

Elecciones 2009: el fortalecimiento del Parlamento Europeo

MARIOLA URREA CORRES

Profesora de Derecho Internacional Público. Universidad de La Rioja

Nos enfrentamos a grandes desafíos que no se detienen en las fronteras nacionales. La Unión Europea es nuestra respuesta a ellos. Sólo unidos podemos preservar en el futuro nuestro ideal europeo de sociedad, en beneficio de todos los ciudadanos y las ciudadanas de la Unión Europea. Este modelo europeo aún el éxito económico y la responsabilidad social.

Declaración de Berlín, 27 de marzo de 2007

El siglo XX pasará a la historia como uno de los más sangrientos en el continente europeo a la vista de los conflictos que enfrentaron a sus naciones. Bien podría afirmarse que fue el siglo del horror si atendemos a las imágenes de las que fue testigo el mundo entero cuando, acabada la II Guerra Mundial, los ejércitos aliados fueron liberando los campos de exterminio nazis. Afortunadamente, aquellas imágenes forman parte de los archivos de nuestra terrible historia. En la actualidad, la Europa reunificada disfruta de un presente en paz y económicamente próspero gracias a la integración económica que hace más de cincuenta años iniciaron Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo mediante la firma en París y Roma de los Trata-

dos que crearon las Comunidades Europeas. Desde entonces hasta hoy, las citadas Comunidades han sufrido una importante evolución hasta convertirse con la Unión Europea en un exitoso proyecto de integración política del que forman parte veintisiete Estados y, lo que es más importante si cabe, casi 500 millones de ciudadanos.

No les falta razón a quienes sugieren que la construcción europea ha sido, al menos en sus orígenes, un proyecto elitista, burocratizado, creado por los gobiernos sin apenas participación directa de los ciudadanos. No en vano, el Parlamento Europeo fue elegido por sufragio universal directo sólo a partir de 1979. Sin embargo, no es menos cierto que en los últimos años ha existido una per-

manente preocupación en las instituciones comunitarias por situar al ciudadano como protagonista del fenómeno de integración europea. La idea de incrementar la legitimidad democrática de la Unión a la par que su eficacia y transparencia, ha inspirado la mayoría de las reformas abordadas en los Tratados de Ámsterdam, Niza, el fallido Tratado Constitucional y, por supuesto, el Tratado de Lisboa cuya entrada en vigor depende de la solución al escollo que ha supuesto el *referéndum* negativo de Irlanda.

En todo caso, con Tratado de Lisboa en vigor o sin él, el agotamiento del mandato del actual Parlamento Europeo (2004-2009) exige la convocatoria de nuevas elecciones. Entre el 4 y el 7 de junio, 375 millones de ciudadanos euro-

peos con derecho a voto estamos convocados a las urnas para elegir a los 736 diputados que asumirán, durante el próximo quinquenio, la responsabilidad de enmendar, rechazar o, en su caso, aprobar normas jurídicamente vinculantes en materias tan dispares como el medio ambiente, el terrorismo, la cuestión energética, la inmigración, la protección social y, por supuesto, algunas íntimamente vinculadas con las soluciones para superar la primera crisis económica global que asola con especial virulencia a las economías de los Estados europeos.

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo en España conducirán a la elección de 50 eurodiputados que se convertirán en 54 en el momento en que entre en vigor el Tratado de Lisboa. La elección de nuestros representantes en el Parlamento Europeo dependerá de la participación de los 35.510.837 electores residentes en España, residentes en el extranjero (en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado tercero) y ciudadanos de la UE residentes en España. En las últimas elecciones al Parlamento Europeo celebradas en 2004, sólo el 45'14% de los electores acudieron a votar. Los resultados que arroja el Eurobarómetro sobre una primera estimación de participación en las próximas elecciones resultan entre preocupantes y alarmantes. Basta con señalar para ilustrar tal afirmación los datos

acerca del escaso interés que muestran los ciudadanos por las elecciones europeas (sólo el 44% se declara interesado, frente a un 53% que declara no estar interesado); la poca confianza que muestran en el Parlamento (sólo el 45% de los europeos tienden a otorgarle su confianza, frente al 37% que no se la otorga) o el hecho de que sólo el 34% de los europeos declaran estar seguros de que irán a votar.

Sin desconocer que tales datos son los resultados de un primer sondeo y que parece razonable imaginar que la cifra de participación se elevará sensiblemente, la confianza en el proceso de construcción europea no debe ocultar cierta desilusión y sensación de fracaso en el intento (a todas luces no logrado) de vincular al ciudadano con el proyecto europeo y, particularmente, con la institución parlamentaria. De hecho, desde las primeras elecciones al Parlamento Europeo (con niveles de participación en torno al 65%) hasta la actualidad, el nivel de participación se mantiene en una constante tendencia a la baja rebasando la barrera psicológica del 50% en las elecciones de 2004. Probablemente no exista una única razón que explique este absentismo europeo. Se trata, con toda seguridad, de la concurrencia de distintos motivos que hacen al ciudadano sentir escasa empatía por una realidad europea de la que, sin embargo, nadie debería permanecer ajeno, dada la incidencia de la misma

sobre los Estados y los propios ciudadanos.

Sea como fuere, merece la pena detenerse a analizar, siquiera brevemente, dos aspectos que nos ayuden a calibrar la importancia de la institución del Parlamento Europeo para deducir, a continuación, la relevancia que adquiere el proceso de participación en las elecciones europeas del próximo mes de junio. Los dos elementos a los que haremos referencia tienen que ver, en primer lugar, con la idea de democracia supranacional que representa el Parlamento Europeo en tanto que poder legislativo de la Unión y, en segundo lugar, con la importancia del Parlamento Europeo como parte del entramado parlamentario multinivel de los Estados y de la Unión Europea con capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones europeo. La presente nota incluirá una reflexión final que, a modo de conclusión, ofrecerá un llamamiento a la participación de los ciudadanos como evidencia de responsabilidad y compromiso con el papel que la Unión les ha otorgado en el proceso de integración.

El Parlamento Europeo como expresión del poder legislativo de la Unión: el ciudadano frente al poder de una democracia supranacional

Hace ya tiempo que se convirtió en falsa una afirmación

que, sin embargo, encontró enorme predicamento entre muchos profesionales de los medios de comunicación: "el Parlamento Europeo no es un auténtico Parlamento". Sin pretender ignorar que durante los primeros años de construcción europea el Parlamento Europeo no pasaba de ser una institución de naturaleza consultiva, hoy el Parlamento Europeo no sólo encarna un auténtico poder legislativo por las funciones que está llamado a desempeñar, sino que, además, es la institución que ha dejado de representar a *los pueblos de los Estados miembros reunidos en la Comunidad* para representar, en lo que constituye toda una declaración de intenciones, a los *ciudadanos de la Unión* (artículo 14.2 TUE).

Desde el Tratado de Maastricht hasta el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha abordado un proceso de transformación hacia su condición actual como una verdadera cámara legislativa responsable —junto con la cámara de representación territorial— de aprobar los presupuestos comunitarios tras un procedimiento de doble lectura, de controlar al ejecutivo de la Unión (mediante la elección de su Presidente y el *placet* a los comisarios antes de su nombramiento, el planteamiento de preguntas escritas u orales, la presentación de una moción de censura si procede...) y, finalmente, de adoptar normas jurídicas capaces de afrontar con garan-

tía de éxito los desafíos económicos, de inmigración, tecnológicos, medioambientales o de seguridad a los que nos enfrentamos los europeos. Unas normas jurídicas que prevalecen sobre el derecho de los Estados miembros y que, en ocasiones, se aplican directamente sin necesidad de desarrollo por parte de los poderes legislativos nacionales o regionales.

Basta este pequeño recorrido para poner en evidencia la intensidad del poder actual del que disfruta el Parlamento Europeo en el entramado institucional de la Unión y, de paso, advertir la responsabilidad del ciudadano al condicionar la composición de una institución que supone para la Unión —utilizando palabras de Romano Prodi— la evidencia formal de una auténtica 'democracia supranacional'. Una responsabilidad de la que, sin embargo, el ciudadano quizás no es consciente.

El Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales y los Parlamentos regionales: el ciudadano frente a los efectos de una representación democrática multinivel

Como es sabido por todos, la Unión Europea tiene capacidad para adoptar normas en aquellos ámbitos de actuación cuyo ejercicio ha sido transferido por los Estados mediante los procedimientos constitucionalmente establecidos al

efecto. En el caso de España, a través de la aplicación del artículo 93 de nuestra Constitución. Resulta relativamente sencillo de explicar el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea, si advertimos que gozarán de legitimidad democrática aquellas normas que la Unión adopte —de manera proporcionada y sin excederse de los límites de su capacidad de actuación para la consecución de los objetivos previstos en los Tratados— una vez logre sumar una mayoría de voluntades de los Estados miembros que la integran (mayoría cualificada/unanimidad en el Consejo), junto con una mayoría de voluntades que representen a los ciudadanos de los Estados (mediante las mayorías exigidas en el Parlamento).

Como puede apreciarse, el proceso de toma de decisiones de la Unión no reservó inicialmente espacio alguno para la participación directa de los parlamentos nacionales y regionales. Este aparente 'déficit parlamentario' en el procedimiento decisorio europeo ha sido parcialmente corregido por el Tratado de Lisboa. De hecho, la última de la reforma de los Tratados admite la participación a nivel europeo de los parlamentos nacionales de cada uno de los Estados en distintos momentos del acontecer comunitario en un intento de erosionar o, si se prefiere, de equilibrar cierta hiper-representación del poder de decisión de los ejecutivos nacionales y regiona-

les en el Consejo de la Unión. Así, el Tratado de Lisboa conmina al Parlamento Europeo (también a la Comisión y al Consejo) a mantener un diálogo constante con los parlamentos nacionales a los efectos de que tales instituciones parlamentarias reciban los proyectos legislativos en fase de tramitación en la Unión. También el nuevo Tratado reconoce a los parlamentos nacionales y también regionales la función del control político de la subsidiariedad con el fin de poder constatar que la intervención legislativa de la Unión Europea en el ámbito de las competencias compartidas atribuidas por los Estados es una actuación realmente necesaria por resultar insuficiente la de los Estados. Igualmente, el Tratado de Lisboa establece la obligación de mantener informados a los parlamentos nacionales de los procedimientos de revisión de los Tratados y de adhesión de nuevos Estados miembros.

El refuerzo del papel de los parlamentos nacionales y regionales en el propio funcionamiento de la Unión Europea, unido al poder de decisión del Parlamento Europeo permite concluir no sólo la responsabilidad que implica para los ciudadanos tomar parte en los procesos electorales de cada uno de los Estados miembros (dado que tales cámaras contribuirán al con-

trol político de la actuación legislativa de la Unión), sino también la relevancia que adquiere la participación de los ciudadanos de los Estados miembros en el proceso de elección del Parlamento Europeo atendiendo a las funciones que tal institución está llamada a cumplir en el diseño de las normas jurídicas que vincularán a la Unión, a los Estados y a los ciudadanos. A la vista de todo ello, parece evidente el protagonismo del que teóricamente disponen los ciudadanos directamente (a través del Parlamento Europeo) e indirectamente (mediante los parlamentos nacionales y regionales) en el proceso de toma de decisiones de la Unión, gracias a esta representación multinivel. Se trata, en todo caso, de un protagonismo cuyo ejercicio pasa necesariamente por una primera fase de fortalecimiento de la legitimidad de cada uno de los distintos niveles de representatividad política de las instituciones parlamentarias, incluido el Parlamento Europeo, con responsabilidades en el proceso normativo comunitario.

A modo de conclusión

El ciudadano europeo no tiene excusa para desentenderse del proceso de toma de decisiones de la Unión y menos aún si quiere justificarse

en una pretendida falta de influencia sobre la actividad normativa de la Unión. Como hemos tratado de poner de manifiesto, el ciudadano europeo se ha convertido en uno de los ejes principales del proceso de decisión europeo no sólo por la representatividad lograda en el Parlamento Europeo en tanto que poder legislativo de la Unión, sino también mediante la función de control político que las cámaras legislativas nacionales y regionales están llamadas a ejercitar sobre la actuación normativa de la Unión Europea.

La posición que fije el Parlamento Europeo como parte del poder legislativo de la Unión dependerá, obviamente, de la composición de los miembros elegidos para el mandato 2009-2014. Aquellos ciudadanos que no quieran desaprovechar la oportunidad de contribuir a configurar la composición del citado Parlamento, podrán tomar parte en el proceso de elección de, al menos, los cincuenta escaños que los Tratados han atribuido a España como expresión de la capacidad de representación otorgada a sus ciudadanos. Parafraseando la filosofía que inspira la campaña institucional diseñada por la Unión Europea para esta cita electoral: tu voto determina la dirección que toma Europa. ¡Tú eliges!