

EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA*

The role of national parliaments in decision-making process of the European Union

Dra. Radoslava Brhlíková

Profesora Asistente de Ciencias Políticas
Universidad de Constantino el Filósofo en Nitra, República Eslovaca
<https://orcid.org/0000-0001-5891-4129>
rbrhlikova@ukf.sk

Resumen

El Tratado de Lisboa de 2009 abrió la puerta a un papel más activo de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. La intención de los autores del Tratado era suprimir las críticas al déficit democrático de la Unión, implicando a los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la UE. Desde que la UE comenzó a comportarse más como un actor político, cuya influencia trasciende la industria del acero y el carbón, ha recibido críticas por regir las vidas de millones de europeos sobre la base de reglas y principios no democráticos. Este artículo describe y analiza la forma y el nivel de participación de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la UE. Sostiene que el método aplicado no elimina en modo alguno el fenómeno del déficit democrático y subraya la toma de decisiones de forma antidemocrática a nivel de la UE. Por lo tanto, este método es bastante ignorado por los parlamentos nacionales.

Palabras clave: Unión Europea; Tratado de Lisboa; parlamentos nacionales; proceso de toma de decisiones; déficit democrático.

Abstract

Lisbon treaty from 2009 opened door for the more active role for national parliaments in decision-making process of the European Union. The intention

* Traducción del eslovaco al español a cargo de la Dra. Mária KOČNEROVÁ, Profesora de Ciencias Políticas, Universidad de Constantino el Filósofo en Nitra, República Eslovaca, mkocnerova@ukf.sk.

of the authors of the Treaty was to suppress criticism of the democratic deficit of the Union by involving national parliaments in the EU decision-making process. Since the EU began to behave more as political player influencing more than just steel and coal industry, it has often been criticized for manipulating the lives of millions of Europeans, not on the basis of democratic rules and principles. This article describes and analyzes the way and level of involvement of national parliaments in the EU decision-making process. It argues that the method applied does not in any way eliminate the phenomenon of a democratic deficit and underlines the decision-making in an undemocratic way on EU level. Thus, this method is rather ignored by national parliaments.

Keywords: European Union; Lisbon Treaty; national parliaments; decision-making process; democratic deficit.

Sumario

1. Parlamentos nacionales en el Tratado de Lisboa. 2. ¿Una posición reforzada de los parlamentos nacionales? 3. Diálogo de la UE con los parlamentos nacionales. 4. Conclusión.

Referencias bibliográficas.

1. PARLAMENTOS NACIONALES EN EL TRATADO DE LISBOA

“Los parlamentos nacionales son los principales ganadores del nuevo tratado”

JAIME GAMA
presidente del Parlamento portugués.

“El mecanismo de la tarjeta amarilla y naranja no fue diseñado para un uso real”

ANDREW DUFF
eurodiputado, ALDE.

En innumerables ocasiones se ha afirmado, en al menos 24 lenguas oficiales de la Unión Europea (UE), que el texto del Tratado de Lisboa (TL) es en gran parte¹ el del llamado Tratado Constitucional, no ratificado debido al rechazo en

¹ Algunos críticos, como el eurodiputado Jens-Peter BONDE, afirman que hasta un 99 %. BONDE, Jens-Peter, “¿El Tratado de Lisboa es también una Constitución de la UE?”

referéndum por dos de los miembros fundadores de la organización.² En conjunto –incluidos los protocolos–, el TL tiene 403 páginas³ en idioma eslovaco. Tras su ratificación, la base constitucional actual, es decir, los tratados válidos de la UE, consta de más de 3 000 páginas.⁴

El Tratado de Lisboa contiene dos artículos sustantivos que modifican el Tratado de la UE (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea –hoy denominado Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)– de la manera siguiente: *“La Unión se fundamenta en este Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados los ‘Tratados’). Ambos tratados tienen el mismo valor jurídico. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea”* (art. 1, apartado 3). Esto significa que ambos tratados tienen la misma fuerza legal y por tanto, la UE ha adquirido personalidad jurídica como sucesora de la Comunidad Europea.

El Tratado ha otorgado a la UE 105 nuevas competencias –32 legislativas y otras 73– y 68 nuevos ámbitos en los que las decisiones se toman por mayoría cualificada.⁵ El Título II, art. 10, declara que el funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa, además de en el principio de igualdad de los ciudadanos y ciudadanía de la UE –recogidos en el art. 9–. En la estructura de la Unión, esta democracia se expresa en la existencia de un órgano representativo cuasibicameral, en el que los ciudadanos están representados en el Parlamento Europeo (PE), elegido por sufragio directo (¿se podría decir que es la cámara baja de una asamblea federal?) y los Estados en el Consejo Europeo y el Consejo de la UE⁶ (¿considerados

² Concretamente, el 29 de mayo de 2005 en Francia y el 1 de junio de 2005 en los Países Bajos.

³ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, marzo de 2010.

⁴ El Tratado Constitucional, que reemplazaría a todos los tratados existentes, tenía solo 560 páginas.

⁵ Estas son las mismas competencias y áreas también incluidas en el Tratado Constitucional rechazado.

⁶ En este caso, con frecuencia encontraremos el argumento sobre la llamada legitimidad secundaria, ya que estos dos órganos están compuestos por representantes de los ciudadanos de los Estados miembros, elegidos en las elecciones parlamentarias nacionales. Por una parte, el PE se crea sobre las bases de las elecciones directas al Parlamento Europeo y por otra, el Consejo de la UE se forma con representantes que provienen de las elecciones ordinarias, que posteriormente forman los gobiernos nacionales.

la cámara alta?), que *“serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos”* (art. 10).⁷

Con el fin de involucrar a sectores más amplios de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones de la UE y así evitar las críticas sobre la complejidad de este mecanismo y su naturaleza antidemocrática, el Tratado ofreció varias herramientas, incluida la participación de la toma de decisiones de la Unión. En tal sentido, el sitio web oficial de la organización afirmó con gran pompa que *“los parlamentos nacionales son, por primera vez, plenamente reconocidos como parte de la estructura democrática de la UE”*.⁸

Hasta la adopción del Tratado de Lisboa, los parlamentos nacionales no participaban en absoluto en los procesos de toma de decisiones de la UE, o lo hacían en una mínima medida. Otro tanto sucede con la institucionalización de la UE.⁹ La base jurídica de la CE y hoy de la UE, no menciona en absoluto su papel en el proceso de integración regional. Por tanto, se puede afirmar que en un ámbito tan importante como la integración europea, los parlamentos nacionales han desempeñado un papel secundario. Los legislativos quedaron al margen –sin oportunidad de influir– en este proceso, que estuvo firmemente en manos de los gobiernos nacionales y de la CE. A menudo se les denomina *“perdedores”* o *“víctimas”* de la integración europea, debido a la erosión del control parlamentario sobre el ejecutivo en los asuntos europeos.¹⁰

La *“desparlamentarización”* está vinculada a tres problemas fundamentales de los legislativos nacionales, frente a sus gobiernos y a las instituciones europeas:

1. Contracción de la autonomía de los Estados miembros y sus órganos representativos en la formulación y la práctica política, vinculada a la transferencia de competencias y la formulación de políticas de las instituciones

⁷ BRHLÍKOVÁ, Radoslava, *“Pluralismo del concepto de derecho y del Tratado de Reforma de la UE”, en ¿Qué es la ley?: actas de una conferencia científica, SAP, Bratislava, 2007, pp. 271-283.*

⁸ Disponible en http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_en.htm, recuperado el 3 de marzo de 2009.

⁹ Hasta la introducción de las elecciones directas al Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales enviaban representantes al PE. En la actualidad, algunos Estados miembros siguen aplicando el llamado doble mandato, en el que un miembro de un parlamento nacional es también miembro del PE.

¹⁰ PIEDRAFITA, Jans T., *“The Role of National Parliaments in European Decision-Making”, Eupascope, 2009/1, pp. 19-25.*

europas. El papel de los parlamentos nacionales a menudo se reduce a votar formalmente la legislación propuesta.

2. Desequilibrio entre el legislativo y el ejecutivo a nivel nacional. Los parlamentos nacionales no están representados en la UE, mientras que el ejecutivo participa directamente en el proceso de toma de decisiones de la Unión. El carácter tecnocrático de la formulación de políticas europeas fortalece al ejecutivo y la burocracia, lo que favorece al gobierno sobre el legislativo, porque así el gobierno escapa del control parlamentario y de la sociedad civil.¹¹
3. Asimetría informativa. Los parlamentos nacionales no tienen el mismo acceso directo a la información sobre asuntos europeos, ni capacidad de procesarla, que los ejecutivos nacionales; a pesar de que cada parlamento nacional cuenta con una Comisión de Asuntos Europeos y desde 1989 fue creada una Conferencia de Comisiones Parlamentarias de Asuntos de la Unión de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC).¹²

Es un cliché, tanto de los políticos como de los analistas, afirmar que el Tratado de Lisboa refuerza la posición de los parlamentos nacionales. El propio instrumento le dedica solo un artículo al tema, el 12. Por su parte, el TUE se refiere a la cuestión solamente en los arts. 5 y 48; así como en los protocolos sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la UE y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; mientras que el TFUE regula el particular exclusivamente en el art. 81.

¹¹ MORAVCSIK, Andrew, "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (4): 473-524, 1993.

¹² Esta Conferencia, propuesta en un principio por el presidente de la Asamblea Nacional francesa, reúne cada seis meses, desde 1989, a las comisiones de los parlamentos nacionales especializadas en asuntos de la Unión con diputados al Parlamento Europeo. En sus reuniones, cada parlamento está representado por seis miembros. Cada Conferencia, en la que se tratan temas importantes relacionados con la integración europea, es convocada por el Parlamento del país que ejerce la Presidencia de la UE y la preparan de forma conjunta el Parlamento Europeo y los Parlamentos de la troika de la Presidencia. La COSAC no es un órgano de toma de decisiones, sino un órgano parlamentario de consulta y de coordinación, que adopta sus posiciones por consenso. El Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea dispone expresamente que la COSAC podrá dirigir a las instituciones de la Unión cualquier contribución que juzgue conveniente. De todos modos, las aportaciones presentadas por la COSAC no vinculan en absoluto a los parlamentos nacionales ni prejuzgan su posición.

El art. 12 del TL otorga a los legislativos nacionales algunas prerrogativas en el proceso de toma de decisiones de la UE, con el fin de contribuir *“al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:*

- “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 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;*
- b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;*
- c) 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 en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;*
- d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;*
- e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;*
- f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”.*

Por su parte, en el párrafo 3 del art. 5 del TUE, los parlamentos nacionales se mencionan únicamente en relación con la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: *“... Los parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo”.* El apartado 7 del art. 48 del propio instrumento otorga a los legislativos nacionales el derecho a vetar la aplicación de la denominada cláusula transitoria –cláusula pasarela–, que permite pasar de un procedimiento legislativo especial a uno ordinario, o de una votación por unanimidad a una por mayoría cualificada. El Consejo Europeo solo puede aprobar la cláusula transitoria por unanimidad. Sin embargo, en virtud de esta norma, cualquier cámara de un parlamento nacional puede vetar tal decisión den-

tro de los seis meses siguientes a la presentación de una moción. A tenor del art. 81, apartado 3 del TFUE, el mismo procedimiento se aplica a la cláusula pasarela especial, que daría al Consejo el derecho a decidir sobre normas de derecho de familia con implicaciones transfronterizas. Aquí también, cualquier cámara del parlamento nacional puede vetar una decisión dentro de los seis meses.

El Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea (Protocolo No. 1) establece el procedimiento mediante el cual la Comisión informa directamente a los parlamentos nacionales de sus propuestas legislativas y no legislativas, incluido el programa anual. Los otros actores en esta materia –el Consejo y el Parlamento Europeo– también envían sus propuestas legislativas a los parlamentos nacionales. Estos tienen ocho semanas para reaccionar con respecto a las mismas, antes de que comience el proceso legislativo.¹³ El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establece las reglas para el control de la subsidiariedad, no así de la proporcionalidad, por los parlamentos nacionales. En caso de sospecha de que la propuesta de la Comisión viola los principios de subsidiariedad, cada parlamento nacional o cámara individual en el caso de parlamentos bicamerales tiene ocho semanas en virtud del Protocolo para informar a los presidentes de la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE de sus razones. También se puede invitar a consulta a los parlamentos regionales con poderes legislativos.¹⁴

Aunque el TL se refiere a los parlamentos nacionales solo en lugares determinados, a menudo se señala que ha aumentado significativamente la participación de los parlamentos nacionales en los procesos de toma de decisiones de la UE. Adicionalmente, se introducen nuevos mecanismos para la participación ciudadana en el proceso democrático (Iniciativa Legislativa Ciudadana Europea, art. 11 párrafo 4, TL), que deben propiciar la desaparición del llamado déficit democrático y contribuir a crear la sensación de que todos en la UE participan en la toma de decisiones, siguiendo el espíritu de los principios fundamentales de la democracia. Como se ha analizado, el art. 12 definió claramente los derechos y obligaciones de los parlamentos nacionales frente a la Unión, en relación con la información recibida por ellos, el examen del principio de

¹³ Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea., pp. 203-205, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M/PRO/01&rid=4>

¹⁴ Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. pp. 206-209, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M/PRO/02&rid=4>

subsidiariedad, los mecanismos de evaluación en el espacio de libertad, seguridad y justicia y la revisión de los Tratados. Así, idealmente, los parlamentos nacionales pueden:

- a. supervisar directamente el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- b. ser informados obligatoriamente por las instituciones europeas no solo sobre los nuevos proyectos de actos legislativos,¹⁵ sino sobre los documentos de consulta: los denominados libros blancos y verdes de la CE, el plan anual de tareas legislativas de la CE, la planificación legislativa o los documentos de estrategia política de la CE, actas y orden del día de las reuniones del Consejo y del Consejo Europeo, informes anuales del Tribunal de Cuentas y otros documentos de todos los órganos pertinentes de la UE;
- c. participar, dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos para evaluar la aplicación de las políticas de la UE en este ámbito;
- d. participar en el control político de Europol y la evaluación de las actividades de Eurojust;
- e. participar en los procedimientos de revisión de contratos;
- f. se les notifican las solicitudes de adhesión de nuevos miembros a la Unión;
- g. participar en la cooperación interparlamentaria con el Parlamento Europeo.

Los reformadores consideran que el “mecanismo de alerta temprana” previsto en el Protocolo No. 2 es la mayor innovación y mejora de la posición de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la UE. El mismo permite a los parlamentos nacionales examinar con más detalle la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones de la UE, no así el principio de proporcionalidad. Gracias a este mecanismo, los legislativos de los Estados miembros pueden, en el plazo de ocho semanas desde que la Comisión Europea les envía una propuesta legislativa para su examen, emitir un dictamen motivado explicando, en todas las lenguas

¹⁵ El término “proyecto de acto legislativo” se refiere a propuestas de iniciativa de la CE, el PE, un grupo de Estados miembros, una solicitud del Tribunal de Justicia Europeo, una recomendación del Banco Central Europeo o una solicitud del Banco Europeo de Inversiones.

oficiales de la UE, la razones por las que consideran que la propuesta no cumple el principio de subsidiariedad.

En virtud del Tratado de Lisboa, la Comisión está obligada a enviar directamente sus propuestas legislativas a los parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE. Cada parlamento nacional o cada cámara podrán, dentro de las ocho semanas siguientes a la presentación de la propuesta legislativa, dirigir a la Comisión un dictamen motivado, exponiendo las razones por las que considera que la propuesta infringe el principio de subsidiariedad. Si dicho dictamen recibe al menos un tercio de los votos asignados a los parlamentos nacionales (18 votos de 54), cada uno con dos votos, el autor de la propuesta –normalmente la Comisión, aunque también puede ser otro organismo o Estado miembro de la UE– debe reconsiderarla. Posteriormente, el autor de la propuesta puede mantenerla, modificarla o retirarla. Esta parte del mecanismo se conoce como “tarjeta amarilla” (art. 7, párrafo 2, del Protocolo No. 2).

Si la Comisión decide mantener su propuesta a pesar de que, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, esta ha sido impugnada por mayoría simple de los votos asignados a los parlamentos nacionales (28 de 54), se aplicará un procedimiento especial. En este caso, la Comisión deberá emitir un dictamen motivado que explique el cumplimiento del principio de subsidiariedad, que será remitido al PE y al Consejo de la UE, junto con los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales. Posteriormente, el Consejo de la UE y el PE evalúan el cumplimiento o no del principio de subsidiariedad en primera lectura y deciden si continúa o no el procedimiento legislativo. Si una mayoría del 55 % de los miembros del Consejo de la UE o una mayoría simple de los miembros del Parlamento Europeo apoyan que la propuesta no cumple el principio de subsidiariedad, se rechaza la propuesta de la Comisión (art. 7, párrafo 3, del Protocolo No. 2). Este mecanismo se denomina “tarjeta naranja” y tiene por objeto garantizar un examen más exhaustivo del principio de subsidiariedad, sin perjuicio del derecho de iniciativa de la Comisión. Según el art. 8 de este Protocolo, la aplicación del principio de subsidiariedad es supervisada por el Tribunal de Justicia de la UE.

En síntesis, si un tercio de los parlamentos se opone (18 de 54 votos),¹⁶ la Comisión debe reconsiderar el acto legislativo y ofrecer una justificación completa

¹⁶ En el caso de actos legislativos relacionados con el espacio de libertad, seguridad y justicia, el umbral es de un cuarto de los votos, es decir, 14 de 54.

de su decisión de mantenerlo en su estado original, modificarlo o retirarlo (tarjeta amarilla). En caso de mantener la propuesta, el dictamen motivado debe someterse al procedimiento legislativo. En el caso de que una mayoría en el Consejo o en el PE esté a favor de la objeción de los parlamentos nacionales, la propuesta será definitivamente rechazada (tarjeta naranja). De ello se deriva que si la mayoría de los parlamentos nacionales llegan a un consenso, las propuestas legislativas de la Comisión pueden bloquearse. No obstante, la decisión final sobre dicho bloqueo está de una forma u otra en manos de las instituciones suprarregionales: el Parlamento Europeo y el Consejo. Los Estados miembros –entendidos como los gobiernos, no los parlamentos nacionales– tienen como recurso la posibilidad de interponer una acción ante el Tribunal de Justicia de la UE por violación del principio de subsidiariedad. Pueden hacerlo no solo en su propio nombre, sino también explícitamente a nombre de sus parlamentos nacionales. El Comité Europeo de las Regiones, que es un órgano consultivo en el ámbito de la cooperación regional y del respeto del principio de subsidiariedad, también puede presentar una solicitud de este tipo.

2. ¿UNA POSICIÓN REFORZADA DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES?

En principio, sobre la base de lo anterior, se puede resumir y reiterar que si los parlamentos hacen uso del procedimiento de tarjeta amarilla o naranja, la decisión final sobre si una propuesta legislativa cumple o no el principio de subsidiariedad continúa en manos de las instituciones de la UE. Además, las “tarjetas de penalización” solo se expiden de acuerdo con el principio de subsidiariedad, no con el de proporcionalidad. Adicionalmente, el TL no define con claridad el principio de subsidiariedad, ni en el art. 5, apartado 3,¹⁷ ni en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En suma, los parlamentos nacionales no tienen la última palabra. Esta continúa en manos de las instituciones de la UE.

¹⁷ “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (art. 5, apartado 3); versión consolidada del tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2012.

En la aplicación del mecanismo de participación parlamentaria nacional pueden surgir dificultades en las áreas siguientes:

1. Los Tratados no contienen una definición precisa de subsidiariedad;¹⁸ por tanto, sería conveniente, desde un principio, que los parlamentos nacionales pudieran elaborar y acordar tal definición, que debería ser respetada por la Comisión.
2. La práctica evidencia que los parlamentos nacionales tienen dificultades para distinguir entre los ámbitos cubiertos por el principio de subsidiariedad y por el principio de proporcionalidad, estos últimos no abarcados por el mecanismo de la tarjeta amarilla y naranja. Al considerar las propuestas de la Comisión, los parlamentos nacionales se centran principalmente en la base jurídica, el principio de proporcionalidad o el contenido de la propuesta, ámbitos fuera de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado.
3. El plazo de ocho semanas parece demasiado breve para evaluar el cumplimiento del principio de subsidiariedad en la propuesta legislativa de la Comisión.
4. El volumen de documentos, informes, libros blancos y verdes, programas y propuestas legislativas puede abrumar a los parlamentos nacionales con abundante información. Su reacción, en consecuencia, será lenta y poco flexible.
5. El mecanismo de participación no evita el exceso de regulación por parte de las instituciones europeas, ni mitiga la erosión del poder legislativo de los parlamentos nacionales en el espacio de integración.
6. El mecanismo requiere una cooperación mayor, más coherente e intensificada entre los parlamentos nacionales de los Estados miembros, así como una interpretación o definición común del principio de subsidiariedad.
7. Es cuestionable si los parlamentos nacionales podrán alcanzar el umbral requerido, es decir, el número de votos necesarios para activar una tarjeta amarilla o naranja.

¹⁸ En el contexto de la UE, la subsidiariedad significa que la Unión solo adopta legislación si no es posible actuar con mayor eficacia a nivel nacional o local.

8. La participación de miembros de los parlamentos nacionales también es cuestionable. Los eurodiputados se están centrando en la política interna de sus Estados: influir directamente en cuestiones domésticas, su reelección y la correspondiente captación de votos. En consecuencia, el “atractivo” de su participación en los asuntos europeos es cuestionable. Además, la capacidad de un miembro de un parlamento nacional para influir en las políticas europeas es muy limitada.
9. Con respecto al control de la subsidiariedad en una etapa posterior, una vez que la propuesta entra en el mecanismo de toma de decisiones entre el Parlamento y el Consejo, existen algunas ambigüedades con relación con las enmiendas de la propia Comisión. Como respuesta parcial se otorga el derecho a someter la legislación de la UE al Tribunal de Justicia para su revisión, con el fin de controlar la subsidiariedad (art. 8 del Protocolo No. 2). Sin embargo, la intervención del Tribunal de Justicia puede dar lugar a retrasos en la adopción de un acto jurídico, una mayor politización del proceso o incluso el establecimiento de una definición de trabajo de subsidiariedad por parte del Tribunal, como ha sucedido en otros casos.¹⁹
10. Aún no se ha aclarado el papel de los parlamentos regionales con poderes legislativos en el mecanismo de evaluación de la subsidiariedad. Hay varios parlamentos regionales dentro de los Estados miembros, cuyas opiniones deben ser tenidas en cuenta y aceptadas por los parlamentos nacionales antes de que se adopte una decisión. Esto se aplica, por ejemplo, a Bélgica, Alemania, Austria, Italia y España. Dentro del periodo de ocho semanas, los parlamentos nacionales deben coordinar sus posiciones con las legislaturas regionales, para poder evaluar adecuadamente el impacto de la propuesta de la Comisión en las regiones. Además, el Tratado de Lisboa no distingue entre las cámaras parlamentarias de los Estados miembros individuales –en sistemas bicamerales– y las trata por igual, independientemente de sus funciones y poderes: “Cada parlamento nacional dispondrá de dos votos [...] En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto” (art. 7 apartado 1, Protocolo No. 2). En muchos sistemas bicamerales, la segunda cámara a menudo tiene funciones limitadas y específicas, pero el Tratado de Lisboa no tiene esto en cuenta y, por lo tanto, en algunos casos les otorga poderes que exceden los concedidos por sus constituciones nacionales.

¹⁹ BRHLÍKOVÁ, Radoslava, *Políticas de la Unión Europea después de Lisboa*, pp. 32-35.

11. El Tratado hace una clara distinción en cuanto a la competencia individual y colectiva de cada una de las cámaras de los parlamentos nacionales. Los poderes individuales incluyen:
- a. el derecho a recibir por la institución proponente –en particular la Comisión Europea– información sobre todos los proyectos de legislación de la UE;
 - b. el derecho a participar y contribuir a cambios futuros en los Tratados, siempre que el cambio se realice mediante un “procedimiento de revisión adecuado”;
 - c. el derecho de veto sobre el intento del Consejo Europeo de utilizar la cláusula transitoria para cambiar el proceso de toma de decisiones en el Consejo de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada o sustituyendo el procedimiento legislativo especial por uno regular;
 - d. el derecho a llevar, a través de un gobierno nacional, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, un acto legislativo adoptado en contravención del principio de subsidiariedad, no así una propuesta legislativa.

Los derechos colectivos incluyen:

- a. uso del mecanismo de la tarjeta amarilla. Se requiere un tercio de los votos emitidos por los parlamentos nacionales; una cuarta parte en el espacio de justicia, libertad y seguridad;
- b. utilización del procedimiento de la tarjeta naranja para la emisión de la mitad de los votos por los parlamentos nacionales;
- c. el derecho a organizarse en el marco de la cooperación interparlamentaria.

Para adaptarse a las nuevas competencias conferidas a los parlamentos nacionales por el Tratado de Lisboa fue necesario realizar cambios en dos niveles. A nivel nacional, la redistribución del trabajo en la cámara o cámaras, la posible clarificación de roles entre cámaras en sistemas bicamerales (en Irlanda, por ejemplo, las dos cámaras consideran de conjunto el principio de subsidiariedad) y la participación de las legislaturas regionales en Estados como Bélgica,

por solo citar un ejemplo. A nivel interparlamentario se revisaron los procedimientos de cooperación anteriores, incluido al interior de la COSAC.

Bajo el régimen del Tratado de Lisboa, la Comisión presidida por José Manuel BARROSO –operativa desde 2006– ha comenzado a enviar todas las nuevas propuestas y documentos de consulta –libros blancos y verdes– a los parlamentos nacionales, pidiéndoles que participen directamente en la formulación y mejora de las políticas de la UE. Desde septiembre de 2006, la Comisión ha recibido alrededor de 450 dictámenes de 33 parlamentos nacionales pertenecientes a 24 Estados miembros. La frecuencia de las opiniones y posiciones enviadas aumentó gradualmente de 148 en 2007, a 202 en 2008, y posteriormente a 82 en el periodo de enero a abril de 2009. Los parlamentos nacionales más activos en este periodo fueron el *Folketing* danés, la Asamblea portuguesa, el *Riksdag* y otras cámaras como el *Bundesrat* alemán, la Cámara de los Lores británica y los senados francés y checo. Los dictámenes presentados no solo se referían al respeto al principio de subsidiariedad, sino que a menudo iban más allá, abarcando diversos ámbitos políticos. La Comisión respondió a muchos de estos puntos de vista y opiniones (concretamente en 98 ocasiones). Se desconoce si la Comisión enmendó o modificó alguna de sus opiniones o propuestas a la luz de dichos comentarios, pero ciertamente emitió una explicación y defensa adicional ante los mismos.²⁰ Esto significa que el diálogo directo de BARROSO con los parlamentos nacionales no dio lugar a un cambio significativo en las propias propuestas y resultados de la Comisión durante el periodo.

El mecanismo de alerta temprana, o más bien el procedimiento de la tarjeta amarilla, solo se ha utilizado tres veces desde la adopción del Tratado. El procedimiento de la tarjeta naranja aún no se ha empleado.

La tarjeta amarilla se utilizó por primera vez en mayo de 2012, en relación con el denominado Reglamento Monti II.²¹ Aunque esta fue la primera ocasión en que se alcanzó el umbral de un tercio de todos los votos asignados a los parlamentos nacionales, la Comisión no encontró una violación del principio de subsidiariedad en su seguimiento, pero reconsideró su propuesta. Sin embargo, después de pasar al siguiente proceso de toma de decisiones, optó por retirar su decisión porque los debates en el triángulo institucional (Consejo,

²⁰ PIEDRAFITA, Jans T., "The Role of National Parliaments...", *cit.*

²¹ Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a emprender acciones colectivas en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (COM (2012) 0130).

Parlamento y Comisión), unido a las opiniones de los legisladores individuales de la UE, indicaron que era poco probable que la propuesta obtuviera el apoyo político necesario para su adopción.

En su segunda utilización, el procedimiento de la tarjeta amarilla se refería a una propuesta de reglamento por el que se creaba una Fiscalía Europea.²² Tras un examen exhaustivo de los dictámenes motivados, la Comisión concluyó que la propuesta cumplía el principio de subsidiariedad y decidió mantenerla. La Comisión motivó su decisión en la Comunicación COM (2013) 851,²³ indicando que los parlamentos nacionales no habían alcanzado el umbral previsto en el art. 7, apartado 3, del Protocolo No. 1 sobre esta cuestión. Adicionalmente, cuatro parlamentos nacionales (Senado de Rumania, *Bundesrat* alemán, Senado de Polonia y *Assembleia da República* portuguesa) afirmaron que, en su opinión, la propuesta no infringía el principio de subsidiariedad consagrado en el art. 5, apartado 3, del TUE y que no era por tanto necesario retirar ni modificar la propuesta. La última vez que se puso en marcha el mecanismo de la tarjeta amarilla fue en mayo de 2016, después de que 14 cámaras parlamentarias de 11 Estados miembros de la UE se pronunciaran en contra de los cambios propuestos a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.²⁴ También en este caso, la Comisión concluyó que su propuesta no infringía el principio de subsidiariedad y decidió continuar el proceso legislativo con la propuesta sin cambios, como se justifica en la Comunicación COM (2016) 505.²⁵ En este caso, catorce cámaras de once Estados miembros se opusieron, los que representan 22 votos: la Cámara de Diputados y el Senado de Rumania (2), la Cámara de Diputados y el Senado de la República Checa (2), el *Sejmy* el Senado de Polonia

²² Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea (COM (2013) 0534).

²³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales, sobre la revisión de la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea en relación con el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo No. 2 (COM (2013) 851), disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/ES/1-2013-851-ES-F1-1.Pdf>

²⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores, efectuado en el marco de una prestación de servicios (COM (2016) 0128).

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales, relativa a la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en lo concerniente al principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo No. 2, disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-505-ES-F1-1.PDF>

(2), el Parlamento de la República de Lituania (2), el Parlamento danés (2), el Parlamento de Croacia (2), el Parlamento de Letonia (2), la Asamblea Nacional de Bulgaria (2), la Asamblea Nacional de Hungría (2), el Parlamento de Estonia (2) y el Consejo Nacional de la República Eslovaca (2). Por el contrario, en el diálogo político, hasta seis parlamentos nacionales²⁶ afirmaron que la propuesta de la Comisión era compatible con el principio de subsidiariedad (COM (2016) 505). Tras examinar las objeciones de los parlamentos nacionales, la Comisión constató que su propuesta respetaba el principio de subsidiariedad.

3. DIÁLOGO DE LA UE CON LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Se estima que una cuarta parte de la legislación que se aplica en toda la Unión Europea es resultado de un proceso de toma de decisiones en el que participan únicamente funcionarios y representantes de la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. Los parlamentos nacionales tienen una influencia mínima en este proceso. De hecho, en el contexto de profundización de la integración, se han convertido en “aprobadores pasivos” de partes de esta legislación o directivas.²⁷ En este ámbito no se producen estadísticas precisas y los Estados miembros proporcionan datos divergentes. Bulgaria afirma que en el primer periodo legislativo 2009/2010, hasta el 29 % de todas las nuevas leyes provinieron de la UE, mientras que en Suecia en 2009 este fue el origen del 23 % de las leyes aprobadas. El *Bundesrat* alemán estima que alrededor del 36 % de todas las leyes aprobadas por Alemania entre 1980 y 2005 se originaron en la UE y el expresidente alemán Roman HERZOG señaló que más del 84 % de la normativa germana proviene actualmente de la UE. Dinamarca informa solo un 10 % de su legislación nacida de la UE en 2007 y la *Assemblée Nationale* francesa reportó el 20 % en el mismo año. Irlanda informó que hasta el 29 % de la legislación provino de la UE entre 1992 y 2009 y los Países Bajos notificaron un 21 % entre 1994 y 2004. El Parlamento italiano afirma que en su caso está por encima del 20 %; en Letonia y Lituania no supera el 20 %. Según cálculos británicos de 1987 a 2009 el 15 % de las leyes provinieron de la UE.²⁸

²⁶ Las Cortes Generales españolas, la *Camera dei Deputati* italiana, la Cámara parlamentaria portuguesa de la *Assembleia da República*, la Cámara Baja del Reino Unido, el Senado francés y el *Senato della Repubblica* italiano.

²⁷ Las directivas son actos legislativos en los cuales se establecen objetivos que todos los países de la UE deben cumplir; sin embargo, corresponde a cada país elaborar sus propias leyes sobre cómo alcanzar esos objetivos.

²⁸ KACZYŃSKI, Piotr Maciej, *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CEPS Special Report/February 2011.

El Tratado de Lisboa se presentó como una victoria para muchos, incluidos los parlamentos nacionales, que ya no deberían ser ignorados por los decisores de la UE –especialmente la Comisión–. Sin embargo, algunos legislativos nacionales sienten que en la práctica, la Comisión intenta limitar o ignorar sus resultados. Prueba de ello es que ninguna tarjeta amarilla de los parlamentos nacionales haya prosperado hasta el momento.

Tras la inauguración en noviembre de 2014 de la Comisión presidida por Jean-Claude JUNCKER, las relaciones entre ese organismo y los parlamentos nacionales han mejorado, bajo el influjo del propio presidente, quien se comprometió a trabajar en esa dirección. En este sentido, tomó medidas como el nombramiento de Frans TIMMERMANS como primer vicepresidente de la CE, para potenciar un papel más fuerte de los parlamentos nacionales en el proceso de distribución de la UE. Asimismo, envió Comisarios europeos a los Estados para entablar diálogo con las legislaturas nacionales. Durante su mandato se realizaron un total de 915 visitas de este tipo. En 2017 ascendieron a 215 –entre visitas y reuniones similares–, aproximadamente ocho veces más que los contactos de la Comisión Barroso con los parlamentos nacionales entre enero y octubre de 2014. En 2018 la cifra alcanzó 140 y en el último año (2019) fueron 55.²⁹ JUNCKER llamó a los miembros de los parlamentos nacionales a sumarse al grupo operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y “hacer menos pero de forma más eficiente”, presidido por TIMMERMANS e integrado por representantes del Comité de las Regiones y miembros de los parlamentos austriaco, búlgaro y estonio.

A pesar de las deficiencias planteadas, los parlamentos nacionales están también activos. Continúan quejándose de que su impacto se limita efectivamente a la fase prelegislativa y de que no tienen posibilidad de revisar los textos definitivos, que a menudo difieren de lo comentado en la fase preparatoria. El Parlamento sueco ha acusado a la Comisión de continuar las negociaciones legislativas interinstitucionales, cuando aún no ha expirado el plazo de ocho semanas para que los parlamentos nacionales emitan comentarios. Otro problema grave es que los parlamentos nacionales solo pueden oponerse a los proyectos de la UE que limitan el impacto del principio de subsidiariedad. No pueden emitir una tarjeta amarilla a la Comisión si creen que su propuesta va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos establecidos en los Tratados de la UE –principio de proporcionalidad– o si no están de acuerdo con el

²⁹ Informe de la Comisión “Informe Anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales” (COM (2020) 272 final), p. 18.

fondo de la propuesta. Algunos parlamentos abogan por que se les permita presentar a la Comisión nuevas propuestas, modificaciones de actos jurídicos o derogación de normas existentes.

Los Tratados de la UE no otorgan a los parlamentos nacionales iniciativa legislativa, aunque muchos estiman que esto sería posible en la práctica. Por lo tanto, la Cámara de los Lores británica sugirió que si un grupo de parlamentos nacionales adoptaba políticas constructivas y recomendaciones legislativas, la Comisión debería tenerlas en cuenta en su labor legislativa. Esta práctica –comúnmente conocida como tarjeta verde– no es muy popular entre las instituciones de la UE. En tal sentido resulta ilustrativo el intento de la Cámara de los Lores y otros 15 parlamentos nacionales en 2015 de presentar la primera tarjeta verde para reducir el desperdicio de alimentos. Aunque la Comisión incluyó algunas de las recomendaciones de este experimento en su agenda, evitó una referencia directa a la tarjeta verde. Todas las demás iniciativas similares de los parlamentos nacionales entre 2015 y 2018 fueron rechazadas, incluida la tarjeta verde de responsabilidad social corporativa; de lo que podemos concluir que la CE teme perder el monopolio de la iniciativa legislativa.³⁰

Las últimas elecciones al Parlamento Europeo, en mayo de 2019, no arrojaron los resultados temidos en cuanto al control del PE y algunos parlamentos nacionales por parte de las fuerzas euroescépticas y anti-UE. El único miembro del Parlamento Europeo que exigió que los parlamentos nacionales tuvieran derecho a vetar los proyectos de legislación de la UE o derogar los existentes –la llamada tarjeta roja– fue Ján ZAHRADIL, de la República Checa. La esencia de su petición era que la Comisión retirara su propuesta cada vez que un tercio de los parlamentos nacionales se opusieran a la misma dentro de las dieciséis semanas posteriores a su envío a los legislativos nacionales. Igualmente, el mismo número de parlamentos debía poder derogar toda la legislación existente de la UE.

En cuanto a los entonces candidatos a la presidencia de la Comisión Europea, ninguno de ellos –TIMMERMANS o Úrsula VON DER LEYEN– incluyó en su agenda o mencionó durante su campaña el mejoramiento de la posición de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la UE. Según GOSTYŃSKA-JAKUBOWSKA, los políticos proeuropeos temen que el fortalecimiento del papel de los parlamentos nacionales pueda ser contraproducente. Ale-

³⁰ GOSTYŃSKA-JAKUBOWSKA, Agata, "Boosting the Role of National Parliaments in EU Democracy", en *Carnegie Europe*, September 24, 2019, disponible en <https://carnegieeurope.eu/2019/09/24/boosting-role-of-national-parliaments-in-eu-democracy-pub-79870>

mania y España, por ejemplo, consideran que la propuesta del primer ministro británico David CAMERON de fortalecer el papel de los parlamentos nacionales, permitiéndoles bloquear en masa las propuestas de la Comisión podría, en el mejor de los casos, ralentizar el proceso de toma de decisiones de la UE. En el peor escenario conduciría al caos y fortalecería a los euroescépticos.³¹

Sin embargo, los temores en relación con los euroescépticos no se cumplieron en las últimas elecciones al Parlamento Europeo, puesto que muchos de los parlamentos nacionales no comparten sus puntos de vista. Igualmente, consideran que el llamado procedimiento de tarjeta roja para bloquear las propuestas de la Comisión es una estrategia contraproducente e ineficaz. En este sentido estiman que tienen más posibilidades de influir o rechazar las propuestas de la Comisión presionando a sus gobiernos, que son entonces directamente responsables de las decisiones tomadas en el Consejo de la UE y el Consejo Europeo, en lugar de apoyarse en un grupo de parlamentos nacionales con tradiciones e intereses políticos diferentes. Esta posición también se evidencia en las estadísticas sobre el uso del mecanismo de alerta temprana y el número de opiniones presentadas por los parlamentos nacionales. De los 569 dictámenes presentados por los parlamentos nacionales en 2018, solo 37 eran motivados, lo que podría llevar a que la Comisión Europea fuera galardonada con una tarjeta amarilla si contaba con el apoyo de un número suficiente de otros parlamentos nacionales.

2019 fue un año de elecciones en el Parlamento Europeo –la del presidente de la Comisión y la aprobación de la nueva Comisión en su conjunto– y también de transición entre sus dos mandatos. Por tanto, en comparación con años anteriores, se han elaborado menos iniciativas y propuestas legislativas, lo que ha provocado una disminución de la interacción con los parlamentos nacionales en relación con el procedimiento de seguimiento de la subsidiariedad y en el marco del diálogo político. En conjunto, la Comisión envió 28 propuestas legislativas a los colegisladores –Consejo de la UE y Parlamento Europeo– y a los parlamentos nacionales, sujetas a control de subsidiariedad, en comparación con 139 en 2018. Los parlamentos nacionales aprobaron 39 dictámenes sobre estas 28 propuestas. En relación con años anteriores, se aprecia una disminución en la proporción de dictámenes motivados con respecto al número total de dictámenes (10,5 % en 2016; 9 % en 2017; 6,5 % en 2018; cero en 2019), así

³¹ *Ibidem.*

como en relación con el número de dictámenes sobre propuestas de la Comisión sujetas al procedimiento de control de subsidiariedad (17,6 % en 2016; 16 % en 2017; 10,5 % en 2018; cero en 2019).³² La Comisión presenta esta tendencia como un signo del éxito de su programa para la mejora de la legislación, incorporando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en todas las fases de la formulación de políticas, así como el compromiso de emprender acciones a nivel europeo, solo si es claro que aportan valor añadido. Sin embargo, la Cámara de Diputados del Parlamento checo no comparte esta visión optimista y considera –en su dictamen de febrero de 2020– que la reducción del número y el porcentaje de dictámenes motivados es, por el contrario, una señal alarmante de que los parlamentos nacionales ya no tienen la motivación de participar activamente en el proceso legislativo de la UE.³³

La Comisión recibió un total de 159 dictámenes, de los cuales el 75 % (120) se referían a iniciativas no legislativas de la Comisión y de los parlamentos nacionales y ninguno entraba en la categoría de dictámenes motivados sobre la activación del mecanismo de la tarjeta amarilla.

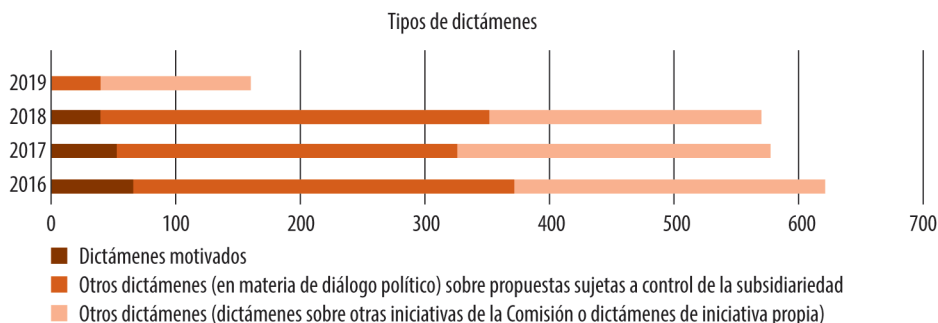


Gráfico 1: Informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales.³⁴

Esta cifra es mucho menor que en años anteriores –576 en 2017 y 569 en 2018–. Es incluso mucho menor que en el año anterior, año de transición, 2015 (350). Se trata, de hecho, de la cifra más baja desde el inicio del diálogo político en 2007.

³² COM (2020), *cit.*, p. 11.

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Idem.*

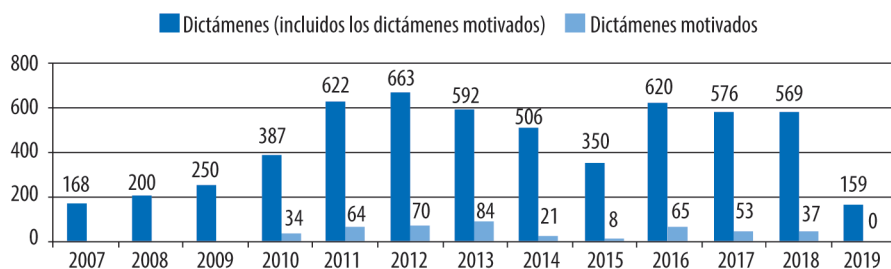


Gráfico 2: Informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales.³⁵

Un total de 116 opiniones, que representan el 73 % de los dictámenes, fueron enviadas a la Comisión por las diez cámaras más activas. Esta proporción es inferior a la de 2018 (83 %), pero similar a años anteriores (74 % en 2017; 73 % en 2016 y 72 % en 2015). No emitieron dictámenes 17 cámaras,³⁶ en relación con 10 en 2018,³⁷ tendencia que puede apreciarse en el gráfico 3.

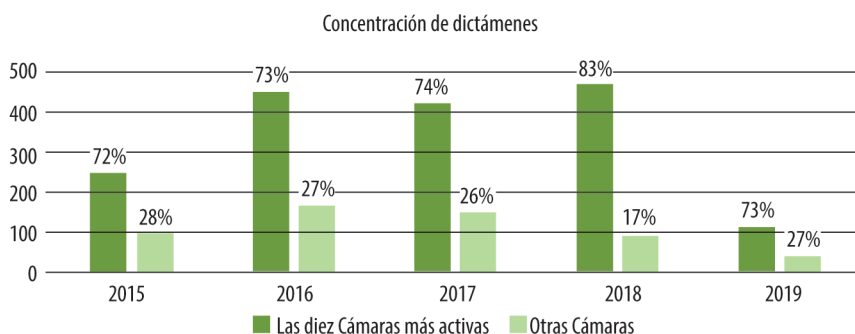


Gráfico 3: Informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales.³⁸

³⁵ *Idem.*

³⁶ El *Bundesrat* y el *Nationalrat* austriacos, la *Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers* belga, el *Narodno Sabranie* búlgaro, el *Hrvatski Sabor* croata, el *Vouli ton Antiprosopon* chipriota, el *Folketing* danés, el *Riigikogu* estonio, el *Eduskunta* finlandés, el *Vouli ton Ellinon* griego, las Cámaras del *Oireachtas (Dáil y Seanad Éireann)* irlandesas, el *Saeima* letón, la *Chambre des Députés* luxemburguesa, el *Državni svet* y el *Državni zbor* eslovenos, la Cámara de los Comunes del Reino Unido.

³⁷ COM (2020), *cit.*, p. 12.

³⁸ *Ibidem.*

El mayor número de opiniones y dictámenes fue presentado por el Senado checo (21), seguido por la *Camera Deputaţilor* de Rumanía (15), la *Assembleia da República* de Portugal (14), la Cámara de Diputados de la República Checa (13), el *Sénat* de Francia (12), el *Bundesrat* de Alemania (11), las Cortes Generales de España (8), la House of Lords del Reino Unido (8), el *Senato della Repubblica* de Italia (7), el Senado de Rumania (7) y el *Riksdag* de Suecia (7). Estas cámaras también fueron las más activas en 2018 –aunque en un orden diferente–. Dos cámaras presentaron más opiniones en 2019 que en 2018, a saber, la *Országgyűlés* de Hungría (5 en 2019 y 3 en 2018) y la *Eerste Kamer* de los Países Bajos (6 en 2019 y 2 en 2018).³⁹ El Anexo 1 recoge el número de opiniones enviadas por cada cámara.

Anexo 1: Número de dictámenes recibidos por la Comisión en 2019 por Cámara/Parlamento nacional (diálogo político y mecanismo de control de la subsidiariedad)

Estado miembro	Cámara	Número total de dictámenes ⁴⁰	Número de dictámenes motivados (Protocolo No. 2)
Chequia	<i>Senát</i>	21	0
Rumanía	<i>Camera Deputaţilor</i>	15	0
Portugal	<i>Assembleia da República</i>	14	0
Chequia	<i>Poslanecká sněmovna</i>	13	0
Francia	<i>Sénat</i>	12	0
Alemania	<i>Bundesrat</i>	11	0
España	<i>Cortes Generales: Senado de España y Congreso de los Diputados</i>	8 ⁴¹	0
Reino Unido	Cámara de los Lores	8 ⁴²	0
Italia	<i>Senato della Repubblica</i>	7	0
Rumanía	<i>Senatul</i>	7	0
Suecia	<i>Riksdag</i>	7	0

³⁹ *Idem*, p. 13.

⁴⁰ Incluye tanto los dictámenes en el marco del “diálogo político” como los dictámenes motivados recibidos de los parlamentos nacionales.

⁴¹ Los ocho fueron dictámenes conjuntos de las dos cámaras.

⁴² Para estos dictámenes no se espera respuesta de la Comisión.

Estado miembro	Cámara	Número total de dictámenes⁴⁰	Número de dictámenes motivados (Protocolo No. 2)
Francia	<i>Assemblée Nationale</i>	6	0
Países Bajos	<i>Eerste Kamer</i>	6	0
Hungría	<i>Országgyűlés</i>	5	0
Italia	<i>Camera dei Deputati</i>	4	0
Lituania	<i>Seimas</i>	3	0
Eslovaquia	<i>Národná rada</i>	3	0
Malta	<i>Kamra tad-Deputati</i>	2	0
Países Bajos	<i>Tweede Kamer</i>	2	0
Polonia	<i>Sejm Rzeczypospolitej Polskiej</i>	2	0
Polonia	<i>Senat Rzeczypospolitej Polskiej</i>	2	0
Bélgica	<i>Sénat de Belgique / Belgische Senaat</i>	1	0
Bélgica	<i>Chambre des Représentants de Belgique / Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	0	0
Bulgaria	<i>Narodno Sabranie</i>	0	0
Dinamarca	<i>Folketing</i>	0	0
Alemania	<i>Bundestag</i>	0	0
Estonia	<i>Riigikogu</i>	0	0
Irlanda	<i>Cámaras del Oireachtas: Dáil y Seanad Éireann</i>	0	0
Grecia	<i>Vouli ton Ellinon</i>	0	0
Croacia	<i>Hrvatski Sabor</i>	0	0
Chipre	<i>Vouli ton Antiprosopon</i>	0	0
Letonia	<i>Saeima</i>	0	0
Luxemburgo	<i>Chambre des Députés</i>	0	0
Austria	<i>Bundesrat</i>	0	0
Austria	<i>Nationalrat</i>	0	0
Eslovenia	<i>Državni svet</i>	0	0
Eslovenia	<i>Državni zbor</i>	0	0
Finlandia	<i>Eduskunta</i>	0	0
Reino Unido	<i>Cámara de los Comunes</i>	0	0
TOTAL		159	0

Anexos del informe de la comisión, informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales.⁴³

En lo que a temáticas se refiere, cinco documentos de la Comisión han atraído la mayor atención de los parlamentos nacionales (Anexo 2). Entre cinco y nueve opiniones fueron remitidas individualmente sobre:

1. Ampliación de la votación por mayoría cualificada (9);
2. Subsidiariedad y mejor regulación (8);
3. Fortalecimiento del Estado de Derecho (6);
4. Hacia una Europa sostenible (5);
5. Lucha contra la desinformación en Internet (5). (COM (2020) 272 final, p. 13).

Anexo 2: Documentos de la Comisión que generaron el mayor número de dictámenes⁴⁴ recibidos por la misma en 2019 (diálogo político y mecanismo de control de la subsidiariedad)

Documento de la Comisión	Título	Número total de dictámenes	Número de dictámenes motivados (Protocolo No. 2)
1 COM (2018) 703	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE"	6	0
2 COM (2019) 22	Documento de reflexión "Hacia una Europa sostenible en 2030"	5	0

⁴³ COM (2020), *cit.*, Anexos pp. 1-2.

⁴⁴ El cuadro recoge todos los documentos de la Comisión para los que se han recibido, como mínimo, cuatro dictámenes. En algunos casos, el dictamen también se refería a otros documentos de la Comisión. Cabe señalar que ninguna propuesta legislativa alcanzó este umbral de cuatro dictámenes en 2019.

Documento de la Comisión	Título	Número total de dictámenes	Número de dictámenes motivados (Protocolo No. 2)
3 COM (2018) 800	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Programa de trabajo de la Comisión para 2019: Cumplir lo prometido y prepararnos para el futuro"	4	0
4 COM (2019) 8	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo "Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE"	4	0
5 COM (2019) 163	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo "Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión: Situación y posibles próximas etapas"	4	0

Anexos del informe de la comisión, informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales.⁴⁵

Por iniciativa propia, las seis cámaras de los parlamentos nacionales de los países del Grupo de Visegrado (V4)⁴⁶ presentaron dos dictámenes conjuntos a la Comisión. En el primero expresaron su apoyo a la ampliación de la UE para incluir a los países de los Balcanes occidentales, mientras que el segundo recogía la posición común sobre el marco financiero en el que solicitaron se asignara la misma cantidad de fondos a la política agrícola común y la política de cohesión, en relación con el marco financiero anterior.⁴⁷

Además de los parlamentos nacionales, los parlamentos regionales, aunque no se mencionan explícitamente en el Tratado, también establecen contactos directos con la Comisión. Algunos, en particular los de Alemania, presentan

⁴⁵ COM (2020), *cit.*, Anexos p. 3.

⁴⁶ Cámara de Diputados y Senado de la República Checa, *Országgyűlés* de Hungría, *Sejm* y Senado de Polonia y Consejo Nacional de Eslovaquia.

⁴⁷ COM (2020), *cit.*, p. 18.

resoluciones directamente a la Comisión. En 2019, el *Landtag* de Baviera comentó sobre la subsidiariedad, el *Landtag* de Baden-Württemberg comentó sobre el futuro de Europa, el Parlamento Regional Flamenco envió un dictamen sobre la estrategia de la UE para el Brexit, a través del Parlamento Federal de Bélgica, y otros abordaron los aspectos políticos de varias propuestas de la Comisión. La "Greater Region" formuló recomendaciones sobre la política de cohesión, la vía fluvial del Mosela, el empleo transfronterizo, la economía circular, el transporte ferroviario, la promoción del multilingüismo y el tribunal civil digital.⁴⁸ La Comisión respondió en principio a todas estas resoluciones.

Estos ejemplos evidencian que los parlamentos nacionales están tratando de involucrarse en el proceso de integración, lo que puede propiciar una percepción positiva de la integración europea y la UE. Para que esta tendencia continúe y no muera en sus inicios, es necesario que la Comisión y el Parlamento Europeos aprendan a involucrar y tomar en cuenta esta voz en las negociaciones sobre política europea. Si se tiene en cuenta que, en última instancia, son los Estados miembros los que implementan dicha política; resulta evidente la importancia de que los parlamentos nacionales perciban que sus esfuerzos no son en vano. Los legislativos nacionales deben apreciar que el tiempo y la energía que dedican a apoyar la política europea y participar en los debates continentales, son respaldados y respondidos por las instituciones de la Unión. Sus recomendaciones deben ser evaluadas cuidadosamente y tener un valor añadido para la UE. Que el Tratado no conceda a los parlamentos nacionales la iniciativa legislativa, no impide que la Comisión Europea tenga en cuenta sus opiniones. Sin embargo, esto no significa que las instituciones de la UE deban asumir automáticamente todas las objeciones colectivas de los parlamentos nacionales. En tal sentido debe evitarse que algunos Estados miembros se sientan tentados a perseguir sus intereses particulares, usando para ello sus mayorías parlamentarias.

En igual medida, resulta fundamental la retroalimentación. La Comisión debe mantener informados a los parlamentos nacionales sobre la evolución del proceso legislativo, incluso después de la fecha límite para los controles de subsidiariedad. Los miembros del Parlamento Europeo podrían participar en este mecanismo y entablar un diálogo proactivo con los parlamentos nacionales durante todo el proceso. Los que se oponen a este diálogo, reforzado tras las negociaciones interinstitucionales entre la Comisión, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, argumentan que esto podría llevar a una toma

⁴⁸ *Ibidem*, p. 21.

de decisiones interminable, demasiado lenta y agotadora. Sin embargo, la adopción de las normas de la UE toma como promedio diecisiete meses en primera lectura y treinta y nueve meses en segunda, por lo que unas pocas semanas de consultas con los parlamentos nacionales apenas ralentizarían un proceso ya de por sí dilatado.

4. CONCLUSIÓN

En la teoría de la ciencia política la democracia representativa está conectada con el público –los ciudadanos y los cuerpos políticos–. En un Estado ideal, los primeros tienen derecho a reemplazar a miembros inaceptables de la élite por el método de la libre elección. La participación constituye su única y principal actividad política. Una alta participación electoral no es indispensable para lograr decisiones de buena calidad, por lo que las elecciones se consideran herramientas para asignar poder y legitimar la autoridad y el orden. Los votantes son los únicos que tienen la oportunidad de cambiar la distribución del poder a través de elecciones y dar lugar al surgimiento de nuevas políticas y leyes. Corresponde a ellos la última palabra en la aprobación de las normas jurídicas. Asimismo, tienen derecho a prescindir de un gobierno o una norma impopular.

¿Podemos afirmar que las instituciones de la UE se crean de esta manera? ¿Son expresión de la voluntad ciudadana? Probablemente la respuesta sería negativa. En muchas áreas de competencia de la Unión, los votantes no tienen la oportunidad de modificar la legislación, las reglas o demover a funcionarios incompetentes.

Muchas normas han sido “exportadas” por la UE a los países miembros. ¿Qué poder de decisión y control tienen y tendrán, en este sistema, los parlamentos nacionales, que se encargan únicamente de velar por el “cumplimiento del principio de subsidiariedad” y contribuir “al buen funcionamiento de la Unión” (arts. 5 y 12), a pesar de que emergen de procesos electorales democráticos, a diferencia de muchas instituciones y decisiones de la UE? ¿En qué medida tienen la oportunidad de influir en la política europea, creada por un aparato burocrático en Bruselas fuera del control cívico, si se les excluye de las cuestiones de competencia exclusiva de las instituciones de la UE? Recordemos que la UE adquiere 105 nuevas competencias con el Tratado de Lisboa. ¿Pueden los parlamentos nacionales trabajar juntos con la suficiente eficacia como para ser un actor digno y relevante en el proceso de toma de decisiones de la maquinaria burocrática de la UE? El expresidente alemán Roman HERZOG señaló que

más del 84 % de la legislación alemana proviene actualmente de la UE, lo que le condujo a preguntar si Alemania todavía puede considerarse una democracia parlamentaria. Parafraseando a HERZOG, podríamos cuestionarnos si nuestros parlamentos son aún órganos legislativos responsables ante sus ciudadanos, o se han convertido en meros entes secundarios del emergente aparato burocrático autoritario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anexos del Informe de la Comisión, "Informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales" [online], disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2020-272-annex_es.pdf [citado 10. 8. 20].
- BONDE, Jens-Peter, "¿El Tratado de Lisboa es también una Constitución de la UE?", Dinamarca, 2007.
- BRHLÍKOVÁ, Radoslava, "Pluralizmus pojmu právo a reformná zmluva EÚ", in *Čo je právo?: zborník z vedeckej konferencie*, SAP, Bratislava, 2007, s. 271-283. / "Pluralismo del concepto de derecho y del Tratado de Reforma de la UE", en *¿Qué es la ley?: actas de una conferencia científica*, SAP, Bratislava, 2007, pp. 271-283.
- BRHLÍKOVÁ, Radoslava, *Európska únia po Lisabone*, 1. vyd., UKF, Nitra, 2012, 256 s. / *La Unión Europea después de Lisboa*, 1ª ed., UKF, Nitra, 2012, 256 pp.
- BRHLÍKOVÁ, Radoslava, *Politiky Európskej únie po Lisabone*, 1. vyd., UKF, Nitra, 2014, 326 s. / *Políticas de la Unión Europea después de Lisboa*, 1ª ed., UKF, Nitra, 2014, 326 pp.
- COMISIÓN EUROPEA, Bruselas, 30.6.2020, COM (2020) 272 final, Informe anual de 2019 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los parlamentos nacionales [online], disponible en <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2020-272-es.pdf> [citado 10. 8. 20].
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales, relativa a la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en lo concerniente al principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo No. 2 [online], disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-505-ES-F1-1.PDF> [citado 2. 9. 20].
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales sobre la revisión de la propuesta de Reglamento del Consejo, relativa a la creación de la Fiscalía Europea en relación con el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo No. 2 (COM (2013) 851) [online], disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/ES/1-2013-851-ES-F1-1.Pdf> [citado 2. 9. 20].

- ERNE, J., *The legislative procedures in the EU. / Los procedimientos legislativos en la UE* [online], disponible en https://www.tlu.ee/opmat/ri/RIO7008/legislative/g_the_role_of_national_parliaments_in_eu_decisionmaking.html [citado 24. 8. 20].
- GOSTYŃSKA-JAKUBOWSKA, Agata, "Boosting the Role of National Parliaments in EU Democracy", *Carnegie Europe*, September 24, 2019. / "Impulsar el papel de los parlamentos nacionales en la democracia de la UE", *Carnegie Europe*, septiembre 24, 2019 [online], disponible en <https://carnegieeurope.eu/2019/09/24/boosting-role-of-national-parliaments-in-eu-democracy-pub-79870> [citado 24. 8. 20].
- PIEDRAFITA, Jans T., "The Role of National Parliaments in European Decision-Making", *Eupascope*, 2009/1. / "El papel de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones europea", *Eupascope*, 2009/1 [online], disponible en http://aei.pitt.edu/12376/1/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf [citado 10. 8. 20].
- KACZYŃSKI, Piotr Maciej, *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CEPS Special Report/February 2011 [online], available for free downloading from the CEPS website <http://www.ceps.eu> / *¿Tigres de papel o bellezas durmientes? Parlamentos nacionales en el sistema político europeo posterior a Lisboa*, Informe especial de CEPS, febrero de 2011, disponible para descarga gratuita desde el sitio web de CEPS <http://www.ceps.eu> [citado 10. 8. 20].
- Úrad pre vydávanie publikácii Európskej únie, *Konsolidované znenie zmlúv - Charta základných práv*, Luxemburg, 2010. / Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *Tratados consolidados - Carta de los derechos fundamentales*, Luxemburgo, 2010.
- MORAVCSIK, Andrew, "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (4): 473-524, doi:10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x. / "Preferencias y poder en la Comunidad Europea: un enfoque intergubernamentalista liberal", *Revista de estudios de mercado común*, 31 (4): 473-524, doi: 10.1111 / j.1468-5965.1993.tb00477.x.
- PAVY, E., *El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales*, 2020 [online], disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/22/european-parliament-relations-with-the-national-parliaments> [citado 24. 8. 20].

Recibido: 2/1/2021
Aprobado: 11/3/2021