

Integración europea y parlamentos nacionales

Claudia Storini*

La interconexión y dependencia recíproca entre Derecho comunitario y constituciones nacionales están aceptadas en la actualidad como un lugar común en el Derecho Público europeo, resultando casi explícitas en conceptos ya acuñados como el de *multilevel constitutionalism* de Pernice o el "constitucionalismo dual" de von Bogdandy. El artículo se detiene en el análisis de las influencia y del complejo juego de relaciones entre parlamentos nacionales y Unión Europea, enmarcándose claramente en el nuevo constitucionalismo europeo "multinivel". En él se analiza la interdependencia entre Derecho comunitario y derechos nacionales en materia parlamentaria. De modo descriptivo y analítico se estudia el papel que los parlamentos nacionales pueden y deben representar en el proceso de integración europea así como en la búsqueda de su mayor democratización y se ofrecen los elementos necesarios para valorar jurídicamente en qué medida realmente lo representan.

FORO

PLANTEAMIENTO GENERAL

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa supone, por lo general, un avance en la institucionalización de los mecanismos de participación democrática.¹ Entre estos avances pueden destacarse el aumento del papel y del poder del Parlamento Europeo, la creación del derecho de iniciativa ciudadana, el reconocimiento y promoción del papel de los interlocutores sociales y el reforzamiento del papel de los parlamentos nacionales. El reconocimiento de la relevancia del control efectuado por estos últimos sobre sus respectivos gobiernos como instrumen-

* Investigadora del Programa Juan de la Cierva.

1. A los pocos días de terminar este trabajo se asistió al "no" del pueblo francés y holandés a la ratificación del Tratado constitucional. Ante ello, en la Declaración de los jefes de Estado y de gobierno de los estados miembros de la Unión sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de 2005), SN 117/05, se afirma que "Hemos procedido a un repaso general

to para garantizar el respeto del principio democrático se halla en el Título VI del Tratado dedicado a “la vida democrática de la Unión”, en cuyo artículo 45.2 se establece tanto la representación directa de los ciudadanos a través del Parlamento Europeo como la que podríamos definir “indirecta”, a través de los representantes de los gobiernos en el Consejo Europeo y de Ministros, responsables ante los parlamentos nacionales elegidos por sus ciudadanos. El control, por parte de los parlamentos nacionales, de las actuaciones de sus representantes gubernamentales se vuelve, de esta manera, un elemento esencial para que el sistema comunitario cumpla con el principio democrático y con la necesidad de que estos órganos participen en el respecto del pluralismo político en los procedimientos de toma de decisión comunitarios, asegurando así una verdadera conexión entre instituciones comunitarias y ciudadanos.

Como es conocido, son muchos los interrogantes acerca de la garantía de la democracia, surgidos a raíz del impacto de los procesos de globalización² y, aun más, aquellos planteados en relación con los procesos de integración supranacional. En este ámbito el tema del *déficit democrático* ha llegado a ser un aspecto central de los estudios sobre las transformaciones del concepto de Estado en el siglo XX.³ En este sentido, y por lo que concierne la Unión Europea, si bien es cierto que todas las referencias al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales orbiten siempre en

del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Este Tratado es el fruto de un proceso colectivo destinado a dar la respuesta adecuada para un funcionamiento más democrático, más transparente y más eficaz de una Unión Europea ampliada. (...) Hasta la fecha, diez estados miembros han concluido con éxito los procedimientos de ratificación y han manifestado de este modo su adhesión al Tratado Constitucional. Hemos tomado nota de los resultados de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos. (...) Este período de reflexión se aprovechará para hacer posible en cada uno de nuestros países un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los parlamentos nacionales y los partidos políticos. (...) Volveremos a reunirnos durante el primer semestre de 2006 para proceder a una valoración de conjunto de los debates nacionales y acordar los próximos pasos del proceso”. En el convencimiento de que se encontrarán los medios para que la Unión siga progresando y en aras a la mejor comprensión de un pequeño, aunque no irrelevante, fragmento del proyecto europeo se decidió seguir adelante con la publicación del mismo sin proceder a modificación alguna.

2. Sobre el problema de la democracia de las organizaciones políticas posnacionales véase, entre otros, J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, Milán, Feltrinelli, 1999; A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari-Roma, La terza, 2002; y “Globalizzazione e internazionalizzazione delle decisioni” en S. Labriola, dir., *Ripensare lo Stato*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 81 y ss.
3. Los “déficit” que, ya desde hace tiempo, se imputan a la Unión Europea son básicamente tres: el de libertad, producto de las deficiencias en el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales; el de democracia producto de la insuficiencia o falta de instrumentos de participación de los ciudadanos en la toma de decisión en seno de la Unión; y el que podría denominarse “déficit de descentralización”, generado por la insuficiencia de participación de los entes territoriales en el proceso de integración. Así P. Pérez Tremps, “La reforma del senado ante la Unión Europea”, en *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, Generalitat de Catalunya / Institut d’Estudis Autonòmics, 1996, p. 434. Más en general sobre otros aspectos problemáticos del déficit democrático comunitario, véase, D. Santonastaso, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il déficit democratico delle istituzioni e della normazione dell’UE*, Nápoles, Jovene, 2004.

torno a la noción de *déficit democrático*, este último reviste un significado diferente según sea valorado en relación con el primero o con los segundos.

La doble realidad representada por dicha noción se expresó en términos claros ya en 1996 en el documento elaborado por el Ministerio español de Asuntos Exteriores para la Conferencia Intergubernamental. En este último se afirmaba que “Todo parece indicar que la cuestión del reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo va a ser crucial y una de las más polémicas durante la conferencia. Ya que, frente a la escuela que podríamos identificar como integracionistas partidaria de dotar de mayor legitimidad democrática al sistema a base de aumentar las responsabilidades del PE, la posición británica, danesa y de una parte de la mayoría gubernamental francesa irá más bien en la dirección de limitarlas o, si acaso, contenerlas en su nivel actual, ya que para todos ellos la verdadera legitimidad radica en los parlamentos nacionales”.⁴

A este respecto debe recordarse que las Comunidades Europeas se constituyen bajo la fórmula de “organización supranacional”.⁵ Una fórmula que, siendo distinta del modelo tradicional de relaciones internacionales, tampoco puede calificarse como de Derecho constitucional.⁶ De ahí que, aunque ya no se considere al Parlamento Europeo como “la única asamblea parlamentaria internacional del mundo”,⁷ y se entienda el concepto de integración como concepto autónomo, no puede olvidarse que el fundamento democrático de la estructura institucional comunitaria resulta todavía débil.⁸ Esta es la razón por la que la idea de “déficit democrático” comunitario se encuentra asumida de forma unánime aunque difieran las consideraciones respecto de su intensidad y de su alcance institucional.

4. *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, p. 64.

5. Los criterios que fundamentaron la antigua discusión acerca de la distinción entre organización internacional y organización supranacional no son unánimes en la doctrina. Para algunos el carácter supranacional no hace que los tratados comunitarios sean ajenos al Derecho internacional, sino que representen un continuum de este último; véase, por ejemplo, M. Waelbroek, “Contribution a l’étude de la nature juridique des Communautés européennes”, en varios autores, *Problèmes de droit des gens*, París, A. Pedone, 1964, p. 515. Otros defienden una diferenciación que se basa en la naturaleza jurídica completamente distinta de los dos tipos de organización, véase, entre otros, M. Medina Ortega, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 104 y ss.

6. Sobre las problemáticas constitucionales planteadas por el fenómeno jurídico comunitario véase P. Pérez Tremps, *Constitución española y Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 21-23, y bibliografía allí citada.

7. Así C. Guazzaroni, en *Seminario internazionale su Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali dei Paesi della Comunità Europea*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 6.

8. Así P. Pérez Tremps, *Constitución española y Comunidad Europea*, p. 35.

Frente a esta situación es lícito preguntarse: ¿hasta qué punto el principio democrático puede entenderse actualmente respetado –y hasta qué punto *podría* serlo en el futuro– sin abandonar del todo aquellos principios que se basan en la cooperación entre los estados soberanos y dejar que todo el sistema comunitario se base sobre los principios de la integración? A esta cuestión pueden darse dos tipos de respuestas: por una parte, la que prevalece en la mayoría de los debates doctrinales y que enfatiza la potenciación de los instrumentos democráticos dentro de la estructura de la UE incluyendo entre estos, por ejemplo, la reforma del actual sistema de elecciones al Parlamento Europeo.⁹ Y, por otra, la que concentra su atención en el incremento de los instrumentos internos de control democrático a cada uno de los estados miembros es decir la que estudia el “déficit democrático de segundo nivel”.¹⁰

Los argumentos a favor del incremento de los instrumentos democrático dentro de la organización institucional comunitaria no parecen del todo convincentes por diversas razones. En primer lugar, el Parlamento Europeo está aun lejos, desde el punto de vista representativo, de poder ser considerado un órgano a la par de sus homónimos nacionales. En segundo lugar, ningún Parlamento puede actuar adecuadamente como piedra angular del sistema democrático de un ordenamiento si está aislado del contexto político y social que le sirve de substrato.¹¹

Aunque asumiendo que las precedentes consideraciones no aporten argumentos decisivos contra la posibilidad de reconocer al Parlamento Europeo un papel similar al de los parlamentos nacionales de los estados miembros, debe evidenciarse que esto podría conseguirse tan solo otorgando a la Asamblea Europea ciertas prerrogativas que respeten los estándares constitucionales comunes de todo estado democrático. Prerrogativas que probablemente podrían obtenerse tan solo trasformando la Unión en un sistema *federal*. Los contenidos del Tratado constitucional demuestran que tal desarrollo, por el momento, no puede darse. Sin embargo, lo que sí existe es la posibilidad de que pueda darse algún tipo de democracia real en el ámbito europeo pero los proyectos para semejante desarrollo, como bien demuestran los nuevos Protocolos sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, deben buscar en otro lugar una respuesta al déficit democrático de la Unión, esto es, en un “parla-

9. Véanse, entre otros, A. Allue Buiza, *El Parlamento Europeo. Poder y democracia en las comunidades europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, pp. 56 y ss.; B. Boyice, “The democratic déficit of the European Community”, en *Parliamentary Affairs*, No. 46, Londres, 1993, pp. 458 y ss.

10. F. J. Matía Portilla, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid, CEC, 1999, pp. 105 y ss.

11. Así A. Pace, “Los retos del constitucionalismo en el siglo XXI”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, No. 2, Granada, 2004. Página de internet, dirección URL: <http://www.ugr.es/%7Eredce/ReDCE2/retos%20actuales%20del%20constitucionalismo%20pace.htm> (todas las referencias a las páginas de internet han sido verificadas el día 14 de febrero de 2005).

mento nacional-comunitario' como fulcro y método de decisión y de trabajo de la democracia parlamentaria en Europa".¹²

Partiendo de las indicaciones formuladas por el Tribunal Constitucional Federal Alemán al afirmar que "en la asociación de estados de la UE, la legitimación democrática tiene lugar en virtud de la conexión de la actuación de los órganos europeos con los parlamentos de los estados miembros",¹³ y pasando por las de Duverger según las cuales "la hora de los parlamentos suena en el reloj de Europa";¹⁴ puede plantearse la oportunidad de formular soluciones realistas y pragmáticas que otorguen a los parlamentos nacionales la función de legitimar democráticamente el sistema institucional comunitario.¹⁵ El objeto a tratar será, por tanto, el de cómo llevar a cabo esta función y cuáles son los procedimientos a seguir para reforzar esta faceta de la legitimidad democrática comunitaria. No obstante, antes de entrar a explicar estos puntos, parece necesaria una aclaración. Es cierto que una de las principales tareas llevada a cabo por los parlamentos nacionales en los asuntos europeos es la de autorizar los tratados comunitarios. Y lo mismo debe decirse por el ámbito de actividades que inciden en el desarrollo legislativo de la normativa comunitaria. Sin embargo, ni una ni otra afectan a la esencia del tema que ahora se debate, ya que lo que aquí se discute es precisamente la insuficiencia de estas dos formas de intervención y, tal y como desde el Tratado de Maastricht ha puesto de manifiesto, la necesidad de proponer otros procedimientos que aseguren una mayor intervención de los parlamentos nacionales en la fase de elaboración y toma de las decisiones comunitarias.

PARLAMENTOS NACIONALES Y ORDENAMIENTO COMUNITARIO

Las modalidades de participación de los parlamentos nacionales en el sistema comunitario pueden ser estudiadas dividiendo en dos los ámbitos de actuación de estos órganos: el comunitario y el nacional. Puede afirmarse que, hasta el debate sobre el Tratado de Maastricht de 1992, este problema no se planteó de manera firme en las instancias comunitarias. Hasta entonces, como se verá, la cuestión se reduce a las res-

12. P. Ridola, "La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", en H. J. Blanke y S. Mangiameli, coords., *The European Constitution, Sprinter*, Milán, 2005, en prensa, la versión informática de este artículo puede consultarse en: URL: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/democrazia_europa/

13. La sentencia traducida al español puede consultarse en la *Revista de Instituciones Europeas*, No. 3, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1993, pp. 975 y ss.

14. M. Duverger, *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Madrid, Alianza, 1994, p. 287.

15. Entre otros, M. Mazzoni Honorati, La "partecipazione" parlamentare al processo normativo europeo, en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Milán, Giuffrè, 1995, pp. 27 y ss.

pectivas esferas nacionales. Maastricht pone en primer plano la discusión acerca de la transferencia de competencias estatales esenciales, tradicionalmente ligadas a la potestad soberana del Estado moderno. Esta discusión agudizó la necesidad de establecer mecanismos para reforzar el principio democrático en la organización y funcionamiento del sistema comunitario. Entre ellos los que recaen en el marco de este estudio fueron, en primer lugar, el nuevo impulso a las vías de cooperación interparlamentarias, tanto mediante expedientes que fracasaron como en el caso de la Conferencia de parlamentos, como a través de cauces más modestos pero más ajustado a la realidad como la Conferencia de órganos especializados en asuntos comunitarios más conocido como Cosac. Y, en segundo lugar, la previsión de un medio concreto para facilitar la función de control parlamentario.

Como se apuntó anteriormente, la Conferencia de parlamentos, aunque fuera la principal opción de cooperación que se desprende del Tratado de Maastricht, en la práctica no se llegó a convocar nunca.¹⁶ No parece extraño, por tanto, que el Tratado de Amsterdam haya cerrado esta vía de participación silenciando toda referencia a ella en el marco del Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea mientras, por el contrario, haya impulsado la Cosac. Este segundo instrumento de cooperación previsto en Maastricht era mucho más modesto ya que se limitaba a institucionalizar una organización nacida en París en noviembre de 1989.

La Cosac es, desde su origen, un instrumento de colaboración interparlamentaria, a través del cual los órganos especializados en asuntos comunitarios de los distintos parlamentos nacionales debaten en conjunto sus experiencias, problemas y proyectos. A pesar de su naturaleza de órgano de cooperación interparlamentaria, el Tratado de Amsterdam le ha dado un protagonismo institucional propio como instrumento de participación de los parlamentos en los asuntos comunitarios y, por consiguiente, como medio de ampliación de la legitimidad de éstos. Las modalidades de intervención de la Cosac en los asuntos comunitarios siguen reguladas por el Tratado de Amsterdam ya que el de Niza no se hizo eco de las reivindicaciones de la Cosac para reforzar su papel. Sus intervenciones no son obligatorias y solo se reconoce la potestad de los gobiernos de pedir su opinión sobre proyectos, y la facultad de la propia Cosac de dirigirse a las instituciones comunitarias.¹⁷ Puede afirmarse que, actual-

16. Acerca de los motivos del fracaso de este instrumento de cooperación interparlamentaria cfr. F.J. Matia Portilla, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, pp. 67 y ss.; J. Rideau, "La situation des Parlements nationaux dans l'Union européenne. Un déficit démocratique peut en cacher un autre", en *Mélanges en l'honneur du doyen Paul Isoart, Pedone*, París, 1996, pp. 324-325.

17. Art. 10 del reglamento de la Cosac. El Reglamento, aprobado por la XXIX Cosac en Atenas los días 5 y 6 de mayo de 2003, sustituye al Reglamento aprobado en Helsinki los días 11 y 12 de octubre de 1999. DOUE del 4

mente, la función esencial de la Cosac consiste en que un reducido número de parlamentarios nacionales, precisamente tres por cada Cámara en los parlamentos bicamerales y seis en los unicamerales, dispongan de información directa de las instituciones comunitarias e intercambien puntos de vista dos veces al año, durante un día y medio. La Cosac es, por tanto, un foro de debate y, en ocasiones, un lugar de intercambio, no siempre eficaz, de información. En este sentido, aunque no se pueda menospreciar este mecanismo de cooperación, hay que considerarlo como un medio limitado, parcial e incompleto.¹⁸ Estas son las razones por las que, desde hace tiempo, vienen debatiéndose dentro de la Cosac propuestas renovadoras de mayor o menor intensidad. En algunos casos se pretende simplemente mejorar su funcionamiento a través del establecimiento de un secretariado permanente y de unas delegaciones que no varíen en cada edición de ésta. En otros se plantea la necesidad de su institucionalización por los tratados comunitarios, mediante la previsión expresa de una obligación por parte de las instituciones comunitarias de enviar sus propuestas normativas para que la Cosac pueda examinarlas y, en su caso, criticarlas. Aunque no exista un acuerdo sobre las modalidades y la extensión del cambio, el denominador común de todas las propuestas es la necesidad de potenciar la actuación colectiva de los parlamentos nacionales.¹⁹ Esta necesidad, sin embargo, deberá respetar dos presupuestos, por un lado, las competencias que los tratados otorgan al Parlamento Europeo y, por otro, las competencias que las constituciones atribuyen a los parlamentos nacionales. Aunque los dictámenes de la Cosac no lleguen a vincular jurídicamente ni a los parlamentos nacionales ni a las instituciones comunitarias, parece claro que su intención es la de influir de alguna manera en los asuntos comunitarios. Ante ello, hay que poner de relieve que la posible influencia de la Cosac debe considerarse como no efectiva para garantizar el principio democrático. Esto, por un amplio abanico de razones que pueden así resumirse primer lugar, porque el número de representantes asignado a cada Estado proporciona una sobre-representación de las asambleas unicamerales y, además, determina la imposible representación de todo los grupos parlamentarios, especialmente en el caso de parlamentos nacionales bicamerales. En segundo lugar, en relación con la conexión entre miembros de la Cosac y su asamblea legislativa de origen, si no se admite una obligación de los miembros de defender los

de noviembre de 2004 (C270/1-6). Puede encontrarse en la página oficial de la Cosac, dirección URL: <http://www.cosac.org/en/documents/basic/procedures/spanish/>

18. M. Delgado-Iribarren, "La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea", en E. García de Enterría, dir., *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, p. 381; en el mismo sentido véase también P. Birkinshaw, D. Ashiagbor, "National participation in community affairs: democracy, the UK Parliament and the EU", in *Common Market Law Review*, Leiden, Kluwer Law International, 1996, p. 513.
19. Para un análisis de las propuestas de reforma presentadas desde la constitución de la Cosac hasta la actualidad véase C. Storini, *Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

puntos de vistas fijados por su Asamblea, entonces la Cosac no serviría para reforzar el papel de los parlamentos nacionales sino más bien para debilitarlos. Al mismo tiempo negar la libertad de voto a los delegados nacionales plantea otros problemas como, por ejemplo, limitar la apertura de los debates o favorecer las mayorías parlamentarias, así como el de incidir en la prohibición de mandato imperativo. En tercer lugar, el impacto que las decisiones de la Cosac puede tener dentro de los parlamentos nacionales. Las comisiones parlamentarias en las que los participantes en la Cosac toman parte deben seguir ejerciendo su función de control de las actuaciones de cada uno de los gobiernos en los ámbitos comunitarios. En este sentido, por una parte, las decisiones de las Cosac podrían influir sobre las actuaciones de estas Comisiones y, por otra, la mayor carga de trabajo por algunos de los miembros de las Comisiones nacionales podría menoscabar la función de control parlamentario ejercido por estas.

A la vista de todas estas objeciones la conclusión no puede ser muy optimista. Si bien algunos de los problemas referidos podrían ser superados a través de una reforma del Reglamento de la Cosac, otros, sin embargo, son más difíciles de resolver. Se trata, en concreto, de los atinentes a la infrarrepresentatividad de la Cosac respecto de las comisiones parlamentarias nacionales y, especialmente, de los relativos a la configuración de la Cosac como órgano consultivo, ya que, es evidente que, bajo esta última hipótesis, se esconde la voluntad de instaurar una nueva instancia política que, como tal, intentaría influir en los asuntos comunitarios.

Las conclusiones del grupo de trabajo encargado, de estudiar “el papel de los parlamentos nacionales”,²⁰ así como la escueta disciplina reservada a la cooperación interparlamentaria por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa,²¹ parecen demostrar la sensatez de las apreciaciones antes apuntadas.²²

En su informe final el grupo reconoció la importancia y utilidad de establecer una red y de mantener contactos periódicos entre los parlamentos nacionales, para llevar a cabo un intercambio de información sobre métodos y experiencias más sistemático y organizado. En este contexto se propuso que la Cosac elaborara un código de conducta o directrices para los parlamentarios nacionales que establezca normas míni-

20. Publicados en el informe CONV 352/02 presentado por este grupo el 22 de octubre de 2002. El texto del informe en versión informática es disponible en la página de internet de la Convención: URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00353en2.pdf>

21. El Protocolo, al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea puede consultarse en URL: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2004/c_310/c_31020041216es02040_206.pdf

22. Para un estudio sobre los trabajos de la Convención en este ámbito, véase, F. J. Matía Portilla, “Parlamento Europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 119, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 2003, pp. 191-220.

mas para ejercer eficientemente el control sobre la actuación del gobierno.²³ Según el grupo, parecía también necesaria una mayor definición del mandato de la Cosac con objeto de reforzar su función de mecanismo interparlamentario y poder actuar, como plataforma de intercambio periódico de información y buenas prácticas, no solo entre las comisiones de asuntos europeos, sino también entre comisiones permanentes sectoriales. “Para ello, deberían poderse convocar conferencias interparlamentarias sobre cuestiones específicas, así como debería celebrarse anualmente la ‘semana europea’ para crear en cada Estado miembro una tribuna común de debates a escala de la UE sobre cuestiones europeas”.²⁴ El informe, además, dejaba abierta la posibilidad de que la Convención estudiara con mayor detenimiento la existencia de un margen para crear un nuevo foro de debate sobre las orientaciones de política general y la estrategia de la Unión, en el que participen tanto los parlamentos nacionales como el Parlamento Europeo.

El primero de los dos artículos del protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, dedicado a la cooperación interparlamentaria, parece hacer referencia a la necesidad de coordinar los innumerables foros de cooperación parlamentaria en el ámbito Europeo,²⁵ limitándose a establecer que los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo deberán definir como organizar, potenciar y regular eficazmente dicha cooperación. El segundo, dedicado a la Cosac, además de reproducir lo establecido por el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam, tan solo se hace eco de algunas de las aportaciones del grupo de trabajo, citando algunos nuevos cometidos y, más precisamente, el fomento del intercambio de información y de mejores prácticas y la posibilidad de organizar conferencias interparlamentarias sobre temas específicos, entre otros aquellos relacionados con la PESC y la PESD.

Todo lo hasta aquí apuntado indica que, en este ámbito, la alternativa para que la futura Unión Europea sea más democrática cimienta sus bases en los ordenamientos internos de cada uno de los estados miembros. Los parlamentos nacionales tienen, en consecuencia, una ineludible obligación que cumplir que es la de ser el cauce que permita establecer un control democrático de este nuevo poder político, ejerciendo su

23. En respuesta a esta recomendación la Cosac aprobó en su XXVIII reunión las “Orientaciones de Copenhague”, esto es, normas mínimas para las relaciones entre los gobiernos y los parlamentos en los asuntos comunitarios. DOUE de 2 de julio de 2003 (C 154/1 y 2). El texto de las Orientaciones está también disponible en: URL: <http://www.cosac.org/en/documents/basic/rules/spanish/>

24. Informe del IV Grupo de Trabajo, pp. 12-15.

25. Pueden citarse, por ejemplo, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, el reconocimiento a los eurodiputados nacionales del derecho a asistir a las sesiones del Parlamento nacional o a las de las comisiones encargadas de asuntos europeos. La mayoría de las comisiones del Parlamento Europeo mantienen contactos permanentes con los parlamentos nacionales mediante reuniones bilaterales o multilaterales y visitas de presidentes o de ponentes. Las oficinas de los parlamentos nacionales ante la Unión Europea.

influencia sobre quienes forman parte de los órganos decisorios del sistema institucional europeo.

LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS ASUNTOS EUROPEOS

El derecho constitucional de la integración, en este ámbito, empezó a desarrollarse muy tempranamente, mucho antes del Tratado de Maastricht. Casi todos los estados miembros habían iniciado procedimientos, más o menos intensos, para el debate en su seno de los asuntos comunitarios.²⁶ Así que, desde la decisión del *Bundestrat* alemán de 1957 de crear un Comité especializado en asuntos europeos, todos los parlamentos nacionales fueron creando órganos, normas y procedimientos para controlar sus respectivos gobiernos en sus actuaciones a nivel comunitario. No obstante, la diferente significación que cada parlamento ha otorgado a los conceptos de control, intervención y escrutinio, hace que el abanico de modalidades de participación de los parlamentos nacionales en las cuestiones europeas sea muy amplio.

Para comprender el alcance de la intervención de los parlamentos nacionales en las cuestiones europeas hay que empezar teniendo presente que dicha intervención se ve mediatizada por algunos elementos internos de cada uno de los ordenamientos. En buena medida, la manera en que esa participación se ha ido conformando en cada uno de los estados se explica por la configuración constitucional y legal de la posición del Parlamento y de sus relaciones con el Poder Ejecutivo, así como por las propias tradiciones y circunstancias políticas. Para entender el desarrollo de la práctica danesa hay que, por ejemplo, tener en cuenta la tradicional intervención del *Folketing* en la política exterior, explicada, a su vez, por la también tradicional existencia de gobiernos de coalición en Dinamarca.²⁷ Estos datos también pueden ser útiles para entender las razones de la inexistencia de instrumentos normativos uniformes para regular estas cuestiones.

La participación del Parlamento en los asuntos europeos está prevista en distintas constituciones nacionales con diversa intensidad. Así sucede, por ejemplo, en Alemania, Francia, Portugal y Suecia.²⁸ Por el contrario, otras constituciones como son la

26. Para un análisis de la evolución del control parlamentario de los asuntos europeos véase C. Storini, *Parlamentos nacionales y Unión Europea*.

27. En H. Hegeland, I. Mattson, "To have a voice in the matter: a comparative study of the Swedish and Danish European committees", en *Journal of Legislative Studies*, No. 3, Londres, 1996, p. 200.

28. Art. 23 Constitución alemana, 163.f y 197.i Constitución portuguesa, 88.4 Constitución francesa.

de España, Dinamarca e Italia, ignoran el fenómeno. En estas últimas, la participación es regulada exclusivamente bien por disposiciones legislativas, establecidas a veces en el momento de la ratificación de los tratados constitutivo o de adhesión, según el caso de que se trate, o bien en los textos internos de los parlamentos en cuestión.²⁹

Desde el punto de vista funcional la presencia o no de disposiciones constitucionales que se encarguen de disciplinar este ámbito de intervención parlamentaria no tiene un gran significado. Es más, en aquellos estados en los que la regulación constitucional de esta materia es inexistente sucede por el contrario que el desarrollo material de la misma está especialmente avanzado y dotado de efectividad. Tal es el caso de Dinamarca, mientras lo contrario sucede en Francia donde el reconocimiento constitucional de la materia que nos trae al caso no garantiza el ejercicio de un papel efectivo del Parlamento.

Los avances realizados en Dinamarca desde 1973, con respecto a la participación de su Parlamento en la toma de decisiones comunitarias, demuestran que es posible adaptar el ordenamiento a nuevas realidades, si realmente existe el deseo político de salvaguardar los principios básicos de la Constitución. El proceso de toma de decisiones comunitario representaba un problema en relación con el parlamentarismo previsto en la Constitución danesa. Así que, aunque la Constitución no contenía ninguna provisión que garantizara la influencia del *Folketing* en las políticas danesas en la Unión, este problema fue resuelto en una forma flexible y satisfactoria.

Todo ello demuestra que no existe una proporcionalidad entre el rango de las normas que regulan la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos y la efectividad de dicha participación.

LAS COMISIONES ENCARGADAS DE LOS ASUNTOS EUROPEOS

Por lo que respecta la configuración de estos órganos de control, en los parlamentos bicamerales por regla general se ha constituido una Comisión especializada en asuntos europeos por cada Cámara, aunque existen casos como el español y el irlandés en los que solo hay una Comisión Mixta. Como ha puesto de relieve la doctrina

29. Ley belga del 5 mayo 1993, Ley danesa No. 447, 11 octubre 1972, leyes federales alemanas de 12 marzo 1993, Ley española 8/1994, Ley finlandesa de 31 diciembre 1994, Ley francesa 1979-564, modificada por las leyes 1990-385 y 1994-476, Leyes italianas 183/1987, 86/1989, 242/2000, Ley portuguesa 20/1994, Ley austriaca 1913/1094. Reglamentos de las Cámaras: para el Reino Unido, Standing Orden num. 127, para Bélgica art. 100 de la Cámara de los Representantes y art. 62 bis del Senado, Grecia art. 32.a.

la existencia de órganos mixtos en parlamentos bicamerales, además de suscitar problemas prácticos y disolver, hasta cierto punto, las funciones de cada una de las Cámaras, puede alterar la relación entre mayorías y minorías, modificando así, inevitablemente, la representación otorgada por los ciudadanos a unos y otros partidos políticos en el Parlamento.³⁰ Estos problemas desaconsejan la solución adoptada por España de crear una Comisión Mixta.

La composición de las Comisiones especializadas en asuntos europeos es muy variada desde los 16 miembros del “Comité Selecto” de la Cámara de los Comunes británica a los 42 de la Comisión Mixta española. De igual manera difieren sustancialmente de unos a otros parlamentos las formas de llevar a cabo el examen de los asuntos europeos. En general, puede afirmarse que en aquellos estados miembros que disponen de un sistema de control débil las funciones de estos órganos son análogas a las de otras Comisiones parlamentarias, esto es, recabar la información y documentación que precisen del Ejecutivo, celebrar debates, requerir la comparecencia de miembros del Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con la Unión o aprobar iniciativas en materia comunitaria. En otros casos, estas comisiones se configuran como atípicas, con funciones propias que pueden, en la práctica, afectar las propias competencias de las Cámaras. Así, por ejemplo, la Comisión para las relaciones con Europa del Parlamento danés que no prepara el trabajo del pleno de la Cámara, sino que lo sustituye y negocia directamente con el Gobierno, o de la Comisión Europea del Bundesrat alemán creada en 1988 para que decida en nombre de la Cámara cuando una cuestión es muy urgente y no puede ser tratada por el Pleno en breve plazo. En otros casos, como en el del Bundestag alemán, las comisiones parlamentarias pueden elaborar informes en nombre de la Cámara.³¹

El mayor problema que plantean las comisiones especializadas en asuntos europeos radica en la difícil delimitación de su ámbito de actuación respecto de las otras comisiones permanentes. El ámbito de las primeras es horizontal y en él se ven involucradas competencias propias de otras comisiones como, por ejemplo, la de asuntos exteriores, agricultura, medio ambiente, defensa, justicia o de interior; y, más en ge-

30. Según P. Pérez Tremps, “la existencia de órganos mixtos en parlamentos bicamerales viene a representar una cierta ruptura de la lógica representativa de cada una de las cámaras. En efecto, en la medida en que el bicameralismo responda a un doble principio de representación, como es el caso español, un órgano mixto viene a confundir ambas ‘legitimidades’”, “La débil ‘parlamentarización’ de la integración europea”, en E. García de Enterría, dir., *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, p. 405. Véase, también, F. J. Matía Portilla, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, pp. 158 y ss.; M. Daranas Paláez, “La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, en *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, Valencia, 1988, pp. 39 y ss.

31. A. J. Cygan, *National Parliaments an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, Londres/New York, Kluwer Law International, 2001, pp. 113 y ss.

neral, podría afirmarse que, actualmente, son pocas las comisiones cuyas competencias materiales no se vean afectadas por actividades comunitarias. La solución más razonable para este problema parece consistir en la especialización de las funciones de las Comisiones para los asuntos europeos. Es decir, se trata de que realicen funciones distintas no solo de las que llevan a cabo las otras comisiones permanentes, sino, también, en el caso de parlamentos bicamerales, de las atribuidas a las comisiones homónimas en cada una de las cámaras. Los medios para conseguir esta finalidad pueden ser varios. En el Parlamento inglés, que debe considerarse como el que mejor ha desarrollado esta especialización, aunque ambas cámaras examinen la totalidad de los documentos presentados por el gobierno, los procedimientos seguidos difieren completamente. Baste aquí evidenciar la diferencia entre sus nombres, el Comité de la Cámara de los Lores es el Comité Selecto para la Unión Europea, mientras que el de la Cámara de los Comunes se denomina Comité Selecto para la Legislación Europea. De allí que el Comité Selecto de la Cámara de los Lores, como su nombre indica, tiene un espacio de actuación mucho más amplio en comparación con el de la Cámara de Comunes, cuya única tarea es examinar las propuestas legislativas europeas. La importante función de “reflexión” y debate sobre las cuestiones europea que el Comité Selecto de la Cámara de los Lores, desde un principio, ha llevado a cabo hace que este se considere como el instrumento más fuerte de control en ambas cámaras. Ello porque la solvencia y el prestigio de sus informes es reconocido más allá del Reino Unido. Quizás la observación más clara sobre Comité Selecto de la Cámara de los Lores y la que mejor ilustra su naturaleza es la de Donald Shell que describe este órgano como “específicamente activo más que simplemente reactivo en el desarrollo de sus funciones”.³² En este sentido, el trabajo del Comité Selecto sobre la Legislación Europea debe considerarse como esencialmente reactivo, y, aunque sus funciones se hayan modificado, sigue siendo acertado describir la tarea primaria de este Comité como de examen técnico de las propuestas legislativas comunitarias, es decir, un examen que necesariamente corresponde a la agenda fijada por el Consejo de la Unión. Esto permite que tanto en los Comités Permanentes, como, ocasionalmente, en la propia Cámara. Asimismo, pueda llevarse a cabo, rápidamente, un debate con conocimiento de causa. Asimismo, el Comité Selecto lleva a cabo lo que la *House's Standing Order* numero 143 denomina “*burglar alarm*”, una información de urgencia para que la Cámara pueda estar siempre al tanto de las cuestiones más relevantes.³³ La tercera y última tarea de este órgano es la de mantener y

32. “The European Communities Select Committees”, en G. Drewry, edit., *The New Select Committees*, Londres, Kluwer Law International, 1985, p. 246.

33. *En The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for Members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee*, pp. 37-39, disponible desde internet en: http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/european_scrutiny/the_european_scrutiny_system_in_the_house_of_commons.cfm

sistematizar las relaciones entre la Cámara y el Gobierno en temas europeos y, sobre todo, controlar el cumplimiento por parte del Gobierno de las obligaciones que se le imponen para garantizar un control eficaz, por parte de la Cámara, de sus tomas de decisiones dentro del Consejo de la Unión.

En el Parlamento danés por el contrario se ha utilizado el instrumento de la cooperación entre la Comisión para los Asuntos Europeos y sus otras Comisiones permanentes. Las Comisiones se informan recíprocamente acerca de las repercusiones de las iniciativas comunitarias sobre el propio ámbito de competencia, y la Comisión para los Asuntos Europeos sigue siendo la única que pueda formalizar un mandato de negociación, jugando un papel de coordinación de las demás comisiones. El creciente papel de las demás comisiones parlamentarias permanentes dentro del procedimiento de control de los actos comunitarios es indudablemente un avance para el proceso de toma de decisiones, en orden a mantener una determinada posición en el Consejo de la Unión, no obstante, la cooperación ha dado lugar a cierta rivalidad entre la Comisión para los Asuntos Europeos y las demás comisiones. Estas últimas pueden, en la práctica, llegar a influenciar hasta tal punto a los ministros que luego podría ser difícil conseguir cambiar su punto de vista sin causar un problema político, más aún, si se considera que las opiniones de las demás comisiones permanentes podrían definirse como mucho más técnicas, mientras que la Comisión para los Asuntos Europeos en su papel de coordinador debe siempre tomar en consideración ámbitos políticos más amplios.³⁴ En España la creación de subcomisiones en el seno de la Comisión Mixta para la UE es habitual, pero, en general, con el único objetivo de analizar y estudiar alguna cuestión concreta, y no como mecanismo ordinario de organización del trabajo.

LA INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD DE CONTROL

Por lo que concierne a la incidencia del control parlamentario en relación con las propuestas legislativas y los otros documentos europeos, esta puede ser evaluada en relación a diferentes momentos del mismo procedimiento de control; en primer lugar el envío y la recepción de los documentos; en segundo lugar el examen de las iniciativas europeas; y, por último, la deliberación y la reserva de examen parlamentario.

Dentro del primer bloque se encuentra la cuestión relativa al tipo de documentos remitidos a los parlamentos por sus gobiernos. Y más precisamente a la extensión del

34. F. Laursen, "Parliamentary bodies specializing in European Union Affairs: Denmark and the Europe Committee of the Folketing", en F. Laursen, S. Pappas, coords., *The changing role of Parliaments in the European Union*, Maastricht, Institute of Public Administration, 1995, p. 50.

ámbito de la intervención parlamentaria. Esta puede desarrollarse en relación, por un lado, con los documentos emanados por la comunidad, es decir, las propuestas normativas y otros documentos que aún siendo más o menos formalizados no tienen fuerza normativa y, por otro, con los documentos procedentes del segundo y tercer pilar.

Por lo que concierne el pilar comunitario, la intervención parlamentaria está prevista de manera general en relación con todos los documentos emanados por la Comunidad y, en especial, todas las propuestas de actos normativos. En relación con documentos procedentes de los otros pilares la práctica es mucho más variada. Los países que reciben la información de todos los documentos de la Unión Europea son, además de los países nórdicos, Italia, Reino Unido, Alemania, Francia y Austria.³⁵ Esto no significa que los demás países no reciban información sobre estos documentos pero sí que la transmisión de dicha información depende exclusivamente de la voluntad del Ejecutivo. A este respecto hay que tener en cuenta el desarrollo experimentado, con la aprobación del Tratado de Amsterdam, por los dos pilares de cooperación, y, sobre todo, por el de Cooperación Policial y Judicial en materia penal, cuyo funcionamiento, aunque no responda al esquema jurídico de la integración, ya no encaja en las técnicas de cooperación. Por estas razones el ámbito de control de la Comisiones debería extenderse, en todo los ordenamientos, a todos los documentos procedentes de estos pilares.

En este mismo bloque, a su vez, figura el condicionamiento sobre la eficacia del control parlamentario, provocado por el tiempo que media entre la presentación de las propuestas a las cámaras y el voto en el Consejo. Aquí hay que citar, en primer lugar, la cuestión relativa a las modalidades a través de las cuales se disciplina el envío por parte del Gobierno de los documentos pertinentes en función del ámbito de intervención parlamentaria. El Tratado de Amsterdam, aunque formalizando a nivel europeo el compromiso de los Gobierno, no establece plazos concretos, y la mayoría de las disposiciones internas que disciplinan este aspecto tampoco parecen hacerlo de manera más exhaustiva. Baste con citar, por ejemplo, el ordenamiento danés que prevé la transmisión de las iniciativas legislativas tan pronto como sean traducidas a su idioma, o el alemán en el que se establece la obligación del Gobierno de informar extensivamente y lo más pronto posible.³⁶ En España la Comisión Mixta aprobó por

35. En el caso italiano el ámbito fue ampliado con el art. 6 de la Ley 422/2000, con el que el legislador intervino directamente en la disciplina general de la Ley 86/89, "La Pergola", introduciendo el art. 1 bis, "Transmisión al Parlamento y a las Regiones de los proyectos de actos comunitarios". La Ley, definitivamente aprobada por el Senado de la República el 19 de enero de 2005, todavía pendiente de promulgación y publicación, que establece "Normas generales sobre la participación de Italia al proceso normativo de la Unión Europea y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias" extiende aun más este ámbito incluyendo también los libros blancos, verdes y las comunicaciones de la Comisión.

36. A. J. Cygan, *National Parliaments an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, p. 118.

unanimidad, en la V legislatura, una Proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno para que exigiera a la Comisión Europea el envío inmediato en castellano de todas sus propuestas legislativas para que este pueda, a su vez, remitirlas con celeridad al Parlamento.³⁷ Es evidente que la ausencia de plazos concretos facilita la apatía o simplemente una inercia difícilmente controlable que, en algunos casos, puede incidir significativamente sobre la efectividad de la intervención parlamentaria. En segundo lugar, y en relación con la recepción de los documentos por parte de las Comisiones parlamentarias, existen en muchos países unos trámites burocráticos que ordinariamente la retrasan. Así, en el caso español, los pasos desde la recepción de un documento por la Representación Permanente hasta el ingreso del mismo en la Comisión Mixta son, en primer lugar, su envío al Ministerio de Asuntos Exteriores, de allí al Ministerio de Presidencia que, a su vez, lo remite a los registros de las Cámaras para, finalmente, pasar por el acuerdo de traslado de las Mesas después del cual se remite a la Comisión Mixta. Un sistema tan complejo solo puede influir negativamente en el eficaz desarrollo de las funciones de la Comisión mixta.

Las problemáticas hasta aquí analizadas, eso sí con diversos grados de complejidad, son comunes a la mayoría de los ordenamientos nacionales. La inflexión se produce respecto del segundo momento en el que inicialmente se ha dividido el procedimiento de control parlamentario con el fin de evaluar su incidencia, es decir, el examen de las iniciativas europeas por parte del órgano parlamentario especializado.

Los rasgos de los modelos más avanzados son los siguientes; en primer lugar, la existencia de un órgano especializado encargado de un primer somero examen de la documentación presentada. Su composición es normalmente reducida como en el caso de los Subcomité de la Cámara de los Lores, o de la Mesa de la Delegación francesa. El importante número de documentos a analizar³⁸ y la brevedad del tiempo del que disponen han llevado a reforzar el personal técnico de soporte a las Comisiones, para poder llevar rápidamente a cabo tareas puramente administrativas como la de ordenar toda la documentación recibida, conseguir del Gobierno los informes pendientes, etc. Una vez seleccionados, por este órgano, los asuntos que no necesitan atención parlamentaria de los que susciten algún interés, estos últimos bien se remiten a las comisiones especializadas, como en el caso de la Cámara de los Comunes y de la Delegación francesa, o bien se estudian por el propio órgano que las recibe, como en el caso subcomité de la Cámara de los Lores.

37. Sección No. 12 de la V legislatura (DSCG/CM/V/42).

38. El número exacto puede consultarse en el informe de discusión *National Parliaments in the European Architecture: elements for establishing a best practice mechanism*, elaborado por A. Maurer y presentado como documento de trabajo No. 8, al IV Grupo de la Convención. Puede consultarse en URL: <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1380.pdf>

En general el efecto más evidente de la labor de las Comisiones de asuntos comunitarios consiste en que el Parlamento nacional, en general, y, en particular, la oposición al Gobierno, puedan controlar e intentar influir en la decisión que su Gobierno adopte en el Consejo de la Unión Europea. Las fórmulas para conseguir este objetivo son muy variadas. En los países escandinavos, bien en las sesiones semanales, o bien antes de la celebración de un Consejo de la UE, los ministros o el ministro competente comparecen ante la Comisión en una reunión a puerta cerrada.³⁹ Allí se debate el asunto, formalizando un mandato que vinculará al Gobierno acerca de la posición a defender en el Consejo de la Unión. Los mandatos de negociación, aunque sean políticamente vinculantes, suelen ser bastante indeterminados en su formulación, con el fin de permitir un cierto margen de actuación al Gobierno en sus negociaciones con los restantes estados miembros. En cualquier caso, el gobierno deberá actuar dentro de los límites del mandato. Esto implica que si la iniciativa legislativa sufre modificaciones importantes el Ministro danés deberá pedir el aplazamiento de la decisión invocando la reserva de examen parlamentario y volver ante la Comisión para conseguir otro mandato.⁴⁰ El procedimiento seguido en la Comisión de la Cámara de los Comunes se inicia con “la hora” de preguntas al Ministro, a la que sigue el debate propiamente dicho al que asiste el representante gubernamental que, a través de este mecanismo, puede conocer la opinión de los parlamentarios. En la Cámara de los Lores las Subcomisiones europeas elaboran un número reducido de informes que persiguen, en primer lugar, un examen riguroso, profundo y detallado de los problemas que los diferentes actos europeos pueden plantear en relación con el ordenamiento inglés y, en segundo lugar, la sistematización de los criterios propuestos para solucionarlos. Estos informes se someterán luego a la deliberación del Pleno.

Todos los demás parlamentos se limitan, sin regularidad alguna, a someter a deliberación, en Comisión o en Pleno, aquellos asuntos comunitarios que consideren más relevantes, con una pretensión de control e influencia en los criterios gubernamentales. No obstante, la influencia de estas Comisiones será efectiva solo si la discusión se llevara a cabo antes de que se tome la decisión, es decir, antes de la reunión del Consejo de la Unión en cuyo orden del día esté incluido el asunto en cuestión. Para ello, en el ordenamiento de muchos estados se ha establecido una “reserva de examen parlamentario”, lo cual nos introduce en el tercer momento del procedimiento a través de los cuales se ha intentado evaluar la incidencia del control parlamentario sobre los asuntos europeos.

39. F. Laursen, “Parliamentary bodies specializing in European Union Affairs: Denmark and the Europe Committee of the Folketing”, p. 47.

40. F. J. Matía Portilla, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, p. 123.

Dicha reserva ha sido homogeneizada, en parte, por el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea que establece un plazo de seis semanas entre el momento en que la Comisión trasmite al Consejo una propuesta legislativa o de otras medidas y su inserción en el orden del día del Consejo.

Con esta reserva el Gobierno se compromete a no manifestar su criterio en el Consejo de la Unión Europea hasta que el Parlamento haya tenido oportunidad de deliberar sobre el asunto.

La reserva parlamentaria se ha establecido en los ordenamientos de los estados miembros con muy diversos instrumentos normativos,⁴¹ y también son diferentes las cláusulas de salvaguarda para el Gobierno que, por lo general, se aplican por urgencia, o cuando una cuestión se considere rutinaria, de poca relevancia o sustancialmente igual a otra ya tratada. El ministro competente puede también expresar su opinión si considera que existen especiales razones que le impiden esperar u otros motivos de interés nacional, y que permiten no respetar la reserva, con el compromiso, esto sí, de dar cuenta “*a posteriori*” a la Cámara.

El problema que plantea la “reserva de examen parlamentario” así configurada es la de no cubrir los dos tercios de los puntos incluidos en la agenda del Consejo, ya que ellos vienen decididos a través de “acuerdos preliminares” dentro del Coreper o hasta en los grupos de trabajo y, por tanto, con mucha antelación respecto de la elaboración de las indicaciones parlamentarias.

El objetivo último de estas Comisiones, como ya se ha señalado, es el influir sobre la posición adoptada por el representante ministerial dentro del Consejo de la Unión a través de un mandato de negociación. La Comisión danesa es la única que puede imponer tales mandatos al Gobierno nacional, aunque quepa la posibilidad de que no adopte ninguna posición en relación con un determinado asunto. En este caso, el ministro gozará de total libertad para negociar lo que estime oportuno en el Consejo de la Unión. Este instrumento si fuera utilizado por todos los ordenamientos permitiría, más allá de las peculiaridades del modelo danés, la existencia de un mecanismo de control por parte de la minoría Parlamentaria, elemento que se configura como esencial en los estados democráticos, a pesar de que su efectividad en cada momento dependa del apoyo parlamentario con el que cuente el Gobierno. Y ello porque es imaginable, en virtud de la significativa experiencia de la Comisión danesa, que incluso gobiernos mayoritarios no cuenten, en ocasiones, con la aprobación automática en el Parlamento de su propuesta de negociación comunitaria.

41. Se trata, por ejemplo, de preceptos constitucionales en el caso Alemania y Austria, de leyes, en Holanda e Italia, reglamentos parlamentarios y resoluciones del Comité de procedimiento en Gran Bretaña, de una circular del Primer Ministro en Francia y de convención constitucional en Dinamarca.

Con el análisis hasta aquí realizado se ha pretendido evidenciar la multiplicidad de factores que influyen por cada Estado en la intensidad de participación de sus parlamentos en los asuntos europeos. No obstante, debe apuntarse que más allá de los concretos procedimientos a través de los cuales se sustancia el control parlamentarios, los factores que más influyen sobre él son la tradición parlamentaria y el papel que el Parlamento ocupa en el sistema político, la disciplina parlamentaria de los partidos políticos, la naturaleza de los gobiernos y la estructura jurídico-constitucional del Estado. Por ello, es evidente que en este ámbito se trata de unas decisiones autónomas, ya que el papel que tenga cada Parlamento nacional en el tratamiento de los asuntos europeos es en principio una cuestión interna propia de la autonomía de cada Estado. Sin embargo, existen algunos factores relacionados a la eficacia de este control que han sido reforzados, con la aprobación del Tratado por el que se establece una constitución para Europa, a través de una disciplina uniforme a nivel comunitario.

LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

El Tratado constitucional, en primer lugar, demuestra que una más intensa participación de los parlamentos nacionales en los procedimientos comunitarios no distorsiona el funcionamiento de la Unión, ni añade mayor complejidad a sus procesos de toma de decisión y de actuación. En segundo lugar, revela la existencia de la voluntad a nivel comunitario de hacer efectivas todas aquellas medidas que fortalecen el papel de estos órganos y, con ello, su función de catalizador del debate comunitario, para que por fin pueda lograrse algún tipo de conexión entre ordenamiento europeo y ciudadanos. Pero, sobre todo, apunta a la conciencia de que para conseguir afianzar el proceso de integración y su legitimidad democrática no puede prescindirse de una adecuada participación de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones europeas. Tanto es así que, en su garantía, el derecho comunitario ha llegado a quebrar el principio de autonomía institucional penetrando en el derecho interno.

Los elementos relacionados a la eficacia del control parlamentario que han sido reforzados a través de una disciplina uniforme a nivel comunitario, pueden resumirse como sigue. Por lo que concierne al alcance del deber de información de los parlamentos no queda ya ningún ámbito material exento. En el Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea se prevé la transmisión directa a los parlamentos nacionales de todas las propuestas de actos legislativos europeo, así como todos los documentos de consulta de la Comisión (libros verdes, libros blancos y comunicaciones), el programa legislativo anual y cualquier otro instrumen-

to de programación legislativa o de estrategia política. La selección del elevado número de documentos que serán transmitidos a los parlamentos será indirectamente facilitada por lo dispuesto en Título V, de la Parte I, del Tratado, es decir por la introducción de una jerarquía normativa entre los actos comunitarios.

El Protocolo establece además la transmisión directa a los parlamentos del programa legislativo anual y demás instrumentos de programación legislativa o estratégica. El acceso a estos instrumentos de programación permitirá a los parlamentos disponer de la información sobre las propuestas legislativas así como sobre la planificación estratégica global, necesaria para planificar su trabajo e intervenciones. Por cuanto se refiere al acceso a la información no relacionada con los proyectos de acto legislativo la transmisión directa de los documentos consultivos de la Comisión representa tan solo una aclaración de lo establecido en el Tratado de Amsterdam, de acuerdo con el cual estos documentos se transmitirían “puntualmente”. Asimismo, el Tribunal de Cuentas deberá enviar su informe anual a título informativo a los parlamentos nacionales.

También tendrá un indudable efecto positivo sobre la función de control de los ejecutivos, la decisión de reservar a la Comisión Europea, al Parlamento y al Consejo, según el caso de que se trate, la labor de información a través de la transmisión directa de los proyectos de actos legislativos europeos a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que a las otras instituciones comunitarias. A través de esta previsión se consiguen dos resultados: por una parte, superar los problemas causados por la desidia de algunos gobiernos; y, por otra, tener constancia de la fecha de envío a los efectos del plazo de seis meses para que los parlamentos puedan ejercer el control sobre sus ministros. Sobre todo porque este plazo, aunque no siendo generoso, puede considerarse suficiente una vez garantizada la uniformidad del traslado de los documentos.

Por otra parte, si bien se reproduce la antigua obligación de respetar un plazo de seis semanas antes de la inclusión de una propuesta en el orden del día del Consejo de Ministros, se añade que, a lo largo de este plazo, salvo excepciones por motivos de urgencia, no deberá verificarse ningún acuerdo sobre ella, lo cual elimina la posibilidad de que otros órganos comunitarios puedan llegar a acuerdos preliminares sobre estas propuestas, lo cual, en principio, impide que durante este período pueda llegarse a acuerdos preliminares en el Coreper o en los grupos de trabajo.

Otro aspecto relevante es la obligación del Consejo de sesionar públicamente cuando delibere sobre propuestas legislativas, así como la de comunicar a los parlamentos los órdenes del día, las actas y los resultados de dichas sesiones. Aunque las disposiciones relativas a la publicidad de las sesiones son de naturaleza general y no están directamente destinadas a los parlamentos nacionales, este cambio contribuye

a que los órganos parlamentarios reciban más rápidamente la información y puedan, además, fiscalizar fácilmente la acción de sus gobiernos en el Consejo.

No obstante, la novedad más relevante es, sin ninguna duda, la introducción, en el Protocolo sobre la aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad, del mecanismo de “alerta rápida”, mediante el cual todo Parlamento puede, en el plazo de seis semanas a partir de la transmisión, “dirigirse a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, dar un punto de vista motivado conteniendo las razones por las cuales estimaría que la propuesta en cuestión no es conforme al principio de subsidiaridad”.⁴² Si el dictamen sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad representa a un tercio del total de los votos atribuido a los parlamentos,⁴³ la Comisión, o bien el órgano en el que el proyecto de acto legislativo europeo tiene su origen, deberá volver a estudiar su propuesta y puede decidir mantener su propuesta modificarla, o retirarla, conservando así su poder con la “única obligación”, en el primer caso, de “motivar su decisión”.

Es evidente que a través de la previsión del mecanismo de “alerta rápida” el derecho comunitario irrumpe en el derecho parlamentario ya que su finalidad no es simplemente la facilitar desde el ordenamiento supranacional la participación parlamentaria, sino la de regular, aunque escuetamente, una nueva forma de intervención parlamentaria cuya consecuencia es la previsión de nuevas facultades a desarrollar para estos órganos. Así que la necesidad de legitimar el proceso de integración a través de la garantía de sus principios informadores entra en colisión con otro principio sobre el que hasta ahora se había basado este mismo proceso, esto es, el de autonomía institucional.⁴⁴

Además de este control político cuyos efectos son bastante limitados, el Tratado prevé la posibilidad de actuación ante el Tribunal de Justicia a través los recursos de nulidad por incumplimiento del principio de subsidiariedad “interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo III-365 de la Constitución por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”.

Por su parte, también los artículos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia establecen un cometido para los parlamentos nacionales que debe considerarse

42. Art. 8 del Protocolo sobre la aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

43. El segundo apartado del art. 7 del Protocolo establece que: “cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto”.

44. En este sentido E. Albertí Rovira y E. Roig Molés, “El nuevo papel de los parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en M. Cartabia, B. de Witte, P. Pérez Tremps, dirs., *Constitución Europea y constituciones nacionales*, Valencia, Tirano lo Blanch, 2005, pp. 477 y ss.

como un reconocimiento de la tarea específica que estos órganos desempeñan en un espacio que, necesariamente, incide sobre las libertades fundamentales y, por ello, al núcleo central del principio de subsidiariedad. Debe además señalarse que, en el caso de propuestas legislativas relativas a este espacio, el umbral para la activación del mecanismo de “alerta rápida” sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad se reduce al 25% del total de los votos atribuidos a los parlamentos.

Por último, el Tratado introduce la obligación del Consejo Europeo de comunicar a los parlamentos nacionales toda iniciativa tomada en aplicación del procedimiento “de revisión simplificada de la constitución”. Este procedimiento autoriza al Consejo Europeo a adoptar decisiones con las que puede, por una parte, consentir al Consejo de Ministros pronunciarse en un determinado ámbito por mayoría cualificada aunque el Tratado establezca la unanimidad; y, por otra, permitir la aprobación de leyes o leyes marco europeas por el procedimiento legislativo ordinario cuando debería seguirse el especial. Ahora bien, lo que resulta significativo es que la transmisión de estas iniciativas a los parlamentos no tiene un valor meramente informativo ya que “de mediar oposición de un Parlamento nacional” el Consejo Europeo no podrá adoptar la decisión.

Todos estos mecanismos si, por una parte, deben considerarse como una adecuada respuesta a los problemas planteados acerca de una más incisiva presencia de los parlamentos en el sistema comunitario, por otra, plantean algunos problemas desde el punto de vista de su eficacia, ya que debe suponerse que difícilmente la mayoría parlamentaria llegará a adoptar, a nivel europeo, una posición diferente a la de su Gobierno. Por ello, la relevancia del sistema de “alerta rápida” será directamente proporcional a su capacidad de suscitar en cada país un debate interno que permita a las minorías expresar sus posiciones acerca de determinadas decisiones comunitarias. Esta potencialidad cubre, además, un ámbito bastante amplio en función de las extensas implicaciones que tiene el principio de subsidiariedad. Al igual que por el control político, la activación del control jurisdiccional necesitará una intervención normativa de los estados que delimite el ejercicio de su legitimación.⁴⁵

Es así que, aunque con el nuevo Tratado se abra a nivel europeo un espacio de participación mucho más amplio para los parlamentos nacionales, su concreta delimitación corresponderá a los ordenamientos de cada uno de los estados. Para demostrarlo, baste con apuntar que la escasa precisión de las disposiciones europeas deja a estos últimos un amplio margen de maniobra, que podría hasta llegar a permitir la previsión de la obligación del Parlamento o del Gobierno de ejercer su legitimación

45. Las problemáticas inherentes al sistema de “alerta rápida” han sido analizadas en profundidad por E. Albertí Rovira y E. Roig Molés, *ibidem*, pp. 483-486.

a instancia de diferentes minorías configuradas en función de las diferentes realidades políticas y territoriales de cada Estado miembro.

Si es cierto que una adecuada participación de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones europeas redundaría en un reforzamiento del proceso de integración comunitaria y de la legitimidad democrática de sus instituciones, también lo es que las nuevas funciones otorgadas por el Tratado constitucional a los parlamentos demuestran, más claramente que nunca, la necesidad de una evolución conjunta de los ordenamientos estatales y europeo que facilite la correcta articulación del proceso de integración a estos dos niveles.

Por todo ello, los resultados alcanzados a nivel comunitario no llegarán a desarrollar todas sus potencialidades al margen de un real proceso de adaptación de aquellos ordenamientos constitucionales en los que todavía existe un débil reconocimiento de la integración europea.