

# UN DESAFÍO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO AL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL



Araceli Mangas

Una de las novedades más trascendentales del Tratado constitucional europeo es el audaz mecanismo de *alerta temprana* que permite, por primera vez, en la historia de la integración participar a los Parlamentos nacionales e, indirectamente, a las regiones, en el proceso decisorio mediante un control previo a la entrada en vigor del acto legislativo y de naturaleza política, al que puede suceder un control *a posteriori* del principio mediante la ampliación de las condiciones de recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión. Este doble mecanismo exigirá importantes modificaciones internas en la composición y funciones del Senado español y en las relaciones de las dos cámaras parlamentarias con el Gobierno.

## Un control político preventivo

Cuando entre en vigor el Tratado constitucional europeo cada Cámara de los Parlamentos nacionales dispondrá de seis semanas para emitir sus informes en el caso de que estimen que la propuesta legislativa de la Comisión no se ajusta al principio de subsidiariedad. Es decisión de cada Cámara parlamentaria nacional consultar a los *parlamentos regionales* que posean competencias legislativas dentro de ese mismo plazo. ¿El Senado español puede pasar de la opinión de los parlamentos regionales para formar su propia opinión? ¿Cómo ponderará esas opiniones? Parece inevitable una ley ampliamente consensuada que desarrolle y adapte internamente este mecanismo.

Para que se active el mecanismo de alerta en las instituciones de la UE, el número de informes parlamentarios contrarios a la propuesta que se habrán de recibir debe ser al menos de un tercio del total; luego, se precisan al menos 17 votos o informes negativos de cámaras parlamentarias.

No supondrán esos informes negativos paralización ni suspensión de la propuesta legislativa europea: es

una fuerte llamada de atención a la Comisión (y también a la coautoridad legislativa europea, el Consejo y el PE). La Comisión, al menos, deberá dar las razones por las que mantiene su iniciativa. Y se dinamizará el control sobre los gobiernos nacionales, allí donde no lo hay se iniciará: se agudizará el control sobre la posición del Ministro en el Consejo y será más difícil, en esos casos, el consenso en el Consejo ante la presión de los Parlamentos nacionales. También exigirá de los Parlamentos nacionales responsabilidad y cierta dedicación y coherencia con los compromisos comunitarios. En un futuro se hará más evidente todavía la diferencia entre Parlamentos laboriosos y compenetrados (críticamente en varios casos) con la integración, como son la mayoría de los Parlamentos de los *otros* EEMM y la anodina e ignorante indiferencia prodigada por la Comisión Mixta Congreso-Senado de las Cortes Generales en todas las legislaturas.

## Un control *ex post* de carácter jurisdiccional

El Tratado constitucional también prevé (mediante el Protocolo núm 2, art. 8) que se podrán interponer recursos de nulidad presentados por los Estados miembros o *transmitidos por éstos* de conformidad con su ordenamiento interno *en nombre* de sus Cámaras parlamentarias.

El Tratado constitucional puede ser un revulsivo para desempolvar una vieja aspiración de las regiones, el *ius standi* o legitimación activa procesal, y ofrecerles una doble vía, siempre *indirecta* y *colectiva*: ya sea a través de la Cámara de representación regional (el Senado) que puede decidir interponer un recurso de nulidad contra un acto comunitario si estima que viola el principio de subsidiariedad. Ya sea a través del Comité de las Regiones, pues en el futuro también podrá tomar esa decisión de recurrir judicialmente un acto comunitario si viola el principio de subsidiariedad. Las regiones, formando parte

de un Senado (de los *de verdad*) o como miembros del Comité de las Regiones de la UE, dispondrán de capacidad de recurso judicial ante el Tribunal de Justicia de la UE.

La solución en el Tratado es inteligente pues no reconoce a las regiones un *ius standi* individualizado y descontrolado que provocaría desequilibrios en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia y en los mismos sistemas constitucionales internos. Pero acepta que, dejando a salvo la formalidad de la presentación formal del recurso por el Estado miembro, se decida internamente su interposición por los Parlamentos nacionales si desean someter ante el Tribunal aquella norma legislativa que estimen no respeta debidamente el principio de subsidiariedad. El Tratado europeo deja en el *tejado* interno la decisión y el procedimiento sobre la interposición del recurso jurisdiccional: de conformidad con el derecho interno, una Cámara parlamentaria podrá decidir que se recurra un acto legislativo comunitario y el recurso será presentado por el Estado (el Gobierno nacional) quien lo *transmitirá* en nombre de su parlamento o de una cámara del mismo ante el Tribunal de Justicia de la UE.

Hay que señalar que la posibilidad de interponer recurso no está condicionada a haber emitido dictamen la Cámara parlamentaria (y por tanto pudo no haberse opuesto al mismo en la fase de elaboración o no tener mayoría suficiente en aquel momento) ni con el contenido del dictamen presentado por la Cámara parlamentaria.

Lo más importante en esta materia es preguntarse cuál es el *valor añadido* por el Tratado: es evidente que el Protocolo no prevé un recurso directo de un Parlamento nacional, éstos no ha sido dotados directamente de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia (de conformidad con el art. III-365 del Tratado constitucional). Pero la decisión sustantiva la toma el parlamento nacional y el Gobierno nacional la ejecuta, presentando el recurso. De su evolución y de la redacción final se deduce que es un *acto debido o ligado*.

Esa frase del Protocolo ("transmitidos por éste...en nombre de su Parlamento nacional...") no es meramente *reiterativa* o *recordatorio* de la facultad actualmente reconocida a los Estados miembros de velar por el principio mencionado mediante el recurso de nulidad (art. 230 TCE); es una vía *específica* de recurso distinta de la que ya poseen.

La remisión al derecho nacional se refiere al procedimiento y a la necesidad de que se desarrolle en cada país de conformidad con su propio orden jurí-

dico interno. Como los Parlamentos nacionales no tienen ese derecho bajo su derecho nacional, la regulación de ese procedimiento mediante reglas nacionales tiene por finalidad permitirles el ejercicio de un derecho reconocido por el Derecho de la UE. El hecho de que se condicione la vía jurisdiccional europea a su presentación por el Gobierno tiene una razón de coherencia con el procedimiento de nulidad: se abre el recurso a los Parlamentos nacionales sin necesidad de modificar los demandantes privilegiados ni resentir por ello la representatividad que tiene el Estado, a través del Gobierno, en el orden internacional y comunitario. No se rompe el carácter unitario del Estado ante el Tribunal de Justicia. No se rompe en la medida en que los EEMM pueden presentar las demandas ejerciendo su propio derecho o en nombre de sus Parlamentos. Es de esperar que en el desarrollo interno en España no se desnaturalice el espíritu y voluntad concordante de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental y se reconozca la obligación del Gobierno de España de tramitar el recurso de nulidad que puedan solicitar las Cortes o cualquiera de sus Cámaras. Parece previsible que se reconozca internamente al Parlamento español esa vía indirecta automática, ya que varios miembros titulares y suplentes de la delegación socialista en la Convención -claro que entonces su partido estaba en la oposición- propusieron y defendieron ardentemente durante la Convención el derecho de recurso directo de los Parlamentos y de las regiones ante el TJCE. ¿Mantendrán ahora la misma posición europeísta?

Finalmente, será otro punto de mira para observar las transformaciones que la UE provoca en la dinámica constitucional y política de sus Estados. Tanto el control preventivo como el jurisdiccional muestran la línea de transformación de nuestros Estados al establecer unas interdependencias entre niveles de gobierno, compartiendo medios o recursos y haciendo frente a una *gobernanza* nueva que altera los principios de estatalidad, territorialidad y soberanía en favor de un principio de cooperación entre múltiples niveles de poder.

Claro que España no tendrá las mismas oportunidades mientras no haya una reforma adecuada del Senado confiriendo a éste la representación de las regiones y se regule de forma congruente la colaboración Cortes-Gobierno para llevar a buen término la participación en el control. Confiamos en que la campaña del referéndum no haya agotado el europeísmo del Gobierno de Rodríguez Zapatero.



Fdo.: Araceli Mangas Martín

ARACELI MANGAS MARTÍN  
CATEDRÁTICA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA