

# “LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA TREINTA AÑOS DESPUÉS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA”

4 y 5 de febrero de 2016 (Universidad de Deusto, Bilbao)

*El papel de las Cortes en la nueva gobernanza  
del euro*

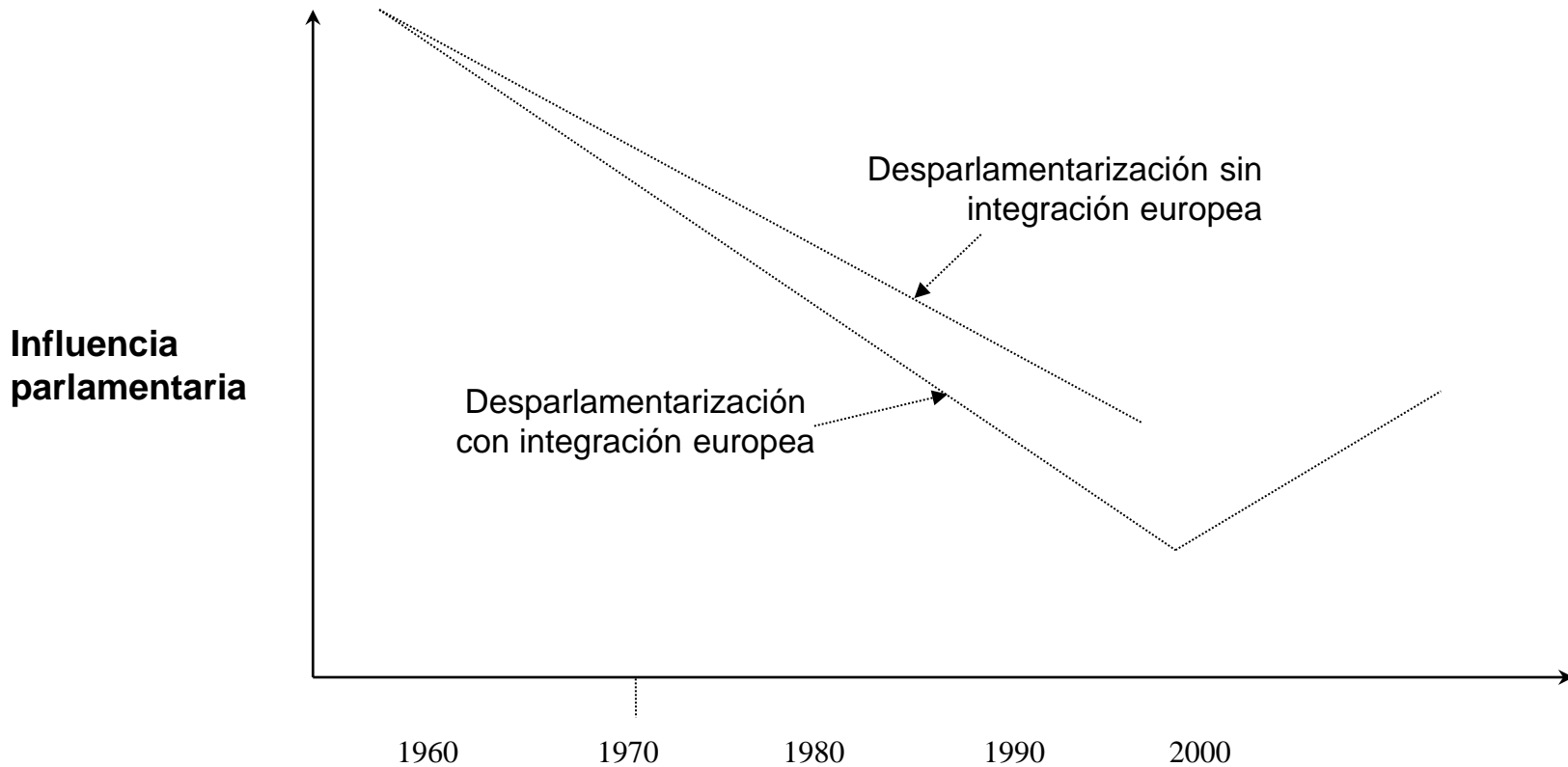
**Mayte Salvador Crespo**  
Prof. Titular Acreditada  
Universidad de Jaén  
tcrespo@ujaen.es

## 1. Planteamiento

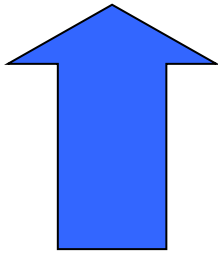
- La cuestión de la participación de los parlamentos nacionales en la construcción europea está **en la agenda de reformas institucionales desde hace décadas** (sobre todo en países con parlamentos más fuertes y/o con opiniones públicas euroescépticas).
- **En España esta temática ha atraído poco** tanto a los medios políticos como a los académicos, por la combinación entre la debilidad institucional de las Cortes Generales y el relativo consenso pro-europeo.
- El problema de base es que el proceso de integración conlleva transferencia de competencias **del nivel nacional al europeo** –en el que los estados miembros están **representados por los gobiernos en el Consejo**- con la consiguiente disminución del papel de los Parlamentos nacionales.
- Esta alteración en el ejercicio de las funciones normativas y de rendición de cuentas provocó en un principio la discusión sobre el **déficit democrático** de la UE y su falta de legitimidad, por la combinación de pérdida de competencias de los parlamentos nacionales, con la falta de transparencia al tomar las decisiones o el inicial débil papel del Parlamento Europeo (PE).

- Aunque el PE ha reforzado su posición institucional, es innegable que los parlamentos nacionales **se han visto cada vez más relegados** a un papel secundario a medida que avanzaba el proceso de integración.
- Este papel **no se corresponde** con la **importancia que tienen reconocida** en sus respectivos sistemas constitucionales. Los parlamentos nacionales empezaron a **reaccionar reclamando más papel,**
- Para responder a este problema y mejorar la legitimidad de la UE, en el **Tratado de Lisboa** se fomentó la participación de los parlamentos nacionales con el llamado mecanismo de alerta temprana.
- No obstante, **la crisis de la Eurozona** ha mostrado que esa reforma no ha solucionado la relación compleja entre integración, soberanía y legitimidad
- Las **Cortes Generales se adaptaron en 2009/2010** a las novedades del Tratado de Lisboa (reforzando el control del Gobierno nacional y introduciendo el control de subsidiariedad)
- A partir de 2010, con la crisis, el desafío (y el riesgo) es participar también en la **nueva gobernanza del euro.**

## 2. Declive y reacción de los parlamentos nacionales en el proceso decisorio europeo (1950-2010)



## El impacto de la integración europea sobre las instituciones nacionales (pauta hasta finales de los noventa)

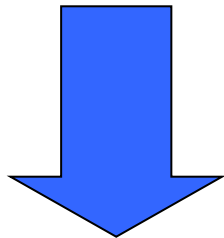


### Instituciones “ganadoras”:

Gobiernos nacionales; en especial los primeros ministros

Tribunales nacionales (aplicación directa / uso de cuestiones prejudiciales)

Regiones (impacto ambivalente)



### Instituciones “perdedoras”:

Tribunales constitucionales

Parlamentos nacionales

## ¿Por qué la UE acelera la pauta de desparlamentarización?

- Características generales del sistema institucional europeo:
  - a) La Comisión tiene (o tenía) el monopolio de la iniciativa
  - b) La representación democrática reside (o residía) en un PE elegido democráticamente
  - c) Los estados actúan (o actuaban) a través del Consejo
  - d) Los Tratados en un principio no otorgaban papel alguno a los parlamentos nacionales
- Naturaleza específica del policy-making en la UE: “logrolling” (intercambio de favores) y “package-deals” (acuerdos de conjunto o compromisos globales).
- Escaso incentivo para los diputados nacionales de implicarse en los asuntos europeos



- Aunque los parlamentos nacionales perdieron protagonismo durante las primeras décadas de la integración a favor de los gobiernos nacionales, desde los años noventa **comenzaron a reaccionar:**

Junio 1979	Primera elección directa al PE. Los eurodiputados dejan de ser delegados de los parlamentos nacionales.
Mayo 1989	Creación de la COSAC.
Febrero 1992	Se firma el Tratado de Maastricht con una declaración sobre la importancia de los parlamentos nacionales, que deben disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con antelación suficiente
Octubre 1997	Se firma el Tratado de Ámsterdam, con un protocolo que reconoce jurídicamente a la COSAC
Diciembre 2001	Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE, en la cual se expresa la voluntad de involucrar más a los parlamentos nacionales en la UE
Febrero 2001	Se firma el Tratado de Niza, que contiene una declaración sobre la necesidad de considerar el papel de los parlamentos nacionales en la futura Convención Europea
Octubre 2004	Se firma el Tratado de la Constitución Europea, que incluye un protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales en la UE y otro sobre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad
Diciembre 2007	Firma del Tratado de Lisboa, incluyendo un contenido más reforzado al de la Constitución Europea en cuanto a los parlamentos nacionales

## **La pauta de desparlamentarización y reacción posterior varía mucho de Estado a estado y viene determinada por:**

- El peso general del poder legislativo en el sistema político nacional.
- La naturaleza (coalición o no) y las prerrogativas del poder ejecutivo.
- La actitud más o menos politizada de los votantes del país hacia la integración europea.

Los parlamentos más activos han fortalecido su participación a través de **dos maneras posibles**:

1. Controlando la conducta de los ejecutivos nacionales en temas UE.
2. Colectivamente en el nivel de la UE (a través de la colaboración estrecha con otros Parlamentos nacionales y con el PE) en foros como la COSAC.



## Cuatro modelos de actuación de los parlamentos nacionales

	<b>Foro de debate</b>	<b>Control al gobierno</b>	<b>Codecisor nacional</b>	<b>Actor europeo</b>
<b>Cuándo interviene</b> (ex ante o ex post la decision en Bruselas)	Ex ante y ex post	Sobre todo ex post	Sobre todo ex ante	Mucho ex ante y ex post
<b>Qué órgano parlamentario</b>	Pleno y comisión parlamentaria UE	Pleno	Comisión parlamentaria UE y otras comisiones	Comisión parlamentaria UE, otras comisiones y oficina en Bruselas
<b>De dónde recibe la información</b>	Del Gobierno (genérica)	Del Gobierno (detallada)	Del Gobierno y de la y UE	Comprehensive (pero sobre todo de la UE)
<b>A través de qué instrumentos</b>	Orales	Sobre todo orales	Mandatos para la negociación y opiniones vinculantes	Informes comprehensivos, Opiniones a la Comisión y encuentros con el PE
<b>Transparencia</b>	Abierta	Abierta	Intermedia	Intermedia, sin excluir puertas cerradas
<b>Principal destinatario de la actuación parlamentaria</b>	Ciudadanos	Gobierno nacional	Gobierno nacional (e indirectamente las instituciones UE)	Instituciones de la UE y Gobierno nacional

Ejemplos (parlamentos nacionales de los 18 estados miembros más grandes):

	Foro de debate	Control al gobierno	Codecisor nacional	Actor europeo
<b>Tipo principal</b>	<u>Francia</u> <b>España</b> Rumanía <u>Portugal</u> Hungría Bulgaria	Reino Unido <u>Italia</u> Polonia <u>Bélgica</u> <u>Grecia</u>	<u>Alemania</u> <u>Países Bajos</u> República Checa Suecia <u>Austria</u> Dinamarca <u>Finlandia</u>	
<b>Tipo secundario</b>	Reino Unido <u>Italia</u> Suecia	<u>Alemania</u> <b>España</b> <u>Países Bajos</u> <u>Portugal</u> Suecia Dinamarca <u>Finlandia</u>	Polonia Hungría <u>Austria</u>	<u>Alemania</u> <u>Francia</u> <u>Italia</u> <u>Países Bajos</u> República Checa Suecia Dinamarca

### 3. El nuevo papel de los Parlamentos nacionales tras el Tratado de Lisboa

- El papel de los parlamentos nacionales se recogió en un artículo de carácter general y dos protocolos. La importancia de Lisboa es haber introducido por primera vez en el cuerpo del Tratado referencias expresas. Se les otorgan hasta **seis** funciones dentro del sistema político de la UE:
  - a) “serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán **notificación de los proyectos de actos legislativos** de la Unión de conformidad con el Protocolo...”
  - b) “velarán por **que se respete el principio de subsidiariedad** de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo...”.
  - c) Participan en el **Espacio de libertad, seguridad y justicia** (mecanismos de evaluación general y específico de Europol y Eurojust).
  - d) Participan en los “procedimientos de **revisión de los Tratados**”.
  - e) Se les informará de “las solicitudes de **adhesión a la Unión**”.
  - f) Participarán en la **cooperación interparlamentaria** entre los parlamentos nacionales y con el Parlamento europeo (COSAC u otras prácticas).

## 4. El caso español: Cortes y UE (1985-2010)

La combinación de factores hacen del caso español un ejemplo de **desparlamentarización extrema**:

- El débil peso de las Cortes en el sistema constitucional nacional:
- Único caso en la UE sin gobiernos de coalición y con fuertes prerrogativas del poder ejecutivo (art. 97 Constitución: “El Gobierno dirige la política”). A partir de 2016 podría cambiar.
- Consenso permisivo europeísta (¿o desinterés?) de los españoles... hasta 2010.

## El sistema español de participación parlamentaria en los asuntos europeos (1985-2010): básicamente un foro de debate

**Ex ante** la toma de decisiones en Bruselas:

- Derechos de información
- Derechos de interpelación al Gobierno
- No existen resoluciones vinculantes ni instrucciones, si bien el 20 de junio de 2013 se produce una novedad.

**Ex post:**

- El Gobierno tiene la obligación de informar a las Cortes sobre decisiones tomadas en Bruselas... pero el control es inexistente en la práctica (solo cada seis meses en la Comisión Mixta -para las decisiones del Consejo- y en el Pleno después de cada Consejo Europeo)
- Las Cortes pueden pedir el inicio de un recurso de anulación al TJUE... pero el Gobierno tiene la última palabra.

## 5. El reforzamiento de las Cortes en asuntos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa

- La Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea es el órgano especializado en asuntos europeos de las Cortes Generales.
- Pese a la comentada debilidad de las Cortes en los asuntos europeos, la Comisión Mixta desarrolla tres funciones:
  1. **Controlar la acción del Gobierno** en materia europea a través de:
    - a) las comparecencias de los ministros, altos cargos o expertos.
    - b) Propositiones no de Ley instando al Gobierno a realizar una acción.
    - c) Ponencias y grupos de trabajo para asuntos concretos.
  2. Mantener relaciones con comisiones homólogas en los demás estados miembros, sobre todo en la COSAC (hasta ahora se ha cultivado poco la **cooperación interparlamentaria** y con el Parlamento Europeo).
  3. Garantizar la **participación** de las Cortes Generales **en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión Europea** y disponer de la más amplia información sobre las actividades de la UE.

La **Ley 24/2009** atribuye a la Comisión Mixta nuevas competencias:

- La potestad de emitir en nombre de las Cortes Generales los **dictámenes motivados** sobre la vulneración del principio de subsidiariedad (2 votos).
- La aplicación de lo que prevé el Tratado sobre la posibilidad de **consultar a los parlamentos regionales** que posean competencias legislativas (que se articula remitiendo a los parlamentos de las CCAA todas las iniciativas legislativas europeas). El plazo es de cuatro semanas y si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad debe incorporar al dictamen que enviaría a Bruselas los dictámenes remitidos por los parlamentos de las CCAA.
- La potestad de solicitar al Gobierno que interponga ante el **Tribunal de Justicia** un recurso de anulación por infracción de la subsidiariedad.
- Otros procedimientos específicos de participación previstos por el Tratado de Lisboa.

En el momento del **inicio de la crisis del euro (2010)**, que coincide con la entrada en vigor de las modificaciones del Tratado de Lisboa, las Cortes habían mejorado su lugar pero aún adolecían de graves carencias:

- Implementación formal del protocolo de subsidiariedad (alerta temprana): se monitorizan, más o menos, todas las propuestas normativas de la Comisión.
- Cierta reforzamiento del control del Gobierno (condicionado por las mayorías absolutas)
- Designación de un representante de las Cortes en el PE (una Letrada) y voluntad de ser más activos en la COSAC. España puntúa comparativamente muy bajo en su presencia en la cooperación interparlamentaria.
- Más implicación de (algunos) parlamentos autonómicos
- Pero subsisten importantes déficits administrativos (escasos recursos y falta de información independiente) y políticos (hasta ahora poco interés)



## 6. Crisis, soberanía, legitimidad e integración: los parlamentos nacionales en la nueva gobernanza del euro

- Los países de la Eurozona tienen 2 constituciones:
  - una política ratificada en 1978; define las reglas del juego político y la estructura de poder territorial de nuestra democracia
  - otra económica que conforman los Tratados europeos que ha ido ratificando nuestro país y que marca los límites en los que debe operar la política económica.

Cuestiones como la fiscalidad, los tipos de interés, el tipo de cambio, la inflación, el techo de déficit público o el sistema de las pensiones están hoy fuera del rango de acción de la acción autónoma de Gobierno y Parlamento nacionales.

- La normativa europea condiciona e influye de manera decisiva en ámbitos soberanos de los estados miembros: las políticas económicas y financieras que tradicionalmente correspondían a los gobiernos y parlamentos nacionales.
- La crisis financiera ha puesto en evidencia los puntos débiles en la construcción europea de una gobernanza eficaz.
  - Ausencia de mecanismos rápidos de intervención en caso de crisis financiera de un estado miembro.
  - La rigidez de las políticas económicas no ha evitado la adopción de políticas presupuestarias nacionales poco prudentes y alejadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
  - La demostración de que la disciplina presupuestaria debe ir acompañada de una adecuada coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y mecanismos de vigilancia multilateral para la previsión y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
  - El riesgo de contagio entre el sistema bancario y los propios estados miembros.

## Los instrumentos de gobernanza económica europea

### ANTES DE LA CRISIS

- Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 (reforzado en 2011 “Pacto Euro plus”)
- Tratado de Lisboa de 2007 (art 126 TFUE y Protocolo 12 sobre déficit excesivo)

### DESARROLLOS A PARTIR DE 2010

- Semestre europeo de 2010
- Rescates ad hoc (2010/2012) y Tratado MEDE (entra en vigor 27/9/2012)
- *Six Pack* de 2011
- Tratado de Estabilidad, coordinación y gobernanza (Pacto Fiscal Europeo o “Fiscal Compact”) de 2012
- *Two Pack* de 2013
  
- Unión bancaria (2012/2014)
- Activismo del BCE (desde verano de 2012)

## El impacto del nuevo sistema de gobernanza del euro sobre las Cortes

1. Coordinación de la política presupuestaria y económica nacional con la de la UE dentro del Semestre europeo
2. Aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado y mayor vigilancia macroeconómica (Pacto *Europlus*, *Six Pack* y *Two Pack*)
3. Instrumentos de gestión de la crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro (rescates y MEDE).
4. El art. 13 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (Conferencia de representantes de la comisiones competentes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales)

## 7. Conclusiones: los riesgos del reforzamiento de los parlamentos nacionales para los estados deudores

- Fragmentar la toma de decisiones y la rendición de cuentas en una veintena de parlamentos nacionales refuerza a los acreedores (puntos de veto)
- Erosionando la capacidad de los deudores de moldear las decisiones (participación ilusoria).
- Eso llevaría a desigualdad entre estados y a menor poder de los deudores y quizás incluso para los acreedores si el euro peligrara.