

Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea

Ramón Peralta Martínez

Doctor en Derecho.
Profesor Asociado de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

José Manuel Martínez Sierra

Master en UE
Doctorando, UCM

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL ANÁLISIS Y LA ELECCIÓN DE LOS MODELOS.—II. EL PARLAMENTO DANÉS: 1. *Introducción*. 2. *El Folketing ante la UE*. 3. *La idiosincrasia del modelo*. 4. *Conclusión*.—III. EL PARLAMENTO DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE: 1. *Introducción*. 2. *La Cámara de los Comunes*. 3. *La Cámara de los Lores*. 4. *La idiosincrasia del modelo británico*. 5. *Conclusión*.—IV. CONCLUSIÓN: SOBRE LA EXTRAPOLACIÓN DE LOS MODELOS ÓPTIMOS.

I. INTRODUCCIÓN: EL ANÁLISIS Y LA ELECCIÓN DE LOS MODELOS

El Tratado de Amsterdam está siendo objeto de las casi siempre necesarias polémicas doctrinales y políticas. Ciertamente las modificaciones del Derecho Originario demandan un empeño en tal sentido que, por saludable, no debería cesar hasta que se inicie la subsiguiente CIG.

Lo afirmado de forma genérica cobra fuerza si el objeto de la polémica es el sistema institucional de la Unión Europea (en adelante UE). No en vano, Amsterdam ha pospuesto lo que Corfú y Ioannina clamaban inaplazable, huelga comentar la inyección de tensión generada en el sistema por la llegada de los seguros cinco nuevos Estados Miembros.

La demanda de reflexiones se extiende mucho más allá de los confines de este artículo, pero el análisis de la participación directa e indirecta de los Parlamentos Nacionales (en adelante PN), debe resituarse en los primigenios estadios de análisis.

El estudio de la participación individual o indirecta de los PN debe esencialmente aportar bases a las reflexiones sobre el déficit democrático en el sistema institucional, haciéndolo la indirecta tanto sobre el déficit como sobre el funcionamiento y reforma institucional.

La participación indirecta será la aquí abordada, y lo es a través de los PN que han desarrollado una mayor dedicación en los asuntos europeos: el Parlamento Británico y el Parlamento Danés.

II. EL PARLAMENTO DANÉS

1. Introducción

El Parlamento danés (la doctrina utiliza su denominación danesa: *Folketing*) se ha convertido en el referente primigenio en cualquier análisis como en el que aquí nos ocupa. Su evolución en el proceso de configuración y perfeccionamiento en las relaciones Gobierno-Parlamento en asuntos europeos, es para muchos, el umbral insuperable en dichas relaciones¹.

La razón de ser de tales valoraciones responde al simple análisis de los mecanismos procedimentales establecidos en la Comisión para la UE (en adelante CUE)² del *Folketing*. Pues, si bien el resto de Estados han establecido instituciones Parlamentarias como la CUE, ninguna ha llegado a alcanzar el grado de interlocución establecido entre la CUE y el Gobierno danés.

Pasemos a explicar cuales son los ejes fundamentales de la citada interlocución para posteriormente analizar los factores político-constitucionales conformadores del espíritu del la CUE.

2. El *Folketing* ante la UE

El papel realizado hoy en día por la CUE es llevado a cabo de una forma total u omnicompreensiva, si tenemos en cuenta la intensidad y duración de su participación en la formación y control de la actividad realizada por el Gobierno danés en el ámbito europeo. Consideramos la mejor vía expositiva, no mezclar el proceso evolutivo con los procedimientos. El hacerlo facilitaría la dispersión y nos apartaría de lo sustantivo: describir los mecanismos de la CUE, ya se hayan establecido normativamente o de *facto*.

De acuerdo con el art. 7.1 del Reglamento del *Folketing*, la CUE coordina el control del *Folketing* en asuntos europeos. El alma del procedimiento que lleva a la práctica tal proyecto parte de la siguiente piedra

¹ Ver por ejemplo, LAURSEN, F.: «Parliamentary Bodies Specializing in European Union Affairs: Denmark and European Political Union», en LAURSEN, F. y VANHOONACKER, S.: «The Intergovernmental Conference on Political Union», European Institute of Public Administration/Institut Européen d'Administration Publique, 1995, p. 63.

² La denominación primigenia de la Comisión era *Folketingets markedsudvalg*.

angular: la CUE puede realizar un mandato de procedimiento al Gobierno danés, el cual determina y somete su negociación en el Consejo de la UE. Alrededor de la tan reveladora potestad, toman cuerpo las lógicas potestades adjetivas de la CUE, las cuales se extienden antes, durante, y después de la negociación llevada a cabo por el Gobierno danés en el seno del Consejo de la Unión.

Participación a Priori

La CUE inicia su labor de control sobre la formación de las decisiones comunitarias en los parámetros más cercanos a la participación del Gobierno. Para ello debe contar con la información relativa de los pasos preliminares a la toma de decisiones de la UE.

El derecho de la CUE a la información emana directamente del Tratado de Adhesión del Reino de Dinamarca a la CE en 1972. En el párrafo segundo de la sección sexta, se establece la obligación del Gobierno de comunicar al CUE las decisiones del Consejo. En concreto se explicitan dos campos genéricos de aplicación: el deber de informar sobre las decisiones que sean directamente aplicables a Dinamarca y las que requieran la actuación del *Folketing*.

Sin necesidad de recordar los efectos diferenciadores del Derecho Derivado de la CEE, dicho párrafo incluye en el deber gubernamental tanto los Reglamentos como las Directivas. Tiene pues el *Folketing* acceso directo a la información sobre toda norma de Derecho Derivado con vocación de afectación general.

Los inicios de la aplicación del precepto no fueron satisfactorios. En 1973 se produjo la denominada «crisis del bacon», provocada por una fijación elevada del precio de exportación del producto, ello con el apoyo del Ministro de Agricultura danés sin contar con el apoyo de la CUE. Como consecuencia de la crisis se produjo un voto de confianza al Gobierno y el informe de la CUE de 29 de marzo de 1974³.

En dicho informe la CUE estableció por unanimidad el deber del Gobierno de consultar con él las cuestiones comunitarias de «mayor importancia política», y la obligación de la CUE de emitir un informe con anterioridad a las negociaciones del Consejo de la Unión sobre «decisiones de gran trascendencia». Como señala Arter, dos enseñanzas salieron de la citada «auto-resolución»⁴. En primer lugar, se produjo un reforza-

³ Sobre los preludios del proceso ver el estudio de FITZMAURICE, J: «The Danish System of Parliamentary Control over European Community Policy», en HERMAN, V. y VAN SCHENDELEN, R.: «Parliament and the National Parliaments», Farnborough: Saxon House, 1979.

⁴ ARTER, D.: «The *Folketing* and Denmark's European policy: the case of an Authorising Assembly», en «National Parliaments and the EU», Ed. P. Norton, Frank Cass-London, 1996, pp. 111-112.

miento a nivel político de facto del papel de la CUE dada la ausencia en encuadre de la jerarquía normativa de la citada «decisión». Por otro lado la generalidad de dichas formulaciones supuso la inclusión de todo tipo de documentos legales, siendo pues la generalidad de ellos los afectos a esta obligación de información del Gobierno, al tiempo que derecho a la información de la CUE.

Las decisiones comunitarias que afectasen al reducido ámbito dentro del sistema anteriormente explicado, también tienen su vía de control. Y así el proceso de ratificación del AUE reforzó al CUE permitiéndole, vía apoyo de dos quintos de sus miembros, a convocar una primera lectura en el *Folketing* sobre cualquier propuesta de la Comisión.

Resumiendo lo expuesto hasta ahora, y sin entrar en valoraciones jurídicas, el procedimiento discurriría del siguiente modo: en primer lugar la CUE recibe la información procedente de la propuesta de la Comisión y posteriormente se inicia un diálogo entre el Ministerio de turno y la CUE.

Este diálogo se formaliza a medida que se aproxima el Consejo de Ministros de la Unión. Así, diez días antes se remite una agenda preliminar, la cual se concretaría cuatro días antes de la celebración de la reunión del Consejo de Ministros. En ella, el Ministerio indica la referencia a los proyectos de la Comisión y un memorándum analizando las repercusiones de las medidas, así como la línea de negociación del Gobierno danés.

A partir de ahí, previo contacto con el Ministro, la CUE aceptará o rechazará la propuesta del Gobierno, en éste segundo caso, es la propia CUE la encargada de realizar un mandato dentro del cual debe desenvolverse el Gobierno a la hora de negociar en el Consejo de la Unión. Para dichas decisiones, no se suelen realizar votaciones formales, siendo su Presidente quien, sobre la base del debate indicado, explícita cual será el mandato de procedimiento dirigido al Ministro⁵.

Este mecanismo estándar se vio reforzado para aquellas decisiones comunitarias tendentes a afectar al Reino de Dinamarca en los campos de: salud, medio ambiente, mercado de trabajo y consumo. Aquí, de forma genérica, el Gobierno tiene la obligación de remitir a la Comisión las denominadas «notas básicas». Estas son el fruto de la valoración e información gubernamental previa a la decisión definitiva de la Comisión europea, a partir de la cual se entraría en un procedimiento similar al anteriormente descrito. Se trata pues de una forma de reforzar aún más la

⁵ Como afirma JENSEN, J. A.: «The Committee does not take any formal vote, but on the basis of the debate in the Committee, the chairman concludes what the mandate of the Government in each case is», en su artículo, «Prior Parliamentary Consent to Danish EU Policies», en SMITH, E.: «National Parliaments as cornerstones of European Integration», Kluwer Law International, 1996, p. 42.

participación de la CUE en los primigenios estadios de la formación de la voluntad comunitaria.

Control durante negociación

Una vez decidido el marco de negociación, es decir, el margen de maniobra que otorga el mandato del *Folketing*, se habrá superado la etapa más compleja del proceso. La CUE se preocupa en la aplicación negociadora del Gobierno. Gobierno obligado, no lo olvidemos, por un mandato que tiene para el Ministro los mismos efectos: ya fuese el mismo producido por la formulación literal de la CUE, ya vía la aprobación por su parte de la propuesta de negociación ministerial⁶.

Una vez iniciado el proceso negociador, el Ministro del ramo afectado por el mandato se mantiene formalmente abstraído de la CUE, en tanto el margen del mandato se lo permite. En caso contrario tendrá que proceder a una renovación del mandato, es decir, ampliar el margen de la negociación. La fórmula es una reconsideración a la baja de las exigencias del *Folketing*. Bien es cierto que de realizarse dicha renovación del mandato nos encontraríamos ante una *sui generis* participación del *Folketing* en las deliberaciones del Consejo de la Unión, ya que de hecho modifica su posición habida cuenta de las posiciones expresadas del resto de los EEMM, y de las nuevas expectativas surgidas de acuerdo con el devenir negociación. Devenir que, formalmente nació y se agotó en la mesa del Consejo. El paradigma de esta intervención negociadora se produce cuando el Ministro, debido a la celeridad de la negociación de la lista B comunitaria y ante la premura en la toma de decisiones, toma directamente desde la mesa del Consejo de la Unión contacto con la CUE⁷. El Ministro danés podría reservarse la posición a expensas de obtener el subsiguiente apoyo del *Folketing*. Independientemente, el Consejo podrá decidir de acuerdo con la mayoría requerida en la base jurídica habilitante.

La descripción del proceso explica por sí sola la reducida probabilidad de conflicto entre la posición del Gobierno danés y el *Folketing*. Una vez realizada la votación del Consejo, será indiferente a efectos de aquella relación el sentido de la decisión del Consejo, si la posición danesa quedó en minoría. La relación del Ministro y la CUE sólo se alteraría si el Ministro no hubiese mostrado la coordinación, la voluntad o la pericia negociadora demandada por la CUE.

⁶ Una visión de todo el control sobre el ejecutivo por parte de la CUE en NEHRING, N. J.: «Parliamentary Control of the Executive» en LYCK, L.: «Denmark and EC Membership Evaluated», London-Pinter, 1992, pp. 71 y ss.

⁷ Para tener una mejor comprensión del mecanismo y celeridad de toma de decisiones en el Consejo de la Unión y el COREPER ver, LASOK, D. y BRIDGE, J. W.: «Law and Institutions of the European Communities», Butterworths, 1987, pp. 199-205.

El control a posteriori

Tras votarse y adoptarse una decisión en el Consejo de la Unión, tanto si esta fue favorable como sino, a la posición del CUE, se cierra el proceso concerniente a la toma de la decisión a nivel comunitario y se inicia el de la delimitación de las responsabilidades en el plano político danés.

Por un lado la CUE, de modo discrecional, a través del representante del *Folketing* para la UE en Bruselas entra en contacto con la Secretaria General del Consejo de la Unión. De allí se detrae la información correspondiente a la votación de interés, con expresión detallada de la posición individual de los EEMM.

En el plano propiamente institucional el Ministro comparece ante la CUE y da cuentas del desarrollo de la toma de decisiones, siendo objeto de las pertinentes interpellaciones. Dicha comparecencia se convierte en documentos públicos desde 1993, en una muestra de las repercusiones del TUE⁸.

En caso de considerarse insuficiente esta comparecencia, los miembros de la CUE pueden dirigir preguntas escritas al Ministro, así como interpellarle rigurosamente sin más límites que los temporales de la comparecencia.

El final de todo el proceso mencionado depende del cauce por el que el mismo haya transcurrido. En caso de no haberse violentado el mandato del *Folketing* se producirá un proceso de retroalimentación positiva si cual política pública se tratase. En caso contrario, como ya apuntamos, los asuntos comunitarios son campo de cultivo propio para las depuraciones políticas en un contexto altamente volatilizado por los asuntos relaciones con la UE.

3. *La idiosincrasia del modelo*

Los halagos vertidos sobre el control expuesto son, como ya indicamos, bastante numerosos. Sin duda el mural parlamentario de la UE no ofrece muchos ejemplos parangonables con el *Folketing*. Sus virtudes son generalmente vistas desde el idealismo de la exclusión del contexto a la hora de analizar el modelo, sin reparar muchas veces en factores como la vinculación de las instituciones públicas a sus contextos sociopolíticos.

No es intención de nuestro análisis traer a colación a Mosca o Crociere, simplemente pretendemos mostrar algunas de las razones subyacentes en el telón de fondo del saludable control parlamentario danés.

⁸ Ver «Improvements in recent years» dentro del «Report submitted by the European Affairs Committee on May 20th, 1994, regarding the Governments briefing of the *Folketing* on EU matters». Apéndice incluido en LAURSEN, F. y VANHOONACKER, S.: «The Intergovernmental Conference on Political Union», European Institute of public Administration/Institut européen d'administration publique, 1995, pp. 55-56.

Parlamento fragmentado y gobiernos minoritarios

Durante los últimos 30 años, el Gobierno danés ha estado apoyando por coaliciones de partidos minoritarios en el parlamento. En períodos no lejanos, como en la década de los 70 y comienzos de los 80, la voráGINE de la política a corto plazo y sin dirección definida, situaron a Dinamarca como el país con mayor deuda per cápita de la OCDE⁹.

La permanencia de 10 partidos con representación parlamentaria, con un número relativamente pequeño de escaños (no más de 180) y sin que ningún partido alcance el 40% de los votos, saca a Dinamarca de la media europea¹⁰.

El anquilosamiento de gobiernos permanentemente débiles ha reforzado las orientaciones políticas llevadas a cabo a través del consenso. La plasmación de dicho espíritu se viene concretando en las denominados «amplios acuerdos políticos».

Estudiando los mismos, Nedergaard y Thomsen destacan dos características esenciales¹¹. De un lado son un fin en sí mismo, dado el sacrificio partidista realizado adquieren un «status mítico en la política danesa». Por otro lado, todas aquellos materias de relativa complejidad sufren un relentizador tamiz poco adaptable al corto plazo. Sin embargo la aplicación de tales acuerdos conlleva menos problemas.

El marco del parlamento danés es el de la fragmentación. La dispersión insuperable tiene dos *primus inter pares*: los socialdemócratas y el bicéfalo conservadores-liberales. Ambos son el monto de las mayorías minoritarias del *Folketing*. Su desarrollo hace hablar a la parte de la doctrina de «permanencia de bloques» en el *Folketing*. La alternancia entre los bloques, tiene al minoritario Centro como arbitro y el interés a largo plazo de afrontar lo inevitable, a saber: aportar fórmulas parlamentarias compatibles con los gobiernos parlamentarios¹².

En dicho papel se puede encuadrar la CUE. Los 17 miembros que lo componen son reflejo del fragmentación parlamentaria y su progresiva

⁹ NEDERGAAR, P. y THOMSEN, S.: «Denmark: Shaping Factors», en JACQUENIN, A. y WRIGHT, D.: «The European Challenges post-1992: Shaping Factors, Shaping Actors», Edward Elgar Publishing Limited, 1993, pp. 197.

¹⁰ PEDERSEN, M.: «The Danish working multiparty system: breakdown or adaptation?» en DAALER, H.: «Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium», Francis Pinter, 1987, pp. 1 y ss.

¹¹ NEDERGAAR, P. y THOMSEN, S.: «Denmark: Shaping Factors», en JACQUENIN, A. y WRIGHT, D.: «The European Challenges post-1992: Shaping Factors, Shaping Actors», Edward Elgar Publishing Limited, 1993, pp. 197-198.

¹² Aunque no es objeto de nuestro estudio, no desconocemos la incidencia de otros factores, entre los que destaca sin duda la organización e idiosincrasia de los partidos daneses. Para llenar tal vacío ver, BILLE, L.: «Denmark: the Decline of the Membership Party?» en KATZ, R. S. y MAIR, P.: «How Parties Organize: change and adaptation in Party Organizations in Western democracies», SAGE publications, 1994, pp. 134-136.

adquisición de competencias es una plasmación sucesiva de crisis políticas: ya vía actitud del Gobierno en Bruselas; ya de los procesos de ratificación del Derecho Originario. No hay en la CUE mayoría sino es de ambos bloques, y no hay capacidad de prescindir del *Folketing* en Bruselas si se quiere mantener respaldo en la negociación y continuidad en el cargo gubernamental.

Conflicto sobre Europa

Hemos apuntado la distinción de trato político en la agenda danesa entre temas consensuales y difícilmente consensuales. Los asuntos europeos, por razones a continuación relatadas, se encuentran en una parte muy delicada de la agenda política. Aquella parte constituida *ad hoc* debido a una idiosincrasia, de acuerdo con la cual, los temas se permean de dificultades tendentes a alejarlos de los «amplios acuerdos políticos»; mientras, al mismo tiempo, se produce la inexcusable necesidad de tomar decisiones debido al devenir de la supranacionalidad comunitaria. El tiempo requerido en la producción legislativa danesa, empleado sobremedida en la preparación de «leyes de peso», no puede plantearse en un contexto comunitario, cuya celeridad o parsimonia en la toma de decisiones no atiende a la necesidad del consenso político partidista danés. Así, lo que en la política nacional se ha transformado en dilaciones de la iniciativa legislativa, en los asuntos comunitarios se transformó en el control de la CUE.

Decir que existe conflicto sobre la integración europea no es desproporcionado si nos asomamos al posicionamiento de los partidos daneses. El partido socialdemócrata es tradicionalmente el más votado, y fuerza mayoritaria en 15 gobiernos. Desde Hedtoft (1947-50) se observan cambios significativos en sus posicionamientos sobre Europa. En 1986 recomendó el no en el proceso de ratificación del AUE, todo lo contrario realizaría 6 años después en la ratificación del TUE, posicionándose a favor. No es necesario recordar las distintas implicaciones que para la soberanía danesa tenían una y otra modificación del Derecho Originario, lo cual no ayuda a considerar dentro de los parámetros normales tal cambio de posicionamiento. Además ambos procesos de modificación de los Tratados fundacionales fueron llevados a cabo por el bloque Conservador-Liberal, lo cual no da margen de explicación por el lado del posicionamiento político amigo-enemigo¹³.

Tan extraña evolución es compartida por el partido minoritario Radical Liberal. Ambos parecen compartir una visión globalista, de acuerdo con la cual, la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania

¹³ Ver el posicionamiento del Socialdemokratiet, en el Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas, Cortes Generales, n° extraordinario 3, pp. 122-123.

convirtieron la UE en más atractiva para el Reino de Dinamarca. Situación que a la luz de la geopolítica ayuda a explicar de algún modo el particular reposicionamiento.

El partido Popular Socialista (7-10% de los votos) está oficialmente en contra del proceso de integración. El eje de su movilización está en la defensa del estado de bienestar nórdico, amenazado a su entender por la UE.

El partido Popular Cristiano (2-3%), aún formalmente a favor del proceso de integración, sufrió a partir del TUE, una seria partición de su discurso.

Los centristas (Centro-demócratas 2-6%) surgieron en los 70 como la escisión del partido socialista representadora de las bases sociales anti-CE. Hoy se encuentran en las antípodas de su génesis, lo que en parte justifica su pérdida de votos.

El bloque opositor a Rasmusen se dividió, mientras el partido Conservador juega a levantar la bandera nacionalista de sus inicios sobre todo tras la aparición de la Europa diferencialista, el Liberal se muestra como el partido pro-europeo danés por excelencia¹⁴.

Frente a la realidad cambiante de los Liberales, se opone la de signo contrario del Partido Popular progresista que capitaliza su apoyo popular derechista (6-7%) en una clara oposición al proceso de integración europeo.

Tenemos pues un mural ciertamente idiosincrásico y peculiar. Es digno de destacar de este breve repaso la existencia de una mayoría parlamentaria en favor del proceso de integración europea. Esta se aproximaría en el peor de los casos a las partes, superando siempre la mitad de los escaños¹⁵.

Pero la mayoría partidista debería ser calificada como inestable y no representativa. Los Partidos salvo dos excepciones (liberales y progresistas) han modificado su posición con respecto a Europa. Curiosamente, en algunos casos, ese nuevo posicionamiento parece ir contra la lógica antieuropeísta y la predilección electoral. Así partidos tan diferenciados como el Socialdemócrata o el Radical se tornan europeos a medida que aumentan las limitaciones de la soberanía danesa, proceso que se desarrolla en relación directamente proporcional con el antieuropeísmo del pueblo danés.

¹⁴ Ver Det Konservative Folkeparti, *ibid.* pp. 123-124.

¹⁵ Ver un análisis global en los ya citados trabajos: «Attitudes towards the EC» en NEDERGAAR, P. y THOMSEN, S.: «Denmark: Shaping Factors», en JACQUENIN, A. y WRIGHT, D.: «The European Challenges post-1992: Shaping Factors, Shaping Actors», *op. cit.*, 199-202; y «Partidos Políticos en la Comunidad Europea y la Unificación de Europa. II. Dinamarca», en Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas, Cortes Generales, n° extraordinario 3, pp. 122-126.

Este último apunte requiere un mayor detenimiento. Una mera aproximación a los referendos celebrados en Dinamarca sobre la UE nos reflejan cuando menos la desincronización entre la opinión pública y las fuerzas políticas¹⁶.

A este respecto podemos establecer un antes y un después del proceso de incorporación. La ratificación del Acta de adhesión contó en 1972 con el 74% de los votos emitidos, culminándose un proceso que contó con apoyo mayoritario desde el primer infructuoso intento de adhesión en 1961.

Ciertamente el salto desde la EFTA a la CE no es el mismo que el realizado desde los Tratados fundacionales al AUE y al Mercado Único. En poco más de una década el debate europeo se introdujo plenamente en Europa. Si bien la CUE existía desde el primer intento de adhesión, fue a partir de la incorporación cuando pasó a ser escenario de proselitismo y capitalización política al que se dedicaron los mejores exponentes de los partidos.

Desde 1986 el 43% de los votantes se muestra contrario al proceso de integración europeo. Por muchas interpretaciones que se realicen sobre los referéndum¹⁷, no se pueden dejar de extraer algunas enseñanzas.

El descontento se encamina no tanto hacia la CE como hacia la UE. Esta minoría-mayoritaria, mayoría el 2 de Junio de 1992, no desea una Europa política, necesita saberse decisora. En esta línea puede encajarse los «opt in-out» descafeinadores del TUE para Dinamarca.

La otra enseñanza, influye directamente en el tema tratado, mostrándonos la superación del arco parlamentario por el tema europeo. Esto refuerza la importancia de la CUE pero también muestra su insuficiencia, en tanto se alimenta de las limitaciones del sistema de partidos superado en este tema por el fragmentación producida en la sociología-electoral danesa.

El conflicto danés sobre los asuntos europeos no se puede agotar tras el proceso de ratificación del TUE con la CUE, aunque para algunos su sola presencia es excesiva y contraproducente por excesivamente interventora. Sabedores de ello, y siguiendo la regla de profundización tras la crisis de la ratificación, el *Folketing* aprobó tres medidas dirigidas a democratizar mecanismos dedicados a asuntos europeos.

Se crea el Consejo para la UE, este se compone de representantes de la ciudadanía, organizaciones y expertos de opinión. Su labor es consultiva en materias europeas de importancia para el *Folketing*.

¹⁶ Aunque centrado en los dos referendos de del Tratado de Maastricht, abarca los anteriores referendos, LAURSEN, F.: «Denmark and the ratification of the Maastricht Treaty», en LAURSEN, F. y VANHOONACKER, S. «The ratification of the Maastricht Treaty», Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 61-86.

¹⁷ Una visión comparada en LÓPEZ DE LA TORRE, S.: «Los referendos de Irlanda y Dinamarca», Política Exterior, nº 28, 1992, pp. 27 y ss.

Junto a él, aparece el Centro de Documentación Europea del Parlamento. Este busca la proximidad a los ciudadanos por la vía de la información e interlocución. Información al más alto nivel, quedando a su disposición las propuestas de la Comisión. También el 95% de los memorándum recibidos por la CUE están accesibles a la ciudadanía y a los medios de comunicación. La interlocución se plasma en la obligación del Centro de responder preguntas concretas de los ciudadanos sobre cualquier materia, indicando su estado de desarrollo.

En paralelo a esta reacción del *Folketing* se produjeron las de otras Comisiones del Parlamento, conecdores de la nueva realidad del TUE. Así la Comisión de Asuntos Exteriores ha comenzado a solicitar información sobre la PESC. Lo mismo hizo la Comisión de Asuntos Legales en relación al tercer pilar. En este sentido, a partir de 1994, el Ministerio de Asuntos Exteriores distribuye las denominadas «notas» sobre propuestas de la Comisión a otras Comisiones del *Folketing*.

4. Conclusión

En términos de visión genérica, el control realizado por el *Folketing* al Gobierno danés en asuntos europeos es fruto de las necesidades del sistema político danés. No está Dinamarca envuelta en una burbuja que le aisle de la tendencia de todo Gobierno a difuminar al legislativo vía control partidocrático. La realidad que analizamos puede interpretarse como una lucha entre bloques minoritarios. Esta lucha ha fortalecido al *Folketing*, fortaleza explícita en las materias de fragmentación social y partidista, cual es el caso europeo¹⁸.

Estamos ante una reacción satisfactoria del Parlamento Danés, motivada por una problemática parcialmente compartida con el resto de los EEMM, pero substancialmente distinta en los aspectos indicados. El *Folketing*, a través de la CUE tiene un control amplísimo sobre la participación danesa en la UE. Aunque otras Comisiones están comenzando a demandar parcelas de control, la CUE es la mejor capacitada para realizar el mandato de negociación. Es no sólo centro de los Asuntos Europeos, sino parte céntrica de un *Folketing* necesitado de altavoces partidistas. De ahí que los partidos políticos designen a tal fin a sus máximas figuras, al contrario de lo ocurrido con otras Comisiones, o con las listas danesas al PE. Prima igualmente con respecto al *Folketing* en su conjunto, en lo referente a asuntos europeos, esencialmente por la distribución y mecanis-

¹⁸ La relación entre el Sistema de Partidos y Gobierno, esencial en parte del análisis aquí realizado, se encuentra condensado por MAYER, C., en: «Party Systems and Cabinet Stability», en MERKL, P. H.: «Western European party System: Tendencias and prospects», The Free Press-Collier Macmillan Publishers, 1980, pp. 335-348.

mo de toma de decisiones. Lo que algunos autores denominan a dicha realidad «tiranía del *Folketing*», se ajustaría más a la realidad si hablaran de «tiranía del CUE», pues en la práctica la exclusividad por especialidad se ha convertido en exclusividad por exclusión¹⁹.

En lo referente al Gobierno, siendo conocedor de la realidad parlamentaria patógena y perenne, debe valorar la situación en cuanto a su estabilidad y a la eficacia de sus negociaciones. Así, independientemente del esfuerzo de interlocución a dos bandas que realizan los Ministerios, no hay señales de alarma respecto a su eficacia negociadora. A nivel comunitario, debido al principio de autonomía en las relaciones internas de cada Estado, no se infravalora la posición danesa. Más por contra, recibe un reconocimiento sólo oscurecido por las sombras que dicho mecanismo ciernen sobre los de los otros EEMM, y marginalmente por las secundarias dilaciones de las delegaciones danesas en el Consejo en determinadas materias.

La estabilidad gubernamental también es reforzada con el funcionamiento de la CUE. El control en tres fases, resulta lo suficientemente completo como para evitar el desencuentro entre el Gobierno y el Parlamento. El precio a pagar es claro: falta de autonomía del Gobierno. Aquí, no debemos olvidar la extensión de dicha carencia al resto de ámbitos, ello en coherencia con su minoría mayoritaria parlamentaria. Si se nos apura, debemos recordar la existencia de un margen considerable de aspectos: la ejecución de las políticas comunitarias, y la negociación de las CIG.

Todo lo dicho nos permite llamar la atención sobre aquellos pensadores deseosos de extrapolar los modelos. Como deja claro Jensen²⁰ el sostén del modelo dista de ser ejemplo de seguridad jurídica. La política de autodeclaraciones de la CUE permite dudar sobre su soporte constitucional, si quiera consuetudinario. Parte una vez más de la propia Comisión la afirmación más rotunda sobre la obligatoriedad legal de su mandato. Quizás en esta «huida de la legalidad» radique su éxito y quizá pocos países admitan tan poca claridad jurídica. Smith por su parte, nos recuerda que el modelo del *Folketing* genera otra serie de problemas, como la transformación del CUE en una miniasamblea que priva al conjunto del Parlamento de los asuntos europeos, o cómo evitar que el mandato imperativo excluya al ministro de turno de una participación activa en los ámbitos de su competencia²¹.

¹⁹ AMELIE, N., en uno de los últimos trabajos realizados sobre el control del *Folketing* refleja esta realidad: «Les Parlements et l'Europe: Les leçons de l'expérience danoise», Rapport d'information, Assemblée Nationale, Délégation pour l'Union européenne, n° 1473, 1994.

²⁰ Ver dentro del artículo ya citado de JENSEN, J. A., la clarificadora parte «Practical Politics or Legal (Constitutional) Rule?», pp. 45-47.

²¹ SMITH, E.: op. cit., pp. 14 y 15.

Mucho más extraño sería la admisión de este modelo en regímenes parlamentarios donde la concentración parlamentaria permite a los partidos de gobierno hacer uso de los beneficios partidocráticos. Demasiada democracia parlamentaria para ser impuesta.

En resumen, aunque la idea del parlamentarismo evoca formalmente lo mismo en los sistemas políticos continentales, debemos de ser muy cuidadosos a la hora de proponer extrapolar mecanismos de forma mimética de un Parlamento a otro. La filosofía parlamentaria de la confianza implícita arraigada en las relaciones ejecutivo-legislativo en la «democracias nórdicas», ya se plasme en el intercambio de notas escritas, y en comparecencias e interpelaciones constantes; o sobre todo, en estabilidad de gobiernos sin respaldo mayoritario, nos sitúa en un contexto muy distinto al de la confianza explícita imperante en el parlamentarismo del sur de Europa²². Si a esta distinta filosofía le añadimos, las dos variables intrínsecamente circunscritas al *Folketing*, y previamente analizadas, empezaremos a escuchar la voz de las Ciencias sociales afirmando que los injertos en los entramados jurídico-institucionales provocan mayoritariamente rechazo o insumisión a la legalidad.

III. EL PARLAMENTO DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

1. Introducción

El Parlamento británico²³ es valorado por gran parte de la minoritaria doctrina estudiosa de la materia tratada como un referente digno de análisis. Ciertamente desde nuestra perspectiva, abordando el control realizado por este Parlamento, alcanzamos un umbral globalizador de la actividad de los PN de la UE. Ello porque, si bien el ámbito cuantitativo alcanzado por el *Folketing* en el control y participación de la política comunitaria, resulta hoy inalcanzable en su globalidad, el marco cualitativo puede enriquecerse con la institución británica.

Afirmó Bates: «quizá, con la posible excepción de Dinamarca, el Parlamento del Reino Unido haya desarrollado el más sistemático criterio de control»²⁴. Nosotros eliminamos la duda argumental introducida por el

²² Traigo a colación algunas de las ideas presentes en el trasfondo del esquema de, ARTER, D.: «The Nordic Parliaments: A Comparative Analysis», London-Hurst, 1984, pp. 369-378.

²³ El Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sería la denominación propia para referirse a las dos cámaras componentes del poder legislativo.

²⁴ BATES, T.: «The drafting of European Community legislation», Statute Law Review, Primavera, 1983, p. 34.

autor en la frase citada, y buscamos con el estudio del Parlamento británico un camino de enriquecimiento a la senda elegida en nuestro análisis.

Recordemos brevemente nuestra búsqueda. Un intento de plasmar las máximas cuotas de participación real de los PN, vía indirecta, en el proceso comunitario. A partir de ahí vislumbrar las posibles carencias de un modelo ideal, y de su implantación *erga omnes*.

2. La Cámara de los Comunes

El Parlamento británico, frente al danés, goza de una composición bicameral. Ambas cámaras han desarrollado sus mecanismos frente a la realidad del proceso de integración. Y ambas dos ofrecen una filosofía distinta sobre la aproximación a los asuntos comunitarios.

La toma de conciencia de los Comunes, superior a la de muchos PN, tiene su explicitación en los inicios de su participación en el proceso comunitario. El primer establecimiento de una Comisión relacionada con los asuntos comunitarios, no fue ninguna de las ahora en funcionamiento. Fue una Comisión ad hoc, creada por los Comunes (igualmente en la Cámara de los Lores) con el fin de involucrar a todos los Comunes en la articulación parlamentaria ante la nueva realidad.

Dicha Comisión, abordó claramente la cuestión justificadora de su constitución en su segundo informe²⁵. Tras un análisis del conflicto constitucional y del reto introducido en la cámara por la incorporación del RU a la entonces CE, sienta las bases del futuro.

El objetivo, era mantener las responsabilidades parlamentarias frente al Derecho Derivado, interviniendo en la medida de lo posible en la creación de dicho derecho. En el punto 37 del citado informe, se explicita el conocimiento de una realidad limitadora tanto para el ejecutivo como para el legislativo. Y su obligación de poner sus capacidades en la cobertura de la nueva realidad. Dicha Comisión, terminó solicitando la creación del «Select Committee on European Communities Secondary Legislation»²⁶.

Por otro lado, el citado móvil de los Comunes de cubrir al menos cuantitativamente el mayor espectro posible de los asuntos comunitarios se ha plasmado en la necesidad sobrevenida de diversificar en distintos órganos el trabajo parlamentario. Estos determinan nuestro análisis.

²⁵ Publicado en octubre de 1973, Periodo de Sesiones de la Cámara de los Comunes 1972-73, Doc. nº. 463-1.

²⁶ Ver la descripción del proceso realizado por WILSON, R.: «Westminster and Brussels: the relationship of Parliament to the EEC». Public Administration, Vol. 63, verano, 1985, pp 235 y 236.

La Comisión sobre Legislación Europea²⁷

Cuando se crea la Comisión sobre Legislación Europea (CLE) en 1974, se ha de enfrentar con el basto flujo de los asuntos comunitarios casi en su totalidad. De un lado, con aquellos derivados de la interlocución interinstitucional entre la Comisión Europea y el Consejo de la Unión, y de otro, los generados entre el resto de instituciones.

Frente a dicha tarea, los 16 miembros de la CLE actúan guiados por la lógica de la selección. El departamento gubernamental afectado por la propuesta de la Comisión, la remite al CLE junto con un memorándum valorativo del Gobierno. La responsabilidad de tener informado al Parlamento es de todo el Gobierno y se ejercita de forma genérica a través del Ministerio de Asuntos Exteriores²⁸.

El CLE realiza la clasificación de los documentos bajo la siguiente graduación: los que no tienen importancia legal o política; los que teniéndola no requieren debate; los que requieren debate; y aquellos sobre los que el Comité, habiendo determinado su importancia, sigue reflexionando sobre la idoneidad del debate.

Junto con la idoneidad o no para el debate, el Comité propone la ubicación de dicho debate. Los términos manejados por el CLE para la selección citada no entran en la valoración acerca de la idoneidad formal del instrumento jurídico o político. Se centra en la repercusión de la medida para el RU y en las externalidades intrínsecas a una hipotética toma de decisión: repercusiones jurídicas, problemas de publicación, grupos de presión afectados, etc. Para llevar a cabo tal tarea el Comité puede emplear pruebas orales o escritas, y por supuesto basarse en los términos despreñados del memorándum.

Hasta aquí en CLE se muestra como un filtro de los Comunes, pero explícita el grado de influencia ejercido por el Parlamento sobre el Gobierno, una vez éste se encuentra en el Consejo de la Unión. Aquí dos procesos diferentes se siguen.

Si la propuesta de la Comisión finiquitó su paso por los Comunes, el Gobierno decide. Nos referimos al proceso que ha agotado los pasos citados y el debate. Una vez sostenido el debate en la Casa de los Comunes, el Gobierno es conocedor de la voluntad del legislativo²⁹, pero no

²⁷ La denominación inglesa es «Select Committee on European Legislation», y obviamente responde a la cualificación de Select Committee que aquí mencionamos. La conversión del término busca una aceptabilidad mayor de las siglas a la lectura.

²⁸ Ver MUNRO, C. R.: «The UK Parliament and EU Institutions-Partners or Rivals?», en SMITH, E.: «National Parliaments as cornerstones of European Integration», Kluwer Law International, 1996, p. 92.

²⁹ Los documentos pueden ser debatidos «in standing committees, appointed on an ad hoc basis, or debated on the floor of the house», así lo indica NORTON, P.: «The UK: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny», en «National Parliaments and the EU», Ed. P. NORTON, Frank Cass-London, 1996, p. 97.

tiene limitada su capacidad de negociación o de voto en el Consejo por la posición adoptada en el debate. Cuestión distinta es la existencia de la responsabilidad política genérica de una actuación contraria a la deseada por el Parlamento, sean, sobre todo en asuntos europeos, posiciones defendidas por miembros de los partidos de la oposición o las del Gobierno.

Si por el contrario la propuesta de la Comisión no agotó el proceso en los Comunes nos encontramos ante una mayor sujeción formal del Gobierno en su estancia activa en el Consejo de la Unión. La lógica del distinto trato deviene de la extensión del razonamiento anterior. Si no hubo debate en los Comunes, y el miembro británico negocia y adopta una resolución en el Consejo de Ministros, no podrían los Comunes exigir responsabilidad política a un representante que no ha podido desviarse dolosamente de una voluntad, la de los Comunes, desconocida para él cuando se tomó la decisión a nivel comunitario.

Este argumento teórico se plasmó en un importante número de decisiones en cada legislatura. Ello, tanto por la cantidad de trabajo abordado en solitario por el CLE, como por las distintas velocidades con las que las propuestas de la Comisión pasaban, vía lista A o B, por los pasos conducentes a su consideración por el Consejo de la Unión. Ello condujo a la Cámara de los Comunes a aprobar una Resolución destinada a eliminar ese dique abierto en detrimento del legislativo.

La Resolución de los Comunes³⁰ sienta que ningún Ministro debe apoyar en el Consejo ninguna medida cuando, habiendo sido considerada por el CLE como merecedora de debate en la Cámara, no haya sido objeto del mismo. Esta limitación al Gobierno admite dos excepciones. Así, el Gobierno podrá apoyar la medida cuando el CLE en su informe instador al debate, haya explicitado la no inconveniencia del rechazo. También podrá el Ministro británico votar a favor de la medida cuando el tema sea considerado por el Gobierno de especial importancia. Esta segunda posición deberá ser defendida por el Gobierno ante la Cámara de los Comunes tan pronto como sea posible³¹.

Haciendo recapitulación, consideramos, frente a parte de la doctrina británica, bastante completo el control de la Cámara de los Comunes. La mayor limitación a su actividad viene dada por las mayorías parlamentarias, el decisionismo, y el dualismo conformador del propio sistema. Mitigándose estas por la fragmentación existente sobre asuntos europeos, y reservando a la imposibilidad de evitar el debate y el control del Gobierno en las partes más débiles del procedimiento.

³⁰ Resolución de 30 de octubre de 1980.

³¹ Para una visión global del procedimiento descrito ver: WILSON, R.: «Westminster and Brussels: the relationship of Parliament to the EEC», Public Administration, Vol. 63, Verano, 1985, pp. 236-238.

Los Comités permanentes sobre asuntos europeos

En 1989, y debido a la saturación de la Cámara de los Comunes y por mor de mejorar el control de la Cámara, la Comisión de procedimiento propuso la creación de cinco comités permanentes para debatir la documentación comunitarios de forma sectorial. La propuesta contemplaba un régimen plural en cuanto a la composición de los mismos, rotando entre los miembros cualificados de la Cámara para cada ocasión. Ello, de acuerdo con la Comisión promotora, supondría una mayor especialización e implicación de los miembros.

La posición fue parcialmente aceptada por el Gobierno, aceptándose las motivaciones, aunque no la solución procedimental. Las razones aducidas se sustentaron en la problemática del reclutamiento de miembros en una Cámara hiperactiva. La decisión final, aprobada por la Cámara, supuso la creación de solamente dos comités, compuestos de trece miembros cada uno³².

Los dos comités se diferencian por razón de la materia. El Comité A tiene por cometidos los asuntos relacionados con: agricultura, transportes, medio ambiente. El Comité B, por exclusión, tendrá competencias sobre aquellas materias no afectas al comité citado.

Los Comités entran en juego como alternativa al debate realizado en la Cámara baja, convirtiéndose desde su creación en la sede natural salvo decisión en contrario del CLE o la Cámara. Como ya indicamos (vid. supra), la CLE no sólo determina la idoneidad sobre el debate sino la sede en que, si procede, se realizará.

Una vez el Comité permanente recibe la propuesta entra en su análisis. Puede debatir una propuesta o varias interrelacionadas. El desarrollo natural del procedimiento es la remisión a la Cámara de un informe del Comité. El informe es remitido por el presidente de este último, explicitando la resolución acordada o el desacuerdo. Frente a esa resolución el Gobierno se posiciona, admitiéndola como moción o adoptando cualquier otra. Sobre esta posición gubernamental es sobre la que se pronuncia la Cámara en pleno sin debate previo. Sólo en una ocasión el Gobierno ha tomado una posición distinta a la acordada por el Comité permanente³³.

³² Ver el análisis del procedimiento realizado por DENZAN, E.: «Parliamentary Scrutiny of Community Legislation», Statute Law Review, 1993.

³³ NORTON, P.: «The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny» en NORTON, P.: «National Parliaments in the European Union» op. cit, p. 98.

Resto de Comisiones

La visión globalizadora de la Cámara de los Comunes a la hora de abordar los asuntos europeos justifica la reseñable participación del resto de comisiones de los Comunes. Su control, no debe compararse con el realizado por las comisiones especializadas de asuntos europeos, sino con respecto a la prácticamente nula participación de sus homólogos en otros PN.

El espíritu de globalidad reseñado fue expresado en la posición tomada por la Comisión de Procedimiento en 1989. Ante ésta se planteó la necesidad de crear una nueva comisión encargada de velar por los asuntos europeos no abordados por la CLE, a saber: asuntos de carácter político en sentido amplio. Frente a la posición de la Comisión de Procedimiento, el Gobierno no consideró necesaria tal creación, argumentando la idoneidad de las Comisiones Departamentales existentes para llevar a cabo dicha tarea. Algún autor³⁴ considera la solución contraproducente, basándose en la cantidad de trabajo y la primacía de los asuntos nacionales en dichas comisiones. El resultado es la inexistencia de una Comisión Departamental que trate los asuntos europeos citados de forma permanente.

La práctica demuestra el trato desigual realizado por las diferentes comisiones, destacando el papel de la Comisión de Medio Ambiente y la Comisión de Industria y Energía³⁵. A partir de la ratificación del TUE, las Comisiones de Asuntos Exteriores y Asuntos de Interior, incorporaron los asuntos de los pilares II y III en la primera línea de sus agendas, produciéndose apariciones de los Ministros del ramo de ambos departamentos ante las Comisiones.

La Cámara en Pleno

Como ya explicitamos, el Pleno a raíz de 1991 ha sufrido un salto cualitativo en el tratamiento en los asuntos europeos. El cambio se puede resumir en: concentración del debate en los asuntos de mayor trascendencia y mejor tratamiento de los mismos.

Las Comisiones Permanentes exhoneran completamente de debate al Pleno sobre aquellos asuntos que les son encomendados y sobre los que acuerda informe (vid. supra). El Pleno sólo interviene para votar en determinados casos y sin previo debate, aprueba o rechaza la moción.

La lógica inicial de las Comisiones Permanentes radicaba en economía temporal para el Pleno de los Comunes. En la práctica, los espacios

³⁴ NORTON, P.: «Does Parliament Matter?», Harvester-Wheatsheaf, 1993, p. 121.

³⁵ Una visión genérica de las Comisiones en los Comunes, en ENGLEFIELD, D.: «Common Select Committees», Ed. D. ENGLEFIELD, 1984.

dedicados a los asuntos europeos se han recludido en un mucho menor porcentaje que lo ocurrido con la cantidad de temas tratados. Ello permite concluir que, si bien no hubo economía temporal en los Comunes³⁶, si se ha mejorado la labor del pleno, pues se utiliza el mismo tiempo para tocar menos temas. Hoy, se abordan los temas de mayor calado y con mayor desarrollo de debate en el pleno de la Cámara. Las «materias estrella» en dichos espacios parlamentarios suelen ser los relacionados con los presupuestos comunitarios y la PAC.

Por último, recordar que los Comunes es sede de dos sesiones anuales previas a los encuentros ordinarios del Consejo Europeo. Estos debates sustituyeron a los tradicionales debates producidos en base a los informes semestrales del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre los avances de la CE. De ahí que junto a los asuntos relativos al Consejo Europeo, se recuperen las materias tradicionalmente abordadas en relación a la evolución anual de la Comunidad, y la valoración del Gobierno sobre la misma expresada formalmente en los informes bianuales del Ministerio de Asuntos Exteriores.

3. La Cámara de los Lores

Afirmamos en la introducción al Parlamento británico la existencia de una bifurcación en el tratamiento dispensado a los asuntos europeos. Desarrollados los aspectos concernientes a la primera forma de entender el control parlamentario, plasmada en una diversidad de estancias destinadas a tratar, si se quiere mecánicamente, todas las propuestas de la Comisión y gran parte de los documentos surgidos en la relación interinstitucional.

Frente a los Comunes, la Cámara de Lores³⁷ ofrece una acentuación del proceso de selección y una especialización en el proceso de análisis. Estamos pues ante un plus cualitativo y por ello distintivo entre ambas cámaras. En palabras de Norton, la Comisión para las Comunidades Europeas (en adelante CCE) «intenta profundizar, considerando pocos documentos y tomándose el tiempo necesario en su consideración»³⁸. La distinta finalidad determina diferente solución orgánica y procedimental ofertada por ambas cámaras.

³⁶ Así lo afirma NORTON, P.: «Does Parliament Matter?», op. cit., pp. 120-121.

³⁷ A fin de facilitar la lectura usamos Lores como Lords y como Peers, entendiéndose por el contexto si nos referimos a los miembros o a la Cámara.

³⁸ MUNRO, C. R.: «The UK Parliament and the EU institutions-Partners or Rivals?» en SMITH, E.: «National Parliaments as cornerstones of European Integration», Kluwer Law International, 1996, p. 102.

La Comisión para las Comunidades Europeas

Griffith y Ryle afirman que hay dos factores, uno práctico y otro político, causantes de las divergencias entre el trabajo de las dos cámaras: en primer lugar, la habilidad de los Lores para dedicar tiempo a la búsqueda de datos y a la elaboración de informes; y en segundo lugar, la mejor predisposición de los Lores frente al proceso de integración europea, lo que facilita a los miembros del CCE alcanzar conclusiones desasosadas³⁹.

El tiempo tan escaso en los Comunes se genera en los Lores mediante la selección de la Presidencia del CCE y a través de la desconcentración a los Subcomités.

El CCE compuesto por 24 miembros desde su creación en 1974, se reúne quincenalmente. Su presidente, un miembro de un partido de la oposición, se reúne semanalmente junto con un asesor jurídico y un letrado de la CCE para realizar el proceso de selección. Tal proceso se inicia desde la documentación remitida por el Gobierno, la cual sigue los mismos pasos que la ya explicada en la Cámara Baja. De esta criba, resultan dos listas de temas: la denominada A, que incluye los documentos menos importantes y objeto de marginación; y la B, minoritaria que pasa a ser objeto de ulterior análisis en los Subcomités.

Los cinco Subcomités (seis antes de la modificación producida en 1992), son la sede habitual de trabajo del CCE. Estos se componen de un mínimo de dos miembros fijos procedentes del CCE, y entre cinco y doce miembros de la Cámara cooptados *ex profeso* para el Subcomité. Su distribución es realizada por razón de la materia y se denominan de acuerdo a las cinco primeras letras del alfabeto. Así por ejemplo, el Subcomité A se ocupa de los asuntos instituciones y legales.

Cuando el Subcomité tiene posesión del documento, se desenvuelve con la flexibilidad propia del proceso⁴⁰. Así puede optar por no realizar mayor estudio o realizarlo. En este segundo caso, decidirá la forma y tiempo⁴¹. De forma convencional, se vienen encontrando dos tipos de desarrollo: breves o completos. Las primeras se componen de un breve proceso de recabación de evidencias. Posteriormente se envía una carta al Ministro pertinente, cerrándose con ello el proceso.

Por contra, en la mayoría de las ocasiones cuando el Subcomité decide profundizar en el análisis de la propuesta de la Comisión lo hace de

³⁹ GRIFFITH, S. A. G., RYLE, M. y WHEELER-BOOTH, M. A. J.: «Parliament, Functions, Practice and Procedures», Sweet y Maxwell, 1989, p. 491.

⁴⁰ Para una visión más amplia, SHELL, D.: «The European Communities Comunity» en SHELL, D. y BEAMISH, D.: «The House of Lords at Work», Oxford University Press, 1993.

⁴¹ NORTON, P.: «The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny» en NORTON, P.: «National Parliaments in the European Union», op. cit. p. 101.

forma incisiva. Tanto recapitulando toda clase de documentos comunitarios o de otro tipo; así como remitiéndose a las partes interesadas: grupos de presión, representantes de organizaciones, miembros del PE, funcionarios de la Comisión, incluso comisarios, etc. Los Subcomités llegan a recabar información directamente en las sedes comunitarias, cierto que esto se produce con carácter excepcional.

Evaluada la información obtenida se remite un informe al CCE. Este decide si el tema debe ser objeto de simple información a la Cámara de los Lores o si su importancia demanda la existencia de un debate. La realidad del espíritu de selección determina que casi todos los asuntos abordados en profundidad por el Subcomité, sean previa aprobación de la CCE, objeto de debate. Los debates se realizan lógicamente antes de la reunión decisoria en el Consejo de la Unión. Esta meta, no se encuentra con los obstáculos de saturación y dilación presente en la Cámara de los Comunes. De hecho, la media de informes del CCE que realizan todo el proceso no superan los treinta anuales.

Como recurso adicional al proceso citado, la CCE puede constituir comités *ad hoc*. La razón de ser de estos se encuentra en el principio de competencia material definitiva con respecto de los cinco Subcomités. El recurso a los Subcomités *ad hoc* posibilita por una parte el mantenimiento de la competencia material de los Subcomités con carácter exclusivo y excluyente y por otra, evitar el abandono de temas de trascendencia. Debemos aquí recordar que la Cámara de los Lores no tiene la estructura departamental de las Comisiones de los Comunes⁴².

El Pleno de la Cámara

A diferencia de lo estipulado en los Comunes, la Cámara Alta viene de hecho, que no de derecho, obligada a debatir los informes a ella remitidos por la CCE con tal fin. Aunque formalmente la CCE recomienda su debate, el Pleno siempre accede al mismo.

El tiempo dedicado a los debates por la Cámara supone el cinco por ciento del monto empleado a tal fin por la Cámara Alta. Si bien es cierto que hay autores críticos por su escasez, no faltan quienes lo consideran adecuado en base esencialmente a la repercusión y calidad de los mismos. Ciertamente los debates tienen mayor repercusión en los medios de comunicación que el informe en sí y la participación en el debate, de gran parte de los miembros realizadores del informe, asegura el nivel del mismo. Dicha característica por contra, llevó a Griffith y Ryde a calificar los

⁴² Me baso en el análisis realizado por CRATHAN C. y HODGSON, C. M.: «The House of Lords: Structural Changes», en NORTON, P.: «Parliament in the 1980's», Basil Blackwell, 1984, pp. 125 y ss.

debates de «incestuosos», habida cuenta de que tales miembros agotan la mitad de las intervenciones del debate⁴³.

Pero, pese a que un miembro del Gobierno puede replicar a la Cámara, como gustó el Ministro de Asuntos exteriores y miembro de los Lores Lord Carrington, la esencia del debate es la misma del resto del procedimiento: abordar los asuntos más importantes, de la forma más profunda, con el procedimiento más flexible, y al más alto nivel; léase en Pleno. No es misión ni esta al alcance de los Lores forzar al Gobierno a negociar una posición dada en Bruselas. Lo que si pretende es aportar al Gobierno una opinión de la mayor cualificación en sede parlamentaria. Cuestión para la que la Cámara de los Comunes se muestra impedida por las dos razones citadas: limitación temporal y de equidistancia política.

4. *La idiosincrasia del Modelo Británico*

El proceso de integración, atañe a factores tan insoslayablemente vinculados a los modelos políticos nacionales que explican y justifican las reacciones expresas de los legislativos en búsqueda de mayor control. De éstas se impregna el Parlamento británico.

La actitud de los partidos frente a Europa, y la ubicación constitucional del Parlamento. Ambos son objeto de nuestro análisis como base para dar un nuevo paso en nuestro hilo argumental: los parlamentos responden a la realidad europea de acuerdo con las demandas de su contexto, siendo las virtudes de sus mecanismos de consecuencia del mismo.

Los partidos políticos ante la UE

La Cámara de los Comunes es sede de los parlamentarios más acentuadamente antieuropeos de los parlamentos de la UE, y si bien las enseñanzas del único referente referendal⁴⁴ sobre Europa pueden avalar una desvinculación entre partidos y representantes, también podrían avalar lo contrario, debido al reforzamiento.

Ciertamente, la incesante fuente de reposicionamientos en los dos PDG⁴⁵ no pueden dejar de reflejar en gran medida los muy encontrados y diversificados reposicionamientos sobre Europa existentes en Gran Bretaña. A la inequívoca actitud de los PDG nos referimos brevemente para justificar la actitud de los Comunes y su repercusión en la razón

⁴³ GRIFFITH, S. A. G., RYLE, M. y WHEELER-BOOTH, M. A. J.: «Parliament, Functions, Practice and Procedures», Sweet y Maxwell, 1989, p. 492.

⁴⁴ Ver BUTLER, D y KITZINGER, V: «The 1975 Referendum», Macmillan, 1976.

⁴⁵ Seguimos la definición de los Partidos de Gobiernos, tal y como la desarrollo la politología francesa.

de ser de la CLE. La primera demanda académica, nace a nuestro entender por la necesidad de recordar que ninguno de los PDG⁴⁶ está libre de la continua fragmentación a propósito del tema europeo. No es el Partido Laborista el bálsamo europeísta cuya llegada justificó el retraso de la CIG 96. Su oposición al proyecto de integración fue clara en los inicios del proceso de construcción europea. Gasitkeil fue claro ejemplo de aquella oposición. La posición del partido contrario a la incorporación a la CEE, y la votación de octubre del 71 reflejó claramente la existencia del disenso intrapartidista en asuntos europeos: 69 votos a favor y 20 abstenciones. Iniciado el proceso de «convivencia» RU-UE, el acceso del Gobierno Laborista de Wilson lejos de alentar el proceso de integración británico, renegó su posición dejando claro el pragmatismo de su europeísmo. Y pese a dejar en un controvertido referéndum la decisión a los británicos, no se pudo evitar la plasmación de la división del partido. Numerosos miembros del Gobierno hicieron campaña en favor del «NO», umbral antieuropeo superado con creces por la posición sostenida en 1983 con Foot demandando la retirada de la CE.

Esta línea ha permanecido a grandes rasgos, pese a que, «a lo largo de los años 80 se convirtió a la fe comunitaria, tras escuchar a Jaques Delors predicar con insistencia la necesidad de una política social comunitaria»⁴⁷. Así, al archiconocido proceso de ratificación del TUE, hay que añadir la aprobación del incremento del presupuesto comunitario en 1994. Cuarenta laboristas se opusieron en contra de la visión europeísta creada por Smith, y seguida al menos formalmente por Blair tras el fallecimiento del escocés.

El advenimiento del Gobierno de Blair dejó claras dos cosas: de un lado que su europeísmo distó de haber llevado al TAdam a más Europa, o menos Europa a la Carta para el RU; de otro, Cook no es el valor medio del Partido Laborista. Munro afirma que teniendo en cuenta lo ocurrido en la ratificación del TUE, al menos numéricamente, el Partido Laborista estaba más fraccionado⁴⁸ que el *torie*. Clarificada pues la profunda existencia del fraccionamiento en relación a Europa del «PDG Europeísta», no consideramos necesarios repetir las más evidentes del PDG «teóricamente antieuropeísta». Norton, con su habitual clarividencia, describe la existencia de cuatro posicionamientos conservadores en la Cámara

⁴⁶ Una visión general del posicionamiento de los PDG y del resto de partidos representados en los Comunes en: JONES, A.: «Parties, Ideologies and Issues: The case of the European Community», en ROBINS, L, BLACKMORE, H. y PYPYER, R.: «Britain's Changing Party System», Leicester University Press, 1994, pp. 75-92.

⁴⁷ Ver AREILZA CARVAJAL, J. M.: «El Reino Unido y la CIG», Política Exterior, Vol. X, nº 51, p. 52.

⁴⁸ MUNRO, C. R.: «The UK Parliament and the EU institutions-Partners or Rivals?», en SMITH, E., op. cit., p. 84.

de los Comunes en relación a su posicionamiento ante el proceso de integración europea⁴⁹.

En primer lugar, define a los antieuropeos como aquellos opuestos a cualquier limitación de la soberanía británica, ya apoyen sus pretensiones en bases constitucionales o ideológicas. Los euroescépticos extienden su apoyo a la Europa unida mientras la Unión no sobrepase los límites del mercado único. Bajo el calificativo de euroagnósticos son incluidos aquellos conservadores como Major, no tienen una visión preconcebida sobre Europa y buscan la mejor opción en tiempo presente. En cuarto y último estarían los euroentusiastas, quienes desde el principio creen en la viabilidad del proyecto europeo.

El esquema esbozado lleva, según nuestro entendimiento, la conclusión. La Cámara de los Comunes esta situada en la antípoda de los Parlamentos ahogados en la partitocracia, como consecuencia lógica, acentúa su labor de control y suple su labor protagonista en la función legislativa de la forma más amplia conocida en la UE. Y ello, esencialmente porque el debate sobre Europa está abierto tanto fuera como dentro del Parlamento inglés. Los Comunes desarrollan una visión global sobre los asuntos europeos porque la propia pertenencia del RU al proceso de integración es objeto de constante revisión y conflicto.

Fuera de este conflicto se encuentra la Cámara de los Lores que desde el inicio del proceso de integración fue netamente prointegracionista, dicho sea en su contextualización parlamentaria. Frente a los conflictos explicados en el proceso de ratificación del acta de adhesión en los Comunes, los Lores le otorgaron el segundo apoyo más nítido en su historia. Esta actitud prointegracionista, enriquece en la praxis el control del Parlamento británico, permitiendo a la Cámara elevarse sobre los conflictos del integracionismo *versus* intergubernamentalismo para centrarse en el tratamiento cualitativo del conflicto jurídico-constitucional que analizamos a continuación.

La soberanía del Parlamento británico

El proceso de integración plantea un abanico de problemas en los sistemas parlamentarios, así como en la globalidad del sistema político. Esto, cierto en todos los EEMM de la UE, se acentúa de forma particular en el sistema político británico habida cuenta del papel jugado por el Parlamento dentro del entramado político-constitucional.

Vernon Bogdanor muestra el sentido sino la esencia de lo que pretendo transmitir⁵⁰. Afirma que el RU se convirtió, con su incorporación a la

⁴⁹ NORTON, P.: «The Conservative Party from Thatcher to Major», en King, A.: «Britain at the Polls», Chatham House, 1993, pp. 40-42.

⁵⁰ BOGDANOR, V.: «Britain and the European Community» en Jowell, J. y Doliver: «The Changing Constitution», Clarendon Press, 1994, p. 3.

CE, en miembro de una organización cuya constitución era poco familiar e incompatible con el modelo político británico. Como muestras de esta incompatibilidad, ejemplifica lo dicho con dos variables cruciales. La concepción continental del acuerdo multipartidista del consenso como solución a una distinta concepción de poderes entre los distintos niveles de Gobierno, es contraria a la idea británica de decisionismo del partido mayoritario y de supeditación genérica de los poderes citados al del parlamento. Otro factor agresivo con las concepciones británicas sería la actuación del TJCE, el cual en su funcionamiento ha sido bastante alienante con las expectativas y tradiciones británicas sobre la judicatura⁵¹.

El poder constituyente no subyuga al Parlamento británico vía constitución escrita. No hay un artículo 93⁵², más o menos acertado jurídicamente, que indicase la actitud a seguir. El Parlamento británico es soberano: «no hay persona u órgano al que el derecho de Inglaterra le reconozca la potestad para invalidar o derogar la legislación emanada del parlamento»⁵³.

El Parlamento británico no depende caso del español, del TC para afrontar la constitucionalidad del TUE. No hay Gobierno limitador de tal examen al minúsculo del sufragio pasivo. Sólo el Parlamento se enfrenta a la aceptación de la primacía del Derecho Comunitario, y por ello contrae una obligación de control.

Su idiosincrático papel constitucional justifica su celo característico y presente en resquicios más trascendentes. Así se muestra en el quehacer de la Casa de los Lores, en el «rule of construction approach»⁵⁴.

Debemos aquí recordar la perspectiva británica con respecto al concepto de Derecho Comunitario. Bogdanor, siguiendo la línea indicada, lo considera incompatible o cuando menos extraño. Munro, en este orden de cosas subraya que, no estando la primacía del Derecho Comunitario en el Derecho Originario, la doctrina del TJCE en relación a ella fue creada en base a juicios políticos comparables al realizado por el TS los Estados Unidos en *Marbury Vs Madison*.

El infortunio británico y la suerte de la Europa unida fue la tardía incorporación del Reino Unido a la CE. La jurisprudencia base del Derecho Comunitario estaba ya consagrada en 1972. Y quiérase o no por los

⁵¹ Una visión contraria a lo expuesto por BOGDANOR puede encontrarse en ARELZA CARVAJAL, J. M.: «El Reino Unido y la CIG», Política exterior, Vol. X, nº 51, p. 54.

⁵² Nos referimos al artículo 93 de la Constitución Española.

⁵³ DICEY, A. V.: «Introduction to the Study of the Law of the Constitution», Macmillan, 199, p. 39.

⁵⁴ POWNALL, M.: «Parliamentary Scrutiny of the European Union Affairs: The Case of the United Kingdom House of Lords», en PAPPAS, S. A. y LAURSEN, F.: «The Changing Role of the Parliaments in the European Union», European Institute of Public Administration/ Institut européen d'administration publique, 1995, pp. 143 y ss.

euroescépticos y el propio Parlamento en su conjunto, el Acta de Adhesión a la CE de 1972 dio fuerza de derecho nacional al Derecho Comunitario directamente aplicable.

Esta realidad no ha perjudicado formalmente al RU más que al resto de los EEMM, aunque en casos como Factortame el TJCE haya dejado en suelo inglés desproporcionadas marcas, la cual, en cualquier caso, generó jurisprudencia para todos los EEMM. Por contra, el Parlamento británico si ha perdido un margen que sus correlatos en otros EEMM no perdieron, por no poseerlo. Pese a ello, los Lores no dejan de asentar el Derecho Comunitario, y el conjunto del Parlamento lo ha traspuesto adecuadamente contribuyendo a que el RU sea el EEMM con mayor porcentaje de aplicación del Derecho Comunitario.

Tal situación, es a mi entender otra piedra angular en el cielo de Westminster: tanto respecto al margen permitido por el fuerte sistema dualista británico, como en el margen de control permitido a unos Ministros que actúan en el nombre de la Reina cuando están en el Consejo de la Unión y no en el del Parlamento.

5. Conclusión

El Parlamento británico supura vitalidad parlamentaria. Atendiendo a la clasificación de legislativos efectuadas por Norton, sitúa al Parlamento británico con mayor peso en el sistema político frente a otros parlamentos de la Europa unida⁵⁵. En éstos, sin embargo, el control de la actividad comunitaria no llega a la riqueza de tratamiento y a la extensión presente en el Parlamento británico. Sin duda porque las clasificaciones citadas se centran generalmente en la incidencia eminentemente jurídica del legislativo sobre el ejecutivo.

El Parlamento británico, debe unir a su siempre presente tradición de «parlamentarismo serio», al menos tres variables que nos ayudaran a entender algo más sobre la actividad desarrollada en los asuntos comunitarios: un parlamento en convivencia con el sistema de partidos, un parlamento constituyente, y un parlamento vinculado al decisionismo.

Los asuntos europeos, como cualquier asunto importante puede ser sustraído del debate profundo en la opinión pública, dándose cabida al mismo en el parlamento. Desde un punto de vista constitucional, que no político, la cuestión no plantea mayor problema. Lo que quizá los plantea más claramente es el mal partitocrático vinculado a la necesidad del

⁵⁵ NORTON, P.: «Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer», Teaching Politics, nº 13, 1984, p. 201 y ss.

Estado de Partidos. La doctrina gusta describir la necesidad de los partidos políticos pero no el cáncer de la partitocracia⁵⁶.

Los legislativos electos mayoritariamente, especialmente donde la vinculación de MP-circunscripción es fuerte como el caso inglés, son antidoto contra la tendencia natural de los partidos a fagocitar partes esenciales de la función parlamentaria⁵⁷. Los Comunes asumen el debate de los temas esenciales, pero una vez lo asumen los debates tienen lugar, ya sea por la posición de un partido, ya por la de los miembros del Parlamento, casi siempre alejados de la somnolencia partitocrática.

El Parlamento, tal como resaltamos, tiene atribuido un papel céntrico en el devenir constitucional. De suerte que, aunque se llegara al contrasentido del mutismo parlamentario en asuntos europeos, la transferencia de competencias a la UE sería responsabilidad del Parlamento, no hay Tribunal en el que residenciar dichos asuntos.

Ya mencionamos que el Parlamento, por no poder y por no querer, no rehuye el control de los asuntos europeos. El imperativo constitucional se transforma en lo que podríamos llamar un «control global». El Parlamento debe ser consciente de lo que ocurre en la UE, y no sólo de las iniciativas legislativas de la Comisión. El esfuerzo de ambas cámaras se centra en alcanzar el mismo nivel de juicio que tienen sobre los asuntos domésticos, porque ciertamente, ¡hace mucho que en Europa no se sustancian asuntos exteriores!

Aquí entra el decisionismo político connatural al sistema. El Parlamento tiene todos los elementos de juicio político y somete al Gobierno a la responsabilidad política. Responsabilidad que se solventa en los Comunes, ya hablemos del plan de paz para Irlanda del Norte, ya de la Carta Social Europea. Es el Gobierno quién gobierna y debe hacerlo teniendo en cuenta la voluntad de los Comunes y los apoyos parlamentarios con los que cuenta. Cuestión acentuada por el fuerte sistema dualista británico.

Por ello, la restricción más importante del Gobierno en Bruselas es la de no poder decidir cuando el Parlamento no se ha pronunciado al respecto, ya que en ese caso, el pilar en el que se basa el decisionismo estaría roto. No puede haber control político sobre el Gobierno por parte del Parlamento cuando el Gobierno puede ampararse en el desconocimiento de la posición del mismo respecto de la OCM del plátano. Este descono-

⁵⁶ Sirva como ejemplo el «El Estado de Partidos» de GARCÍA PELAYO, Alianza Editorial, 1986.

⁵⁷ La centralidad del tema y su ausencia de tratamiento en este trabajo, obliga a dos referencias: MICHELLS, R.: «Los Partidos Políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna», Amorrotu Editores, 1991; y FERNÁNDEZ DE LA MORA, G.: «La Partitocracia», Instituto de Estudios Políticos, 1997, sobre todo su Capítulo II.

cimiento dista de ser un ejercicio de disquisición jurídica, es una plasmación de las toneladas de información procesadas por ambas cámaras.

Frente a tal información, el Parlamento selecciona y explícita su posicionamiento sobre las cuestiones de mayor trascendencia o de mayor conflicto Gobierno-Parlamento. El parlamento en fin, se dota de los conocimientos necesarios para controlar los quehaceres del Gobierno en Bruselas, subrayando al ejecutivo las cuestiones especialmente sensibles, cual luz de alarma previa al control de la responsabilidad política por llegar.

Estas tres variables, envuelven de alguna forma las dos variables analizadas a la hora de estudiar la idiosincrasia del modelo. De ahí afirmamos la estrecha vinculación entre modelo de control de los asuntos europeos de un lado y modelo político-parlamentario de otro.

IV. CONCLUSIÓN: SOBRE LA EXTRAPOLACIÓN DE LOS MODELOS ÓPTIMOS

El Parlamento británico controla exhaustivamente, tanto el palpar de la UE como al Gobierno en su quehacer en Bruselas; el *Folketing* por contra, gobierna y decide como si tuviese asiento en el Consejo de la UE.

Hay solamente dos países de la UE que crearon y disfrutaron en la actualidad la «Europa a la carta», siendo al tiempo con diferencia los cumplidores ejemplares del Derecho Comunitario. Ninguno de los dos requirió de reforma constitucional debido a su pertenencia al proceso de integración, y ninguno, por supuesto, busca la Europa federal. Además los parlamentos de ambos países son el ejemplo de optimización en el control de los asuntos comunitarios.

Tanta y tan peculiar comunión entre Gran Bretaña y Dinamarca es fruto de la comunión en la mentalidad frente al proceso de la UE. No se trata de dilucidar si son insolidarios con la idea y proyecto de Europa, o si el resto de países corren con los ojos vendados hacia no se sabe bien donde; ni siquiera sobre el apasionante tema de la «Europa a la carta» como fin de Europa, de la necesidad de crear un mecanismo de expulsión de miembros díscolos! Se trata de ver cual es la incidencia de esa mentalidad.

Aunque ciertamente existe una relación inversamente proporcional entre europeísmo y control parlamentario⁵⁸, esta relación es fruto aun en distinta medida, tanto de la lógica parlamentaria, como de la actitud ante Europa. Los «grandes acuerdos políticos» daneses nos muestran la vinculación del parlamento en el proceso de toma de decisiones de la vida

⁵⁸ Pongamos en las antípodas de los casos analizados a la comisión mixta de las Cortes españolas. Ver al respecto, CLOSA, C.: «Spain: The Cortes and the EU-A Growing Together», en NORTON, P.: «National Parliaments and the European Union», op. cit. pp. 136-151.

danesa, primando o equiparándose al papel que debería ser jugado por el Gobierno; la fagocitación no es sólo de la CUE, aunque ésta es máximo exponente.

Con respecto al Parlamento británico, su papel constituyente y su considerable autonomía respecto a los partidos políticos, hacen poco imaginable una participación timorata del Parlamento en los asuntos europeos, como en cualquier otro asunto trascendente. Los Comunes y los Lores adoptaron su complementario bicameralismo en busca de una respuesta institucional al mayor desafío sufrido por el Parlamento, desafío que viene de la supranacionalidad, no de estar en acuerdo o desacuerdo con ella.

Tanto en el *Folketing* como en el Parlamento británico el conflicto sobre Europa es parte esencial, pero no permiten afirmar que el europeísmo danés y británico cambiaría el mecanismo de control. Lo que ciertamente sí haría es quitarle carga política a los errores del Gobierno en Bruselas, o en la interlocución con sendos parlamentos. Tenemos un ejemplo y medio para apoyar la afirmación.

El medio viene del *Bundesrat*, no analizado aquí. La Cámara Alta alemana, desarrolló un mecanismo de control de los asuntos europeos bastante completo⁵⁹. Esta no se puede en ningún caso achacar a los recelos de la Cámara o de la globalidad de las regiones alemanas respecto al proceso de integración; pero, y de ahí lo del medio, si podemos afirmar el trasfondo de recelo a la actitud del Gobierno Federal. Nos encontramos ante el peculiar juego de la «refederalización» vía UE de las competencias regionales. Hay un recelo tácito a las consecuencias de la integración, en los mecanismos del *Bundesrat* en sede parlamentaria y en sede del Consejo de la Unión.

Un ejemplo válido, quizás el único, de control serio acompañado de europeísmo sería el de la *Tweede Kamer* neerlandesa⁶⁰. Pero aunque su fragmentación parlamentaria no nos permitiese sostener argumentos similares a los utilizados respecto al *Folketing*, sólo nos permitiría afirmar lo que ya deberíamos saber: la lógica del control parlamentario no depende esencialmente de la posición respecto al proceso de integración, sino del papel ocupado por el Parlamento en el sistema político.

Lo precedente nos permite responder la pregunta lanzada al principio, recordamos: ¿son los modelos analizados extrapolables?, no, como

⁵⁹ Ver por ejemplo, CULLEN, P.: «Competition Legitimacy at European and National Levels: The Ruling of the Constitutional Court and Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Germany», en PAPPAS, S. A. y LAURSEN, F.: «The Changing Role of Parliaments in the European Union», European Institute of Public Administration/Institut européen d'administration publique, 1995, pp. 61 y ss.

⁶⁰ VAN SCHENDELEN, M. P. C. M.: «The Netherlands: From Founding Father to Mounding Baby», en NORTON, P.: «National Parliaments and the European Union», op. cit., pp. 60-75.

demuestran las ciencias sociales y jurídicas, de la Ciencia de la Administración al Derecho Constitucional, legalidad no es operatividad. Señala Crociere: «no se cambia la sociedad por decreto». La CUE o la CLE, se consolidaron dentro y fuera del marco normativo, a veces con temerario tratamiento de principios básicos de cualquier ordenamiento jurídico.

Al menos los 12 EEMM existentes antes de la última ampliación tuvieron tiempo más que suficiente para adaptar sus procedimientos de control parlamentarios a la realidad comunitaria. No hay más determinación que la política y el *Folketing* nos hace ver que es posible hablar de determinación política de un Parlamento. Si no se han producido autónomamente mecanismos equiparables a los analizados, no serviría de nada injertar los modelos analizados. Ello, no solamente porque los mecanismos parlamentarios deban surgir del parlamento, sino y sobre todo porque la ausencia de voluntad política del parlamento lo es para controlar seriamente más que para crear un mecanismo de control. En fin, un bucle de retroalimentación negativa en la toma de pulsaciones de los parlamentos de los EEMM.

Pero, ¿que ocurriría si las palpitaciones de todos los PN fueran tan saludables como las analizadas? Señala Laursen que «hay un cierto riesgo inherente al sistema Danés (...). Con 15 PN realizando mandatos de negociación a sus gobiernos, sería realmente difícil —sino imposible— alcanzar decisiones en Europa. El control de los PN debe por ello ser aplicado con gran cuidado sino se quiere reducir la capacidad institucional de la UE»⁶¹. Si el consenso doctrinal sobre el sentido de este razonamiento es válido, también lo es la necesidad de una salida a la encrucijada del sistema institucional de la UE fuera de la participación indirecta o individual de los PN. Busquémosla en la participación indirecta de la PN, y al resultar ésta infructuosa nos veremos abocados a afrontar la reforma sustantiva del sistema político de la UE.

⁶¹ LAURSEN, F.: «Parliamentary Bodies Specializing in European Union Affairs: Denmark and European Political Union», en LAURSEN, F. y VANHOONACKER, S.: «The Intergovernmental Conference on Political Union», European Institute of Public Administration/ Institut Européen d'Administration Publique, 1995.

El estudio de los Derechos Humanos y de la lógica de la decisión colectiva como base de la educación para la democracia

José Rossiñol de Zagrana

Doctor en Derecho
Profesor (jubilado) de E.U.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. NATURALEZA DE ESTAS ENSEÑANZAS (CARÁCTER PRIMORDIALMENTE JURÍDICO DE LAS MISMAS).—II. PROFESORADO.—III. MÉTODOS Y MODOS.

INTRODUCCIÓN

Al referirse la Declaración universal de derechos humanos, en el punto 2º de su artículo 26, a la educación, dice que ésta «tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz». El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 16 de diciembre de 1966, que España ratificó el 22 de abril de 1977, se expresa en parecidos (aunque ligeramente más amplios) términos al decir, entre otras cosas, en su artículo 13: «Los Estados Partes en el presente Pacto... Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz». En el punto 2º del artículo 27 de la Constitución española de 1978, finalmente, podemos leer asimismo, en relación con la educación, que «tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales».