art. 12 de la activa contribución de los Parlamentos nacionales (PN) al buen funcionamiento de la Unión completado con los protocolos 1 "sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la UE" y el 2 sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad" abre la puerta a avances decisivos en la articulación democrática entre la Unión y los Estados miembros.

De hecho, no se trata de innovaciones sin precedentes. El Tratado de Lisboa no ha hecho más que recoger el resultado del debate realizado por la Convención que elaboró el Tratado Constitucional con la participación activa de parlamentarios y Gobiernos de todos los Estados miembros más los entonces candidatos así como eurodiputados y la Comisión Europea. Trabajo que no consistió en una mera especulación teórica sino que construyó sobre la base de la experiencia de proceso constituyente abierto comunitario durante más de medio siglo.

La democracia parlamentaria es actualmente el sistema político común de los 27 Estados miembros de la UE, sean Monarquías o Repúblicas. Es más, por la primera vez en la historia es el sistema preferido por los europeos, con la excepción bielorrusa. Para

* *Ex Diputado al Congreso y Ex Presidente del Parlamento Europeo*

contemplar con perspectiva este hito histórico, conviene retornar a los orígenes del proceso porque entonces no se trataba de una realidad evidente.

La creación de la Unión Europea supuso un auténtico proceso de cambio histórico con propósito de la enmienda. Los padres fundadores compartían la experiencia de haber vivido dos grandes guerras civiles europeas que se convirtieron en mundiales y a la vez un convulso período de entreguerras en el que la democracia parlamentaria fue uno de los sistemas políticos más atacados por las dictaduras de ambos signos. Carl Schmitt teorizó la crisis de la democracia parlamentaria retomando la filosofía conservadora de su mentor Donoso Cortés con su defensa del Estado decisionista y su oposición al intento de fundar el Estado sobre el debate, la denostada “clase discutidora”. Tras Mussolini y el fascismo como experiencia pionera, Hitler selló su llegada al poder con el simbólico incendio del Reichstag. Por su parte los bolcheviques reemplazaron la дума por los soviets y desarrollaron el sistema llamado de democracia popular. Regímenes políticos que tenían en común suprimir el Parlamento como poder legitimador decisivo del Estado y reemplazarlo por cámaras de aplauso y resonancia, se extendieron por casi todo el continente con variantes según los países.

También compartían los padres fundadores experiencias vividas de democracia parlamentaria. En el pionero Congreso de la Haya del Movimiento Europeo de 1948 la Resolución política demandaba la convocatoria, con la máxima urgencia, de “una Asamblea europea elegida por los Parlamentos de las naciones participantes”. Su primer fruto fue el Consejo de Europa. También la Convención europea de Derechos Humanos a la que se ha venido a añadir la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, vinculante con el Tratado de Lisboa.

En la gestación de la UE, el primer paso fue la creación de la CECA. Su Asamblea nació en 1952 del Consejo de Europa y los parteros fueron los Secretarios Generales de los Parlamentos de los 6 Estados fundadores. En la sesión inaugural, presidida por el veterano parlamentario belga Paul Henri Spaak, Jean Monnet afirmó en su discurso como Presidente de la Alta Autoridad precursora de la actual Comisión: « dentro de los límites de su competencia, vuestra Asamblea es soberana. Es la primera Asamblea europea investida de un poder de decisión. Estas responsabilidades os hacen y nos hacen los mandatarios de la Comunidad entera, los servidores de sus instituciones. »

Revolucionaria afirmación repetida en los discursos pronunciados por Adenauer y más tarde por Robert Schuman como primer presidente de la Asamblea europea de 1958, que había de cambiar su nombre a Parlamento Europeo. Hablaban y argumentaban ante la Asamblea como si se tratara de un Parlamento soberano con plenos poderes cuando se trataba de una Asamblea de parlamentarios nacionales designados a segundo nivel con carácter consultivo. Su premonitoria visión contemplaba un futuro convertido en realidad mucho más tarde.

Los enfrentamientos y reticencias seculares no se superaron por la vía de redactar una Constitución europea, sino paso a paso, con tropezones como la Comunidad Europea de Defensa y con éxitos como el Tratado de Roma, redactado mano a mano por un profesor judío francés víctima de Vichy, Pierre Uri y un ex alto funcionario del Reich, Hans von der Groeben. Bello ejemplo de reconciliación.

En el fondo, la propuesta era apostar por un destino compartido basado en valores comunes: la democracia parlamentaria, la división de poderes, el respeto de los derechos humanos y una economía social de mercado. Esa fue la razón de la cortés

desestimación por la naciente Comunidad de la solicitud de adhesión del Dictador Franco en 1962.

A partir de la fase fundacional, las relaciones entre los PN y el PE conocen dos etapas. La primera llega hasta 1979: un Parlamento Europeo compuesto por diputados elegidos a segundo nivel en el seno de sus propias asambleas, con carácter consultivo y un naciente poder presupuestario compartido con el Consejo de Ministros en algunas rúbricas.

La característica principal en esta etapa de la legislación europea, a partir de la primacía del Derecho comunitario sobre el de los Estados miembros en el marco de su competencia, es que las propuestas de la Comisión se enmendaban y adoptaban a puerta cerrada por el Consejo de Ministros con la espada de Damocles de la unanimidad por el compromiso de Luxemburgo. De ahí surgió la crítica del “déficit democrático”, referida esencialmente al pilar europeo.

Desde el punto de vista de los Estados miembros la legitimidad venía dada por el carácter representativo del Ministro que formaba parte del Consejo, aunque como señalaba el informe Foster de la Cámara de los Lores “ el Reino Unido se ha comprometido como condición para ser miembro de la CE a aceptar la autoridad colectiva de un cuerpo legislativo del que solo uno sus miembros es responsable (accountable) ante la Cámara de los Comunes”. En la práctica, los PN se fueron organizando de acuerdo con su idiosincrasia para ejercer la función de control de sus Gobiernos: el Folketing danés a través de la Comisión de mercado interior con mandatos directos a los Ministros incluidas consultas telefónicas desde la sala de reunión, el Parlamento belga desarrolló un intenso trabajo a través del “Comité d’avis”, pero en general el seguimiento de la legislación comunitaria no fue muy intenso.

La elección del PE por sufragio universal a partir de 1979 supuso un cambio sustancial. Por un lado, el PE buscó afirmar, con el bloqueo de tres presupuestos, su poder de autoridad presupuestaria en pie de igualdad con el Consejo de Ministros, ratificado por sentencia del Tribunal de Justicia. Por otro, con igual lógica inició el camino para conseguir compartir el poder legislativo con el Consejo. Al mismo tiempo, se producía una rápida evolución hacia la separación de mandatos entre el mandato europeo y el nacional, no dictada por ley sino fruto de la experiencia y las prioridades. El Acta Única fue un primer paso al establecer el procedimiento de cooperación.

Pero el gran salto se produjo a partir de la revolución democrática que supuso la caída del muro de Berlín en el “annus mirabilis” de 1989 como símbolo del final de la guerra fría, al ampliar sustancialmente el proceso en curso de preparación de Unión Monetaria a la Unión Política.

Permítanme poner un acento personal a una etapa que viví como Presidente del PE.

El primer refuerzo de la democracia parlamentaria fue la inmediata reacción favorable del PE al impulso de la Historia con una actitud decidida a favor de la unidad alemana y una estrecha colaboración con el Bundestag para garantizar la incorporación de los ciudadanos de la Alemania del Este como ciudadanos de pleno derecho.

Pero sobre todo nos llevó a plantear el salto de la Comunidad a la Unión Europea a través de la Conferencia Interinstitucional Preparatoria creada a iniciativa del PE en la que nos sentamos y negociamos por primera vez con los Gobiernos, antecesor de las Convenciones. Dicho programa no fue elaborado por el PE en solitario sino que nos

autoconvocamos con los PN para celebrar la 1ª Conferencia con los Parlamentos Nacionales de la Comunidad en el majestuoso hemiciclo de la Camera dei Deputati italiana en Montecitorio (Roma). La reunión tuvo lugar en noviembre de 1990, justo antes del Consejo Europeo de Roma que convocó la Conferencia Intergubernamental del Tratado de Maastricht. Tras tres días de debate, se aprobó por amplia mayoría una propuesta de resolución preparada por el Presidente de la Cámara de Representantes belga Nothomb,ⁱⁱ claramente favorable a dar el paso a la creación de la Unión Europea, que rompió una barrera psicológica e incentivó claramente a los líderes a tomar unas decisiones que después habrían de ser ratificadas por los propios Parlamentos Nacionales. Ambas iniciativas constituyeron una experiencia precursora del método de la Convención.

Con este impulso y tras una larga negociación los líderes fueron capaces de aprobar el Tratado de Maastricht, que transformaba la Comunidad en una Unión Europea, política, económica y monetaria, con la ciudadanía y la moneda única como elementos básicos, la participación del PE en la investidura del Presidente de la Comisión y la codecisión legislativa como grandes avances institucionales democráticos. El Tratado fue más allá del inicial planteamiento de las cuatro libertades creadoras del mercado común o interior con una Unión monetaria de carácter federal y dos pilares predominantemente intergubernamentales, el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de Justicia e Interior (JAI).

Fuerza expansiva que extendía la influencia de las políticas gestadas a nivel europeo a la abrumadora mayoría de cuestiones en el campo presupuestario y económico social con influencia en los otros pilares, el exterior y el interior. La Conferencia con los Parlamentos Nacionales no se quedó en un hecho aislado. A partir de la misma se creó la “Conferencia de órganos especializados en los Asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos de la UE” que responde al pintoresco acrónimo de COSAC y la “Conferencia de Presidentes” de esos mismos Parlamentos, además de una práctica de reuniones de comisiones y órganos a un ritmo regular.

En este contexto, la cuestión del refuerzo de la democracia parlamentaria se ha convertido en central en la gestación de políticas a nivel europeo, para evitar el fácil recurso de denunciar que se trata de políticas impuestas desde Europa, presentando a Bruselas en una especie de Moloch devorador de la soberanía de los países. Ante esta manipulación, conviene recordar el viejo principio de Derecho romano de que la causa de la causa es también causa de lo causado: la causa fundamental son los Tratados negociados y ratificados por todos los Parlamentos de los Estados miembros que establecen deberes de transposición, desarrollo del Derecho primario europeo así como el control democrático de la actuación de sus representantes.

También incluyó el Tratado de Maastricht los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En virtud de los mismos, la Unión sólo debe intervenir cuando los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros -ni a nivel central, regional ni local- y se alcancen mejor a escala europea en virtud de su dimensión o en función de los efectos de la acción pretendida. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no deben exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.

La Convención Constitucional, a partir de la afirmación del principio de atribución como fundamental –“Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde

a los Estados miembros” - debatió el reparto de competencias: exclusivas, competencias compartidas y de las acciones de apoyo, coordinación o complemento.

Para acentuar el control de la subsidiariedad se creó un grupo de trabajo presidido por el eurodiputado Iñigo Méndez de Vigo, cuyas propuestas fueron incorporadas al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad a partir de los siguientes principios :

- el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad compete a las tres instituciones de la Unión;
- la Comisión, en virtud del monopolio que ejerce sobre las iniciativas legislativas, debe consultar a todos los afectados antes de proponer un acto legislativo;
- toda propuesta legislativa de la Comisión deberá incluir una “ficha de la subsidiariedad” que permita evaluar el impacto financiero y las repercusiones legislativas de tal medida;
- la Comisión remitirá directamente todas sus propuestas legislativas a los PN de los Estados miembros;
- todo PN de un Estado miembro dispondrá de un plazo de seis semanas para remitir a los presidentes de las tres instituciones un dictamen motivado donde se expongan las razones por las que estime que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad;
- cuando los dictámenes motivados representen al menos un tercio del total de los PN de los Estados miembros, la Comisión deberá reexaminar su propuesta;
- tras éste nuevo estudio, la Comisión podrá bien mantener su propuesta, bien modificarla o bien retirarla;
- los PN podrán interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad.

Con ello, se resolvió de forma novedosa, uno de los cuatro temas centrales de la Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza sobre la participación de los PN en la arquitectura europea. El cambio es cualitativo en el control de la subsidiariedad: pasa de ser un control *a posteriori* atribuido al Tribunal de Justicia - que éste jamás había ejercido- a un control *a priori* realizado por los PN. Además, permite a los Parlamentos nacionales implicarse desde el principio en la elaboración de la legislación comunitaria al recibir directamente de la Comisión todas las propuestas legislativas.

El Tratado de Lisboa no solo ha recogido el trabajo de la Convención sino que en cierto modo lo ha ennoblecido al añadir el artículo 12 dentro del capítulo de principios democráticos fundamentales en el que del deber de “velar” por parte de los PN establecido en el art. 1.3 del Tratado Constitucional pasa a ser un deber actio al establecer que “los PN contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión” para lo cual:

- serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión,
- velarán por que se respete el principio de subsidiariedad,
- participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión y estarán asociados al control político de Europol y Eurojust,
- participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados,
- serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión,
- participarán en la cooperación interparlamentaria entre los PN y el PE.”

Las tareas asignadas van más allá del control de subsidiariedad, al exigir a los PN su implicación activa en la elaboración de la legislación europea. Desde el punto de vista constitucional, esta norma significa un avance importante en la consolidación del funcionamiento de la democracia representativa europea.

Ahora, la cuestión es ver como se aplica en la práctica porque va a suponer una carga de trabajo importante interna de cada Parlamento como de coordinación interparlamentaria con un calendario muy bien sincronizado. Todavía es pronto para evaluar su funcionamiento, aunque no lo es para preparar el sistema organizativo.

Hay una iniciativa fundamental de la Comisión que puede servir de útil banco de pruebas para poner en marcha esta regulación del Tratado de Lisboa. Se trata de la estrategia 2020 propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo Europeo como sucesora de la Estrategia de Lisboa, cuya actualidad se ha acrecentado con el debate sobre la gobernanza económica, convertido en la prioridad absoluta.

En esencia se proponen tres prioridades que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Con este fin, la Comisión propone los siguientes objetivos principales de la UE, aprobados por el Consejo Europeo:

- El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Para garantizar que cada Estado miembro adapte la Estrategia Europa 2020 a su situación particular, la Comisión propone que los objetivos de la UE se traduzcan en objetivos y trayectorias nacionales, con participación activa de los parlamentos nacionales y las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, las partes interesadas y las organizaciones sociales.

La Comisión propone siete iniciativas emblemáticas para catalizar los avances en cada tema prioritario:

- «Unión por la innovación»,
- «Juventud en movimiento»,
- «Una agenda digital para Europa»,
- «Una Europa que utilice eficazmente los recursos»,
- «Una política industrial para la era de la mundialización»,
- «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos»,
- «Plataforma europea contra la pobreza»,

Para definir una estrategia de salida creíble de la crisis, proseguir la reforma del sistema financiero, negociar las perspectivas financieras para un crecimiento a largo plazo y fortalecer la coordinación dentro de la Unión Económica y Monetaria es precisa una gobernanza económica más fuerte. Europa 2020 se basará en dos pilares: el enfoque europeo y los informes nacionales, que ayudarán a los Estados miembros a desarrollar sus estrategias para volver a un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles. Y se harán recomendaciones específicas a los Estados miembros, con posibilidad de advertencias en caso de respuesta inadecuada. La presentación de informes sobre Europa 2020 y la evaluación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se llevarán a cabo simultáneamente, aunque manteniendo dichos instrumentos por separado y la integridad del Pacto.

Los artículos del Tratado mencionados explícitamente como bases para definir las políticas son el 121.2 que establece las directrices generales de política económica y el 148 para las directrices sobre empleo.

Ambos artículos estaban ya en vigor, el 121 desde el Tratado de Maastricht que creó la Unión Económica y Monetaria y el 148 en el Título de empleo introducido en el Tratado de Ámsterdam. No obstante, hay algunas innovaciones relacionados con la gobernanza dignas de mención. Primero, la Eurozona entra en el Tratado, al ser reconocida en el Art. 3.4ª del TEU "La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro" y el art. 9 que reconoce al Banco Central Europeo como una institución. En el art. 121.4, la Comisión obtiene el poder de dirigir una advertencia a un Estado miembro. El Consejo, cuando compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria podrá decidir hacer públicas sus recomendaciones sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate.

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) desarrolla el reconocimiento de la Eurozona con un nuevo capítulo dedicado a las "Disposiciones específicas para los Estados Miembros cuya moneda es el Euro" que establece en su art. 136 que "con el fin de contribuir al correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados, el Consejo adoptará medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro para reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria y elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, Este artículo adquiere especial relevancia tras que la crisis griega haya mostrado el problema de la falta de convergencia económica real que también puede afectar a otros Estados miembros.

El Protocolo nº 14 detalla las medidas relativas a la Eurozona, con la creación de un Presidente elegido por mayoría por un plazo de dos años y medio.

El problema reside en como hacerlo sin crear la impresión de que la Comisión se convierte en un Gobierno centralizado en un momento en que el Tratado de Lisboa ha abierto la puerta a una implicación mucho mayor de los Parlamentos nacionales en el proceso de definición y configuración del proceso político europeo. Tal pretensión sería inaceptable desde el punto de vista de la propia soberanía.

Ello no impide a los Estados miembros mejorar su coordinación a través de medidas que mejoren la sincronización de sus procesos presupuestarios, y que partidos políticos e interlocutores económicos y sociales sean proactivos en el proceso de abajo arriba.

La lógica de la nueva estructura institucional implica una transformación piramidal que coloca al Consejo Europeo como el órgano de gobierno que toma decisiones y corona todo el proceso. La breve experiencia de funcionamiento de la UE bajo el Tratado de Lisboa marca de modo claro esta tendencia histórica.

En este sentido, es esclarecedora la declaración del Presidente Van Rompuy sobre el futuro de la economía europea tras la experiencia de la estrategia de Lisboa: “debemos encontrar vías para reforzar nuestro común compromiso, en particular para aquellos miembros que comparten el Euro. A pesar de que los gobiernos nacionales tienen sus propias responsabilidades en política social y económica, la situación en cada Estado miembro afecta a todos los demás... De modo invisible, todos nuestros Estados están ligados entre sí. Los políticos no solemos decirlo en público, ¡pero todos lo sabemos!. Más gobernanza sola no se traduce automáticamente en mejores resultados económicos para Europa.” De hecho, las reuniones del Consejo Europeo de este año han estado dedicadas esencialmente a tratar los desafíos económicos.

La gobernanza común se configura como el mayor desafío para los europeos. En la próxima década, sabemos que la solución no reside sólo en redactar nuevos Tratados o lamentarse acerca de la falta de interés o desafección por parte de los ciudadanos. Debemos lanzar una estrategia de crecimiento capaz de hacer frente al endeudamiento, adaptar y reformar el modelo social a nuestra demografía otoñal y hacer las inversiones necesarias en las infraestructuras materiales y digitales y en investigación para poder competitivos.

La decisión del Consejo ECOFIN del 9 de mayo de establecer un mecanismo europeo de estabilización financiera supone, además de una respuesta a un proceso de histeria especulativa, una base para desarrollar la UEM. De hecho, la UE tiene la posibilidad de crear el primer mercado de tesorería del mundo, en el que un instrumento como los eurobonos pueden suponer un activo importante. A ello se deben añadir respuestas como un presupuesto más decisivo y flexible con recursos propios (impuestos europeos sobre las transacciones financieras, transportes o carbono) y una representación común en el FMI.

Para que el debate sobre la estrategia 2020 sea exitoso tiene que implicar a todas nuestras sociedades y crear un consenso político sólido. La experiencia del atormentado siglo XX europeo nos enseña que con todos sus defectos, el mejor sistema para hacerlo es la democracia parlamentaria.

En España, desde la elaboración de la Constitución de 1978 y en especial de su art.93, las Cortes Generales son un Parlamento considerado modelo en la UE por su adhesión masiva a todos los Tratados que han significado avance para Europa, ahora tienen como desafío adaptar su estructura a la dura labor cotidiana de legislar y controlar de modo activo la aportación de España a la causa europea.

ⁱ V. mi Conferencia “Berlín, de muro a puerta”.

ⁱⁱ V. Resolución de la Conferencia de Parlamentos Nacionales