

La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea (*)¹

Manuel Delgado-Iribarren García-Campero
*Letrado de las Cortes Generales
Secretario General Adjunto del Congreso de los Diputados*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS: II.1. *Efectos en el equilibrio entre Gobierno y Parlamento.* II.2. *Efectos en la distribución territorial del poder.* II.3. *Efectos en la legitimación democrática del poder.*—III. LA REGULACIÓN EN LOS TRATADOS COMUNITARIOS: III.1. *De la omisión inicial al establecimiento de diferentes vías.* III.2. *La vía de cooperación interparlamentaria.* III.3. *La vía de información y participación parlamentaria nacional en el procedimiento legislativo y decisorio comunitario.*—IV. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DE CONTROL Y PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA EN ASUNTOS COMUNITARIOS: IV.1. *La diversidad de instrumentos normativos y su carácter evolutivo.* IV.2. *La creación de una Comisión permanente especializada en asuntos de la Unión Europea.* IV.3. *El examen de las propuestas legislativas y otros documentos europeos.* IV.4. *Las diversas fórmulas de deliberación parlamentaria sobre las propuestas europeas y la «reserva de examen parlamentario».* IV.5. *Recapitulación.*—V. CRITERIOS PARA UNA REFORMA DE LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ARQUITECTURA EUROPEA.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Tratado de Niza ha abierto un proceso de debate «amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea». Así lo ha proclamado la Declaración relativa al futuro de la Unión Europea, la cual expresamente hace un llama-

(*) El presente trabajo formaba parte del número monográfico «Constitución europea, constituciones internas e integración» (*Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, mayo-agosto 2001). Por error, no apareció en dicho número, incluyéndose en éste. La redacción de la revista pide disculpas por este error, tanto al autor del trabajo como a sus lectores.

¹ Este trabajo es una versión ampliada de la comunicación presentada el 7 de noviembre de 2001, en el Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos, bajo la dirección del profesor García de Enterría, sobre «La encrucijada constitucional de la Unión Europea».

miento a que, además de las autoridades de los Estados miembros y de la Unión Europea, participen «los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc.». Dicho debate debe concluir con la convocatoria de una nueva conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el año 2004, con miras a introducir la correspondiente modificación en los Tratados.

Entre los cuatro temas de reflexión especialmente citados en la Declaración se encuentra el objeto de nuestro trabajo: «La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea».

2. La primera y principal tarea hasta ahora llevada a cabo por los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos ha sido la de autorizar los tratados comunitarios. Se trata de una típica función parlamentaria mediante la que se procura la legitimación democrática de los acuerdos internacionales negociados por el ejecutivo.

Hasta aquí la materia no tendría mayor novedad. Ahora bien, las nuevas organizaciones internacionales creadas por estos tratados —primero las tres comunidades, después una Unión que engloba éstas y otros sistemas de cooperación intergubernamental— van a tener unas características que los van a hacer muy diferentes del resto de las organizaciones internacionales.

En efecto, las comunidades europeas asumen competencias legislativas, ejecutivas y judiciales sobre una amplia gama de materias, definidas además de una forma abierta, elástica y con una gran potencialidad expansiva mediante decisiones autónomas de aquéllas. Su impacto sobre el ordenamiento constitucional de los Estados miembros es de gran calado, que se va acrecentando conforme se van incluyendo materias tradicionalmente inherentes a la soberanía estatal (moneda, política exterior, defensa, seguridad interior, justicia). Su incidencia es mayor sobre aquellos actores políticos —Parlamentos nacionales y entidades políticas subestatales (estados federados, comunidades autónomas, regiones, etc...)— que antes de la integración europea detentaban amplias potestades que después de aquélla han perdido, sin que a cambio se haya establecido una participación en su ejercicio, reservado a los gobiernos de los Estados miembros.

La importancia de estos efectos ha llevado a que en buena parte de los Estados miembros se haya buscado una expresa cobertura constitucional de medidas tan decisivas²; en otros mediante instrumentos legales reforzados, como es el caso español, en que el artículo 93 de nuestra carta magna prevé la autorización mediante ley orgánica.

Este función parlamentaria ha sido, como decimos, la más importante y tiene que continuar siéndolo en el futuro. Esto no se discute por nadie. Lo que ha dado lugar a un gran debate europeo —institucionalizado incluso en el Tra-

² La integración europea tiene una consagración constitucional expresa en Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Portugal.

tado de Niza— es su suficiencia; si basta con esa intervención parlamentaria en los procesos de ratificación de los tratados comunitarios, o si, por el contrario, los Parlamentos nacionales deben tener una mayor participación en el sistema europeo.

A esas nuevas funciones de los Parlamentos nacionales vamos a dedicar este trabajo. Ni las funciones de autorización parlamentaria de los tratados comunitarios y su modificación, ni tampoco las de desarrollo legislativo de la normativa comunitaria serán objeto de nuestro examen. Dejemos, por tanto, a un lado las funciones legislativas y de autorización de tratados internacionales, para adentrarnos en el campo del control e impulso político en asuntos comunitarios.

3. Nuestro análisis partirá por recordar los efectos de la integración europea sobre el sistema constitucional de los Estados miembros. Es el punto de partida necesario, no sólo para reflejar los efectos producidos por la integración europea desde sus orígenes sobre el equilibrio en las relaciones entre Gobierno y Parlamento y entre Estado y entidades subestatales, sino también para subrayar las nuevas exigencias de legitimación democrática del sistema comunitario, a la vista de su diseño institucional y las nuevas competencias atribuidas.

Examinaremos a continuación los procedimientos que los tratados comunitarios desde el de Maastricht (1992) han establecido para perfilar esa nueva función de legitimación democrática de los Parlamentos nacionales, mediante procedimientos de información y participación en los asuntos comunitarios.

La tercera parte de nuestra exposición se detendrá en las experiencias parlamentarias nacionales de información, control y participación en los asuntos comunitarios. Algunos Parlamentos nacionales no han esperado a las previsiones de los tratados comunitarios, antes al contrario, su desarrollo previo es la causa principal de la recepción en Maastricht; y el progresivo desarrollo y perfeccionamiento de esos sistemas nacionales ha influido decisivamente también en la modificación de Amsterdam (1997) y en el debate suscitado en Niza (2001). No es posible, sin embargo, describir con detalle el sistema seguido en cada Estado miembro. Nos limitaremos a mostrar las grandes líneas seguidas y los aspectos de mayor interés en el plano comunitario.

Finalmente, a modo de conclusión, trazaremos algunos criterios que, desde nuestro punto de vista, podrían servir de base para la reforma del 2004. Aquí también nos limitaremos a aspectos que razonablemente puedan ser considerados por los Gobiernos, por lo que descartaremos otras de escasa viabilidad en este momento³.

³ Así, por ejemplo, la que sugiere el profesor RUBIO LLORENTE —si bien creo que con una pretensión de provocación intelectual, al calificarla él mismo de «arbitrista»— consistente en introducir la representación parlamentaria en el propio Consejo, al menos en su formación de Asuntos Generales: en lugar del Gobierno, los representantes serían designados por el Parlamento y responsables ante él. Como el propio autor subraya, «con ello se lograría quebrar la concesión que hoy existe entre el interés orgánico de los Gobiernos en liberarse del control parlamentario y la tendencia a una expansión incesante de las competencias de la Unión». Cfr.: F. RUBIO LLORENTE: «El futuro político de Europa» (II), *Claves de la razón práctica*, n.º 90, marzo 1999, p. 37.

II. LOS EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

II.1. *Efectos en el equilibrio entre Gobierno y Parlamento*

1. El proceso de integración europea plantea nuevos problemas derivados de la naturaleza de las relaciones jurídicas creadas. Es cierto que las Comunidades Europeas se encuadran en el campo de las relaciones internacionales entre los Estados europeos. Las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales creadas por Estados soberanos, que se han reservado un protagonismo casi absoluto. Sin embargo, los objetivos y los procedimientos de actuación de aquéllas van mucho más allá. Porque, de una parte, los tratados atribuyen a estas organizaciones amplias competencias legislativas, ejecutivas y judiciales que hasta entonces detentaban los Estados y los demás entes infraestatales, competencias que llevan a la aprobación de normas y actos directamente aplicables a los ciudadanos comunitarios, sin necesidad, en muchos casos, de intermediación estatal.

De otra parte, la pérdida de competencias legislativas y ejecutivas internas tiene además otra importante peculiaridad: se hace a cambio de que los Gobiernos de los Estados sean quienes ejerzan de forma compartida las más importantes de esas nuevas competencias comunitarias. No se trata de transferir poderes estatales a un tercero ajeno a los Estados sino de su ejercicio compartido por unas instituciones comunes, entre las cuales la más decisiva, el Consejo, reúne a los representantes de los Gobiernos y sólo ve limitada su capacidad de acción en algunos casos por el Parlamento Europeo (en los procedimientos codecisorios y de dictamen conforme) y, en menor medida, por el monopolio de la iniciativa atribuida a la Comisión.

La integración europea supone, en consecuencia, un desapoderamiento de los Parlamentos nacionales en beneficio de instancias supranacionales. De una parte, de potestades legislativas que pasan a ser ejercidas por aquéllas; pero también de todo un conjunto de decisiones políticas importantes que ya no pueden tomar ni condicionar. Más aún, los Parlamentos nacionales «se ven obligados» a trasponer directivas comunitarias, de suerte que parece como si hubiesen ocupado en esas materias una posición análoga a la que en el orden interno ocupa la administración, a quien corresponde la ejecución de la ley.

2. La ampliación de las competencias comunitarias ha acentuado el problema. En el momento de su creación, las competencias de las Comunidades parecían tan limitadas que, aun siendo cierto ya el problema expuesto, no parecía relevante. Pero la cosa ha cambiado con la extensión de las atribucio-

No parece, sin embargo, realizable tal fórmula en un futuro inmediato. Por eso partiremos de la actual configuración del Consejo, y de que éste, según se desprende de su evolución más reciente, sigue teniendo una posición central en el sistema institucional europeo, sea en sus formaciones más tradicionales sea en la cada vez más reforzada de los Jefes de Estado o Gobierno.

nes comunitarias a los campos más diversos, algunos de ellos muy alejados de los socio-económicos que marcaban sus límites competenciales originales. En fin, la «mutación constitucional» (WEILER⁴) que ha supuesto la generalizada utilización del artículo 308 (antiguo 235 del TCE), —que permite mediante decisión unánime del Consejo ampliar las competencias comunitaria a materias no previstas en el Tratado y, por tanto, no autorizadas por los Parlamentos nacionales— hasta el punto de permitir una expansión potencialmente casi ilimitada de las competencias comunitarias, ha agudizado el problema.

En efecto, el procedimiento previsto en el artículo 308 del TCE, que ha sido muy valioso para salvar las insuficiencias de los Tratados en campos como el medio ambiente o la protección a los consumidores, ha sido aplicado de forma tan «generosa» (ésta es la expresión utilizada por el Tribunal Constitucional Federal alemán en la resolución a la que luego nos referiremos) incluso a materias recogidas en los Tratados pero con menores atribuciones, que en la práctica se ha llegado a convertir en una reforma encubierta y más sencilla de aquéllos. Los Parlamentos nacionales quedan al margen y tampoco el Parlamento Europeo suple esa omisión puesto que se limita a emitir un dictamen no vinculante.

Este procedimiento, como en los requeridos para adoptar las principales decisiones comunitarias, supone que los ejecutivos nacionales recuperan parte de los poderes cedidos mediante su ejercicio en común en la instancia comunitaria decisora por excelencia, el Consejo. Más aún, incluso aumentan sus facultades (con ese límite del ejercicio compartido) en la medida en que asumen algunas que hasta entonces detentaban en el ámbito interno bien el Parlamento estatal bien otras entidades subestatales (*Länder*, Comunidades Autónomas, regiones, etc...).

II.2. Efectos en la distribución territorial del poder

1. La integración europea también ha afectado a la distribución vertical del poder. Las competencias legislativas, ejecutivas —y en ocasiones también judiciales— asumidas por las Comunidades Europeas también afectan al conjunto de competencias de las entidades territoriales subestatales. Y en este caso, esa privación de facultades tampoco tiene compensación alguna en el sistema institucional comunitario. En consecuencia, los diversos poderes públicos internos pierden parte de sus competencias legislativas y ejecutivas pero tan sólo uno de ellos, el Gobierno, pasa a compartir con otros ejecutivos no sólo las atribuciones perdidas sino también aquéllas que ni siquiera eran ya del Estado por corresponder a otros entes infraestatales, especialmente a los de ámbito regional. Los ejecutivos estatales pasan por tanto a ocupar una posición nueva, en la que la reducción de parte de poder político que originalmente tenían se compensa por la adquisición de otro, si bien ejercido de forma diferente.

⁴ Cfr.: J. H. WEILER: *Europa, fin de siglo*, ed. CEC, Madrid, 1995, p. 52.

2. Este proceso, sin embargo, admite mayores matizaciones. En primer lugar, debe recordarse que la Comunidad Europea ha procurado un mayor contacto con las autoridades regionales en algunos campos específicos como la política de cohesión económica y social (o política regional). Uno de los principios que rigen ésta es el de la «cooperación», según el cual la planificación de esta política y su posterior ejecución debe realizarse en «estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades y organizaciones competentes (incluidos los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local o de otro tipo»⁵. En la práctica este principio no ha tenido las consecuencias que podrían haberse derivado del mismo, en buena parte por la pugna entre la Comisión —deseosa de utilizar estos principios como medio de reforzar su posición y de debilitar la de las autoridades estatales— y los Gobiernos de Estados miembros —recelosos de la pérdida de poder tanto frente a las regiones cuanto frente a la Comisión—. En todo caso, la normativa comunitaria, admitiendo la posibilidad de participación regional, atribuye a las autoridades estatales el papel decisivo pues deben ser ellas quienes designen los interlocutores regionales.

3. Pero, de otra parte, conviene no olvidar el marco limitado de las regiones en el sistema comunitario. No sólo por motivos jurídico-políticos —la Unión Europea es una organización de Estados soberanos—, que siempre podrían ser matizados por la voluntad de éstos, tal y como ha ocurrido con el dogma clásico de la personalidad internacional⁶. También, y no son menos importantes, por otros más prácticos: la imposibilidad de aumentar de forma exponencial los interlocutores de una Comunidad cada vez más extensa, para dar cabida a esos entes regionales: resultaría completamente impracticable intentar sustituir el representante del Estado por 17 representantes de las Comunidades Autónomas españolas o por 15 de los *Länder* de la República Federal de Alemania. La única manera, por tanto, de que sea posible la participación regional tiene que ser a base de mecanismos que permitan integrar esa pluralidad de voluntades autónomas regionales, bien mediante alguna institución comunitaria que acoja expresamente esa representación, cuyas facultades pueden ser muy variables, desde las meramente consultivas hasta las codecisorias⁷; bien como una cuestión interna que cada Estado debe resolver

⁵ Cfr. el artículo 4.1. del Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, en su redacción dada por el Reglamento (CEE) 2082/93, del Consejo, de 20 de julio de 1993 (*DOCE* n.º L-193, de 31 de julio de 1993).

⁶ De manera tradicional las relaciones con organizaciones internacionales como las Comunidades Europeas han sido una competencia exclusiva del Estado, detentador del monopolio de las relaciones internacionales. Una de las notas características de éstas era precisamente su reserva a los sujetos dotados de poder soberano. Este principio, sin embargo, se ha visto debilitado progresivamente por muy diversos motivos en especial en los Estados federales o dotados de fuerte descentralización política. La incidencia sobre las competencias propias de los Estados miembros de la Federación como consecuencia de esas relaciones internacionales ha llevado al reconocimiento de una personalidad internacional parcial de aquéllos y a la posibilidad de llevar a cabo una actividad exterior en el ámbito de su competencia.

⁷ El Tratado de Maastricht creó el Comité de Regiones, formado por «representantes de los entes regionales y locales», designados por el Consejo, por unanimidad (mayoría cualificada a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza), a propuesta de los Estados miembros, conforme al reparto establecido en el Tratado (art. 263 TCE, antiguo art. 198 A).

de forma independiente y en la que el ordenamiento comunitario no entre, salvo para permitir alguna de las soluciones que los Estados voluntariamente puedan adoptar⁸. Sin embargo, en este lugar no nos podemos detener en este aspecto, que por sí sólo podría ser objeto de un trabajo específico, como lo prueba la abundante literatura científica en la materia⁹.

II.3. Efectos en la legitimación democrática del poder

1. El desapoderamiento de los Parlamentos nacionales se ha producido, es verdad, sobre la base de una autorización que éstos han prestado en los tratados comunitarios constitutivos y modificativos. Dicha autorización ha constituido hasta ahora la legitimidad formal, conforme a las reglas tradicionales en materia internacional. Ahora bien, en este caso dichos tratados han actuado como «norma en blanco», dado el carácter abierto y expansivo con que se han conferido las atribuciones europeas. Autorización que además ha llevado a establecer una organización y funcionamiento que «escasamente se acomoda

El carácter meramente consultivo de este Comité diseñado en Maastricht se ha mantenido en Amsterdam y Niza. Sus competencias se limitan a elaborar dictámenes no vinculantes, con carácter preceptivo en los supuestos previstos en el Tratado (art. 265 TCE), o bien a petición del Consejo o la Comisión, o a iniciativa propia cuando «estime que hay intereses regionales específicos en juego» (art. 265 TCE).

Tras los cuatro años iniciales de experiencia, el Comité aprobó el 18 de noviembre de 1999 un nuevo reglamento interno mediante el que dio un giro al enfoque de su misión, al estimar que no consiste tanto en emitir dictámenes cuanto en *influir* en el procedimiento político. A tal fin, procedió a acentuar los rasgos parlamentarios en su organización y funcionamiento (introducción de los grupos políticos, racionalización de los procedimientos, consolidación de la autonomía organizativa) y a configurar el Comité como órgano de defensa de los intereses regionales y locales (y a la Mesa del Comité como comisión permanente encargada de la dirección política de su actividad). Para mayor detalle, véase: M. DELGADO-IRIBARREN: «La consolidación del Comité de las Regiones: su nuevo Reglamento interno de 18 de noviembre de 1999», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, de 30 de marzo de 2000, pp. 1050-1059.

⁸ En la República Federal de Alemania, la reforma constitucional de 1992, introdujo en el art. 23 de la Ley Fundamental una amplia participación de los *Länder* en los asuntos europeos que afecta a sus competencias, concentrada en el *Bundesrat*; en función del grado de afectación aquélla puede ir desde la «toma en consideración de la posición del *Bundesrat*» por el Gobierno federal, hasta el extremo en que es el *Bundesrat* quien fija la posición negociadora e incluso designa un ministro de un *Land* para que, junto al Ministro federal, participe en las reuniones del Consejo.

En Austria, las reformas constitucionales de 1992 y 1994 [art. 23. d)] han seguido la misma línea, si bien con la variante de que la participación se lleva a cabo en una Conferencia intergubernamental de los *Länder*, que no es, por tanto, un órgano federal.

En Bélgica, a partir de su configuración como Estado federal tras la reforma constitucional de 1993, el sistema se basa en el reparto por materias entre la Federación y las regiones de la representación estatal en el Consejo de la Unión Europea, así como el consenso entre una y otras para fijar la posición negociadora.

He recogido una síntesis de estos procedimientos, así como la experiencia española en la materia en: M. DELGADO-IRIBARREN: «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Madrid con la Unión Europea», en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid*, ed. CAM, Madrid, 1999, pp. 571-608.

⁹ Por todos, véase la obra colectiva coordinada por el profesor PÉREZ TREMPES: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid, 1998, 572 págs. Se recoge una extensa bibliografía en las págs. 373-405.

a las exigencias propias de las estructuras democráticas»¹⁰. Autorización parlamentaria, finalmente, que no admite matices: o se apoya íntegramente lo negociado por los Gobiernos, o se pone en discusión todo el proceso de integración europea.

La cuestión no suscitó mayores problemas durante el período en que la integración europea mantuvo una mínima intensidad y quedó reducida a un incipiente mercado interior, limitado, parcial y lleno de trabas. Todo lo más, a partir de la elección por sufragio universal directo en 1978 de los miembros de una institución que se autoproclamó Parlamento Europeo (los tratados mantuvieron hasta 1986 la denominación de Asamblea), pero que tan sólo tenía competencias consultivas, comenzó a invocarse el «déficit democrático» del sistema. La base de esta crítica se fundaba en el contraste entre una institución elegida por sufragio universal directo, con estructura y funcionamiento parlamentario pero sin las atribuciones propias de una institución de tal naturaleza, y otra —el Consejo— de composición, estructura y funcionamiento gubernamental, que paradójicamente acumulaba las más amplias potestades legislativas y ejecutivas.

La culminación del mercado interior europeo, a partir del Acta Única Europea de 1986, y sobre todo el gran salto hacia delante que supuso el Tratado de Maastricht de 1992 —al afectar a potestades estatales esenciales como la monetaria, la política exterior y de defensa o las de justicia y seguridad interior— supuso una completa modificación del tranquilo panorama existente hasta entonces. Las convulsiones y dificultades que siguieron a la ratificación del Tratado de Maastricht son bien conocidas.

2. Desde la perspectiva jurídica, el punto de inflexión lo marca sin duda la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal (STCF) alemán de 12 de octubre de 1993, relativa al Tratado de Maastricht. Entre sus amplias consideraciones destacaremos las siguientes:

- «En la confederación estatal de la Unión Europea, la legitimación democrática tiene lugar, pues, en virtud de la conexión de la actuación de los órganos europeos con los Parlamentos de los Estados miembros» (C.I.b.2).
- «Según se van ampliando las tareas y atribuciones de la Comunidad, aumenta la necesidad de yuxtaponer a la legitimación e influencia democráticas que se procuren a través de los Parlamentos nacionales una representación de los pueblos de los diversos Estados en forma de Parlamento Europeo que, a título de complementario, otorgue un respaldo democrático a la política de la Unión Europea» (C.I.b.1).
- «Pero si son —como en el presente— los pueblos de los Estados quienes, a través de los Parlamentos nacionales, procuran la legitimación democrática, ello supone que, a la expansión de tareas y atribuciones de las

¹⁰ Cfr.: F. RUBIO LLORENTE: «El futuro político de Europa» (II), *ob. cit.*, p. 29.

Comunidades Europeas le pone coto el principio democrático» (C.I. b.2).

- «La asunción de soberanía por una confederación de Estados como la Unión Europea se basa en legitimaciones por parte de Estados que siguen siendo soberanos (...). Si esta soberanía comunitaria ha de asentarse sobre la formación de voluntad procurada por cada pueblo y, por tanto, democrática, se requerirá que sea ejercida por un órgano en el que deleguen los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros que, a su vez, están sometidos a control democrático» (C.I.c).

Los Parlamentos nacionales tienen en consecuencia una ineludible obligación que cumplir: ser el cauce que permita establecer un control democrático de este nuevo poder político. Cauce limitado, pues cada Parlamento sólo lo podrá hacer respecto de su ministro. Cauce cada vez más estrecho, puesto que la generalización de la adopción de los acuerdos del Consejo por mayoría cualificada priva también de facultades a éstos (al menos a aquellos Estados cuyos Gobiernos sean derrotados en las votaciones). Pero, en todo caso, exigencia ineludible para que no pueda considerarse vulnerado el principio democrático.

3. Lo que la STCF alemán suscita es la ampliación de las exigencias de la legitimidad formal proporcionada hasta ahora por los Parlamentos nacionales. No basta la autorización de los tratados comunitarios, puesto que la transferencia de competencias estatales afecta decisivamente a la misma soberanía estatal y, además, el sistema institucional al que se entregan esos poderes carece de una estructura democrática plena. Es a este déficit de legitimación formal al que nos vamos a referir. Es desde esa perspectiva jurídica desde la que examinaremos los procedimientos hasta ahora diseñados para su reducción en lo que se refiere a los Parlamentos nacionales, y cómo podrían perfeccionarse o aumentarse.

Por supuesto que ese reforzamiento de la legitimación formal tiene otras dimensiones: mayor transparencia y publicidad en las estructuras y funcionamiento del Consejo; competencias del Parlamento Europeo; participación de entes subestatales en legislación comunitaria sobre asuntos de su competencia en esfera interna,...

Tampoco desconocemos que junto al plano jurídico-normativo tiene quizá más relevancia la cuestión de la legitimación europea desde el plano sociológico-político. En realidad esta última constituye en buena medida el fundamento de los límites de la tradicional legitimación jurídica. Esa insuficiente legitimidad social consiste principalmente, como ha puesto de relieve la doctrina, en que los ciudadanos en la mayor parte de los Estados europeos «aceptan a regañadientes la idea de que áreas esenciales de la vida pública están gobernadas en el ámbito europeo», «de que las fronteras sean ahora europeas en lugar de nacionales y que por tanto la voz nacional sea una minoría que pueda perder una votación frente a una mayoría de representantes de otros Estados»¹¹. En otras palabras, que en el ámbito europeo no exista la lealtad de

¹¹ J. H. WEILER: *Europa, fin de siglo*, ob. cit., p. 112.

grupo que existe en el nacional¹². Lo que a su vez suscita una de las cuestiones más debatidas por la doctrina, esto es, la ciudadanía europea o el *demos* europeo como substrato de esa nueva organización europea¹³.

Probablemente la clave esté en el desequilibrio estructural de la Unión Europea, cuya organización política sigue respondiendo a parámetros más propios del Derecho internacional (preponderancia del Consejo) pero que adopta decisiones que gozan de una fuerza que trasciende a éste y se sitúan en el Derecho constitucional federal (eficacia directa y primacía del ordenamiento jurídico de la Unión), sin que, finalmente, el substrato sociológico y político tampoco se corresponda con este último.

Por otra parte, tampoco debemos dejarnos impresionar por el relativo «espejismo», si se me permite la expresión, de la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Porque aun cuando con ello se cumple uno de los requisitos del gobierno representativo, no ocurre así con los demás. En efecto, las elecciones europeas, además de que jurídicamente son sólo una suma de elecciones nacionales¹⁴, políticamente se desenvuelven estrictamente en este ámbito: no existen partidos políticos europeos que presenten programas comunes en todo el ámbito de la Unión, o si lo hacen se limitan a una serie de principios generales que no llegan al electorado; las campañas electorales se desenvuelven exclusivamente en clave nacional, al modo de elecciones parciales; y finalmente, la cuestión decisiva a mi juicio es que de esas elecciones no surge un «gobierno», ni siquiera un programa legislativo: no hay conexión alguna entre las elecciones al Parlamento Europeo y el gobierno de la Unión, aquéllas se limitan a ser el procedimiento de designación de los miembros de una institución comunitaria. Las elecciones europeas, en suma, ni permiten sustituir gobiernos ni influir en la legislación europea¹⁵.

Ahora bien, ni se está a tiempo de dar marcha atrás en la fuerza federal del sistema jurídico comunitario, ni parece lo más congruente con la progresiva construcción europea. Tampoco parece que los Gobiernos europeos estén dispuestos a adoptar reformas institucionales que supongan una reducción significativa de la posición dominante del Consejo, ni que ésta se acomode a la inexistencia de un *demos* que pueda aceptar un sistema federal europeo. En fin, resulta todavía más difícil «crear» un *demos* europeo, que no pueda ser sino

¹² T. HARTLEY: *Constitutional problems of the E.U.*, Oxford, 1999, p. 20-21.

¹³ Cfr.: WEILER, HALTERN y MAYER: «European democracy and its critique», *Western European Politics*, vol. 18, n.º 3, julio 1995, p. 4-39; J. H. WEILER: «The reformation of European constitutionalism», *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n.º 1, marzo 1997, p. 97-128; MANCINI: «Europe: The Case for Statehood», *Jean Monnet Working Papers, Harvard University*, n.º 6, 1998; J. H. WEILER: «Europe: The Case Against the Case for Statehood», *Jean Monnet Working Papers, Harvard University*, n.º 6, 1998; D. CURTIN: «Postnational democracy», *Kluwer Law International*, 1997; F. RUBIO LLORENTE: «El futuro político de Europa (II)», *ob. cit.*, p. 28-37.

¹⁴ Uno de los que primero llamó la atención sobre esta cuestión fue J. J. LAVILLA RUBIRA: «La posición institucional del Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 9, 1986, p. 7-50.

¹⁵ Cfr.: J. WEILER: «The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals», *European Law Rev.*, vol. 22, n.º 2, 1997, p. 150 ss.

el resultado de una lenta evolución histórica cuyo desenlace es como mínimo incierto; a no ser que lo entendamos en un sentido tan diferente de los *demos* nacionales¹⁶ que no pueda servir de base para una hipotética organización comunitaria federal.

Nos encontramos ante un dilema de difícil solución global ya que las salidas parecen cerradas. Un planteamiento pragmático nos debe llevar a intentar romper ese círculo cerrado a base de trasladar al plano comunitario una de las dimensiones del principio democrático en el ámbito interno: «que los Parlamentos nacionales proporcionen un instrumento mediante el cual las opiniones, valores y actitudes del electorado puedan influir en la política gubernamental»¹⁷. En nuestro caso los Parlamentos nacionales pueden ejercer su influencia sobre quienes forman parte del órgano decisorio del sistema institucional europeo. Aunque con cierta lentitud, parecen así confirmarse las palabras que escribiera hace unos años un maestro de las instituciones políticas: «La hora de los Parlamentos suena en el reloj de Europa»¹⁸. La matización es que, paradójicamente, no va ser a costa del Consejo sino a la inversa, como compensación al creciente peso del Consejo derivado de sus nuevas atribuciones, particularmente en materia económica y monetaria y en los dos pilares intergubernamentales.

III. LA REGULACIÓN EN LOS TRATADOS COMUNITARIOS

III.1. *De la omisión inicial al establecimiento de diferentes vías*

Puede afirmarse que hasta el debate del Tratado de Maastricht de 1992 el problema no se plantea de manera firme en las instancias comunitarias. Hasta entonces, la cuestión se reduce a las respectivas esferas nacionales, y con muy diversa intensidad en cada caso. Maastricht pone en el primer plano de discusión la transferencia de competencias estatales esenciales, tradicionalmente ligadas a las cualidades de la potestad soberana del Estado moderno. La presión ejercida por la opinión pública sobre algunos gobiernos llevó a que éstos, a su vez, plantearan la necesidad de establecer diferentes canales de reforzamiento del principio democrático en la organización y funcionamiento del sistema comunitario. En primer lugar, mediante la reforma del sistema institucional comunitario, tanto incrementando las facultades de la institución representativa popular (el Parlamento Europeo) como abriendo nuevos cauces de participación de las entidades subestatales, regionales y locales (creación del Comité de las Regiones).

¹⁶ Como lo hace WEILER, en un sentido cívico, basado en valores comunes, un común entendimiento de los derechos y deberes sociales y una común cultura racional e intelectual. Cfr.: «The reformation of European constitutionalism», ob. cit., p. 118.

¹⁷ T. HARTLEY: *Constitutional problems of the E.U.*, ob. cit., p. 19.

¹⁸ M. DUVERGER: *Europa de los hombres*, Alianza ed., Madrid, 1994, p. 287.

Además, se dio un nuevo impulso a las vías de cooperación interparlamentarias, en unos casos mediante expedientes tan ambiciosos como irrealistas, que sólo podían conducir al fracaso (Conferencia de Parlamentos); en otros, mediante cauces más modestos y limitados pero más ajustados a la realidad (Conferencia de órganos especializados en asuntos comunitarios-COSAC).

Finalmente, el paso más significativo fue el de establecer un procedimiento específico de participación de los Parlamentos nacionales en la actividad comunitaria. Dicho cauce fue concebido originalmente en términos muy genéricos, mediante una declaración aneja al Tratado de Maastricht en 1992; se convirtió en un plazo vinculante para las instituciones comunitarias en un Protocolo del Tratado de Amsterdam en 1997; y finalmente, constituye en la actualidad una de las cuestiones que deberá ser objeto de discusión en la Conferencia Intergubernamental que se convoque el año 2004, tal y como ha recogido la Declaración Final sobre el futuro de la Unión del Tratado de Niza.

A continuación nos referiremos brevemente a los dos extremos relacionados con nuestro tema.

III.2. *La vía de cooperación interparlamentaria*

1. Fue también en la década de los ochenta, al hilo del debate sobre la necesidad de conciliar los principios de legitimidad democrática y de eficacia del sistema institucional comunitario, cuando se empezó a subrayar la necesidad de establecer vías de cooperación entre las instituciones parlamentarias nacionales y el Parlamento Europeo. En el seno de éste se fraguaría un principio que después pasaría a los tratados: el de concesión de ayudas mutuas¹⁹. A partir de entonces se generalizarían los contactos entre diferentes comisiones parlamentarias nacionales y del Parlamento Europeo²⁰.

2. El Tratado de Maastricht dio impulso a esta vía en la Declaración n.º 13, relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, que dispone lo siguiente:

«La Conferencia estima que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea.

Para ello conviene intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En ese contexto, los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comi-

¹⁹ Se recogió en el «Informe Stavrou» de 27 de abril de 1989 y después en el «Informe Cravinho» de 24 de septiembre de 1991. Véase en el documento del Parlamento Europeo «Perspectives for cooperation between the European Parliament and the national parliaments», W-19, 1996, p. 23-24.

²⁰ *Ibidem*, pp. 25-39.

sión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas.

La Conferencia considera asimismo importante que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones.»

Esta Declaración se complementa con la siguiente, relativa a la Conferencia de los Parlamentos:

«La Conferencia invita al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos (o Assises).

Se consultará a la Conferencia de los Parlamentos sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, sin perjuicio de las competencias del Parlamento Europeo y los derechos de los Parlamentos nacionales. El presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión presentarán en cada sesión de la Conferencia de los Parlamentos un informe sobre el estado de la Unión.»

De ambas Declaraciones cabe destacar lo siguiente:

- 1.º Es la primera vez que de forma expresa se declara en el texto de los Tratados comunitarios la importancia de que los Parlamentos nacionales tengan una mayor participación en las actividades de la Unión Europea.
- 2.º Se insta a una mayor relación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, mediante la intensificación tanto del intercambio de información cuanto de los contactos entre parlamentarios. En particular se invita a continuar esos contactos en el marco de las Conferencias de Parlamentos (más conocidas por su denominación francesa: *assises*).
- 3.º Se apunta finalmente un medio concreto que facilite la función de control parlamentario, al establecer en modo imperativo que los Gobiernos velarán para que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con antelación suficiente, para información o para que pueden ser examinadas.

Este último aspecto será analizado en el apartado siguiente. Antes nos referiremos a las vías de cooperación parlamentaria.

III.2.1. La Conferencia de los Parlamentos (*Assises*)

1. Ésta es la principal opción de cooperación que parece desprenderse de Maastricht. Con ella se daba cauce institucional a la iniciativa política que los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo tomaron el 20 de septiembre de 1990, consistente en convocar una «Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad

Europea». El objeto era el examen conjunto de las cuestiones que iban a ser tratadas por las Conferencias intergubernamentales relativas a la Unión Política y a la Unión Económica y Monetaria, que finalmente elaborarían el Tratado de Maastricht.

Sin embargo, junto a este objetivo se entremezclaron otros, como la propuesta francesa y belga de que esta Conferencia fuera el embrión de un futuro Senado europeo, que representara a los Parlamentos nacionales, con exclusión del Parlamento Europeo (a lo que se opusieron los eurodiputados presentes)²¹.

2. La referida Conferencia se reunió en Roma los días 27 a 30 de noviembre de 1990 y aprobó una declaración final con treinta y dos puntos —por 150 votos a favor, trece en contra y 26 abstenciones— que se acercaban mucho a la tesis del Parlamento Europeo²².

Los problemas y dificultades prácticas no fueron pocas: desde la determinación de la composición de la Conferencia (finalmente formada por dos terceras partes de parlamentarios nacionales y una tercera parte por diputados del Parlamento Europeo), hasta los requisitos para adopción de acuerdos (se acordó un voto por delegación, y la aprobación por la mayoría absoluta de miembros²³).

3. A pesar del escaso éxito de esta experiencia, en la referida Declaración aneja al Tratado de 1992 se impulsaba esta vía de cooperación, invitando a celebrar estas reuniones «siempre que sea necesario», fórmula por otra parte suficientemente vaga y abierta para que, sin más problemas, nunca se haya estimado que concorra esa necesidad. Su función debía ceñirse a la consulta de las «grandes orientaciones de la Unión Europea». Incluso se establecía el deber de los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión de presentar sendos informes sobre el estado de la Unión. Los recelos que siempre ha habido entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales y que se reprodujeron en la Conferencia de Roma de 1990²⁴, y las dificultades de todo tipo que plantea una asamblea de esta índole²⁵, no auguraban éxito a esta iniciativa.

Así ha ocurrido en la práctica, ya que no se ha llegado a convocar ni una sola vez²⁶. Más aún, el Tratado de Amsterdam parece haber dado fin a esta vía,

²¹ Véase el *Working Document* del Parlamento Europeo «Perspectives for cooperation between the European Parliament and the national parliaments», *ob. cit.*, p. 39.

²² G. SCOFFONI: «Las relations entre les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté», *Cahiers de Droit Européen*, 1992, n.º 1-2, p. 37.

²³ M. C. BONNAMOUR: «Les relations Parlement Européen et Parlements nationaux à la veille de la CIG de 1996», *Rev. du Marché commun et de UE*, n.º 393, dic., 1995, p. 643.

²⁴ Los parlamentarios nacionales se mostraron más partidarios de aumentar estas conferencias parlamentarias que los eurodiputados según el Informe del Parlamento Europeo citado («Perspectives for cooperation between the European Parliament and the national parliaments», p. 39). No faltaron tampoco las críticas de los parlamentarios nacionales a la complejidad de los procedimientos y a la lentitud que pueden provocar; igualmente se adujeron los posibles conflictos entre parlamentarios nacionales y europeos en beneficio del Consejo y la Comisión, etc. (p. 40).

²⁵ Entre ellos no parece desdeñable el natural recelo de los Gobiernos hacia una instancia de difícil control.

²⁶ Hubo sin embargo propuestas, tanto de seguir el modelo de Roma de Conferencia parlamentaria como de establecer una segunda Cámara (esta última idea especialmente defendida por Francia). Sobre ellos véase el informe «Perspectives for cooperation between the European Parliament and the national parliaments», pp. 40-44.

al eliminar toda referencia a ella en el marco Protocolo n.º 13 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, e impulsar por el contrario la COSAC.

III.2.2. La Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos (COSAC)

1. El segundo de los instrumentos de cooperación previsto en Maastricht era mucho más modesto, ya que se limitaba a recoger una práctica generalizada de las relaciones interparlamentarias, como son las reuniones periódicas de comisiones parlamentarias competentes en las mismas materias. Incluso su reconocimiento era especialmente amplio: *«La Conferencia considera importante que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular.... mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones»*.

También en este punto el Tratado de Maastricht no hacía más que consagrar una práctica. En efecto, la COSAC llevaba reuniéndose dos veces al año desde noviembre de 1989, y en unos términos que no se han modificado sustancialmente desde entonces.

En efecto, la decisión de creación de la Conferencia fue adoptada por la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros celebrada en Madrid en mayo de 1989. Desde los inicios se establecieron algunas reglas que se han mantenido hasta hoy, como son:

- Celebrar la reunión dos veces al año, en el país que ejerce la Presidencia comunitaria, y organizada por su Parlamento nacional.
- Cada Parlamento nacional y el Parlamento Europeo tendrán una única delegación, formada por un máximo de seis miembros, designados por aquéllos entre los miembros de sus comisiones encargadas de los asuntos comunitarios.
- Reuniones de corta duración (un día y medio) para debatir temas de interés común, según un orden del día acordado al comienzo de la sesión, a propuesta de una «troika presidencial» formada por el Presidente anfitrión, los Presidentes encargados de organizar la reunión anterior y siguiente, y el Presidente del Parlamento Europeo.
- Aun cuando su misión no es la de adoptar acuerdos, de hacerlo (por ejemplo, para aprobar el reglamento de funcionamiento interno o alguna declaración), la regla es que se hiciese por consenso.

Su actividad se ha centrado, de una parte, en los asuntos principales de discusión de las conferencias intergubernamentales que se estuvieran celebrando (así, la unión económica y monetaria, la política exterior y de seguridad comunitaria, la cooperación en asuntos de justicia e interior, el principio de subsidiariedad); y de otra, la naturaleza y funciones de la propia COSAC. Más recientemente ha ido decantando su actividad hacia el control de la cooperación intergubernamental de la Unión Europea (los dos pilares extracomunita-

rios), así como a la delimitación de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros (concretado en el principio de subsidiariedad)²⁷.

2. Desde 1989 la COSAC se ha reunido bianualmente y poco a poco ha ido configurando un espacio propio, hasta el punto de que el Tratado de Amsterdam —además de olvidar las «Assises»— le ha dado un nuevo impulso al establecer un ámbito de actuación específico. Así, el Protocolo n.º 13 de aquél, en sus apartados 4 a 7 dispone lo siguiente:

II. Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos

4. *La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos, en lo sucesivo denominada COSAC, creada en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989, podrá dirigir a las instituciones de la Unión Europea cualquier contribución que juzgue conveniente, basándose, en particular, en proyectos de textos normativos que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidan de común acuerdo transmitirle, en función de la naturaleza de los asuntos que traten.*

5. *La COSAC podrá estudiar cualquier propuesta o iniciativa legislativa relacionada con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que pueda tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas. Se informará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión de cualquier contribución realizada por la COSAC con arreglo al presente punto.*

6. *La COSAC podrá dirigir al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular respecto de la aplicación del principio de subsidiariedad, el espacio de libertad, seguridad y justicia, así como respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales.*

7. *Las aportaciones de la COSAC no vincularán en absoluto a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.*

Dicha normativa ha sido complementada por el Reglamento de la Conferencia, aprobado por unanimidad de ésta²⁸. Ambas normativas serán analizadas a continuación.

3. El primer rasgo que merece destacarse es la *fuerza vinculante* de la regulación. Ya no es una declaración interpretativa sino un protocolo vinculante. Es así porque establece un marco de actuación que afecta a las instituciones comunitarias, al establecer un canal de comunicación directa entre la COSAC y éstas. En suma, la vaga e imprecisa declaración de Maastricht sobre

²⁷ Puede verse un amplio resumen y comentario en F. J. MATIA PORTILLA: *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, CEPC, Madrid, 1999, pp. 68-103.

²⁸ El vigente fue aprobado en la XXI COSAC celebrada en Helsinki los días 11 y 12 de octubre de 1999 y entró en vigor el 1 de enero de 2000. Puede consultarse su publicación en el *DOCE*, C-175, de 24 de julio de 2000.

la importancia de mantener contactos y reuniones periódicas entre parlamentarios interesados en asuntos comunitarios, da paso en Amsterdam a un protocolo vinculante que consagra a la COSAC como foro de cooperación y fija su ámbito de actuación. Lo que, a su vez, suscita un nuevo problema: ¿se ha modificado la naturaleza de la COSAC?, ¿se ha creado un nuevo órgano comunitario?

4. La cuestión de la *naturaleza* de la COSAC también ha dado lugar a amplias discusiones en sus reuniones, desde aquéllos —principalmente franceses— que propugnaban su conversión en una segunda Cámara, un Senado con representantes de los Parlamentos nacionales, hasta otros que se limitaban a pedir una mayor institucionalización de la Conferencia²⁹.

Ahora bien, una vez establecida la regulación del Protocolo —y su complemento en el Reglamento interno—, hay argumentos para sostener que estamos ante un nuevo órgano comunitario consultivo, aun cuando de carácter atípico:

- El carácter vinculante de la nueva regulación, mediante un protocolo en el que se delimita además el ámbito de actuación, lo que parece excesivo si seguimos ante un mero foro de intercambio de opiniones.
- Su actuación autónoma, ya que aprueba su propio reglamento.
- El reconocimiento expreso de una competencia consultiva en asuntos de la Unión Europea, bien a petición de los Gobiernos de los Estados, bien a iniciativa propia, en cuyo caso los destinatarios serán las instituciones políticas comunitarias (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión).
- El carácter permanente de su funcionamiento, aunque celebre pocas reuniones y de duración tasada y reducida (dos reuniones ordinarias al año de día y medio de duración, según el apartado 3 del Reglamento). En efecto, la COSAC puede celebrar también sesiones extraordinarias por decisión autónoma de sus miembros (basta con que lo estime necesario una mayoría absoluta de los Presidentes de las correspondientes Comisiones, según el apartado 1.2 del Reglamento). Además, los Presidentes de las Comisiones, además de celebrar una reunión preparatoria de la sesión ordinaria de la Conferencia, podrán celebrar reuniones extraordinarias si lo estima necesario la mayoría absoluta de aquéllos (apartados 1.3 y 1.4 del Reglamento). En fin, por idéntico acuerdo de los Presidentes, o por decisión de la Conferencia, pueden crearse grupos de trabajo para «estudiar cuestiones particulares relacionadas con las actividades de la Unión Europea» (apartado 1.5 del Reglamento).

En suma, la limitación de las reuniones de la COSAC, además de no ser excepcional en el ámbito de la Unión Europea —piénsese en el Consejo Europeo, con dos reuniones ordinarias anuales y con una duración parecida en muchas ocasiones—, se ve compensada con la posibilidad de sesiones extraor-

²⁹ Véase una amplia exposición en F. J. MATIA PORTILLA: *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, ob. cit., pp. 74-103.

dinarias, reuniones de los Presidentes y constitución de los grupos de trabajo, todas ellas por acuerdo autónomo de la propia Conferencia.

- Finalmente el reconocimiento de que «sus aportaciones no vincularán en absoluto a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición» también apunta en la línea de una entidad propia.

Los argumentos anteriores, siendo ciertos, no son suficientes, en mi opinión, para superar las dificultades que plantea sostener esa tesis. En efecto, a pesar de la apariencia que refleja esta nueva COSAC, no deja de ser lo que su propia denominación indica, esto es, una «conferencia» interparlamentaria de cooperación, muy alejada de los «comités» consultivos existentes (económico y social, de las regiones,...). Más bien se trata de la institucionalización de una conferencia internacional como otras existentes, todo lo más, dotada de un mayor grado de consolidación organizativo y funcional, y de unas nuevas facultades consultivas cuya virtualidad sólo con el tiempo podrá ponderarse.

Lo decisivo, sin embargo, reside en el procedimiento decisorio, que se asemeja totalmente al propio de las conferencias internacionales. De una parte, no hay voto por cabeza sino por delegación. Cada delegación, en consecuencia, deberá buscar entre sus miembros una posición común, con independencia de la Cámara a la que pertenezcan y de las diversas formaciones políticas de las que formen parte. Se trata, en suma, de un acuerdo no siempre fácil de lograr.

Pero, además, la aprobación de «las contribuciones dirigidas a las instituciones comunitarias» –es decir, el ejercicio de sus facultades consultivas– exigirá «la unanimidad de las delegaciones presentes»³⁰. No existe una regla análoga en ningún órgano consultivo comunitario; por el contrario, es lo propio de la Conferencia internacional de cooperación.

En suma, a mi juicio, las nuevas e importantes funciones consultivas de la COSAC no permiten su consideración como un nuevo órgano consultivo comunitario, sino más bien como un reforzamiento de esta conferencia interparlamentaria «como foro privilegiado de intercambio periódico de opiniones»³¹.

5. En lo referente a la *competencia consultiva* de la COSAC, el Protocolo la circunscribe a tres materias:

- a) Los proyectos de textos normativos que los representantes de los Gobiernos, de común acuerdo, le remiten (apartado 4). No hay limitación material: cualquier proyecto normativo que los Gobiernos decidan.
- b) A iniciativa propia, cualquier propuesta o iniciativa legislativa de la Unión Europea que cumpla dos requisitos: que «estén relacionadas con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia» y, además, que «pueda tener consecuencias directas en los derechos y liberta-

³⁰ Véase el punto 10.5 del citado Reglamento de la COSAC de 1999. En el mismo se aclara que «las abstenciones de las delegaciones no impedirán la aprobación de las contribuciones».

³¹ Esos términos se recogen en el preámbulo del citado Reglamento de la COSAC de 1999.

des de las personas» (apartado 5). Se trata de dos requisitos acumulativos, cuyo cumplimiento deberá ser analizado en la contribución de la COSAC. El primero de ellos parece tener su núcleo esencial en el «tercer pilar», es decir, en las propuestas de posiciones comunes, decisiones-marco, decisiones y convenios sobre la cooperación policial y judicial³²; pero también en las iniciativas relativas a aquella parte del «tercer pilar» que ha pasado a ser, progresivamente, competencia comunitaria, es decir, visados, asilo, inmigración y otros conexos³³; y, finalmente, los proyectos relativos a la tradicional libertad comunitaria de circulación de personas³⁴.

Pero el proyecto normativo debe además tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas. Así, por ejemplo, por regla general quedarían fuera aquellos textos referidos a aspectos organizativos o procedimentales.

- c) También a iniciativa propia, «sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular respecto de la aplicación del principio de subsidiariedad, el espacio de libertad, seguridad y justicia, así como respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales» (apartado 6). Esta última referencia plantea una mayor perplejidad. Si hacemos una interpretación amplia y entendemos la COSAC puede elaborar contribuciones sobre cualquier actividad legislativa, y que las tres materias particularmente indicadas tienen un valor de ejemplo, no haría falta entonces ni especificar las materias del apartado 5 ni tampoco las de este apartado. Pero incluso si optamos por entender que esa actividad legislativa debe referirse exclusivamente a las tres materias indicadas (subsidiariedad; libertad, seguridad y justicia; y derechos fundamentales), también parece sobrar el apartado 5, ya que «las iniciativas relacionadas con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que puedan tener consecuencias directas en los derechos y libertades de personas» están englobadas en «la actividad legislativa de la Unión relativa a un espacio de libertad, seguridad y justicia», sin necesidad de tener que acreditar esa incidencia directa en los derechos y libertades de las personas.

Quizá podría pensarse en que la actividad debe estar incluida en el programa anual de la Comisión o de la presidencia del Consejo. Pero también en este caso tendría un ámbito suficientemente amplio para incluir el apartado 5.

La impresión final es que se trata de una cláusula residual amplia que pretende recalcar las tres materias en que se desea que la COSAC concentre su actividad: subsidiariedad, espacio de libertad, seguridad y justicia, y derechos y libertades de las personas.

³² Se trata del actual Título VI del TUE; los instrumentos normativos citados se regulan en el art. 34.

³³ Es el vigente Título IV del TCE. La integración comunitaria se llevó a cabo en el Tratado de Amsterdam, que estableció un régimen transitorio de 5 años (arts. 61, 67 y 68 TCE).

³⁴ Véase el artículo 18 y el Título III del TCE.

En realidad, la práctica muestra que las materias tratadas son, de una parte, las que siempre resultan de interés de los parlamentarios: reforma de tratados y ampliación, papel de los Parlamentos nacionales y de la COSAC, futuro de la Unión Europea; de otra, los asuntos de actividad de cada momento: así, en los últimos tiempos, la Carta de derechos fundamentales³⁵, la política de empleo³⁶, el espacio de libertad, seguridad y justicia³⁷ o el medio ambiente³⁸.

6. Para concluir, debemos hacer referencia al *funcionamiento* de la COSAC. El nuevo Reglamento ha codificado un conjunto de reglas que permiten una actuación eficaz: reuniones preparatorias de los Presidentes, orden del día previamente fijado, distribución previa de los proyectos de contribuciones y de las observaciones de cada delegación, duración tasada y limitada de las intervenciones (por regla general será de cuatro minutos) y atribución de facultades al Presidente de cada conferencia, para asegurar el buen fin de la reunión.

Por lo demás, al tratarse primordialmente de un foro de intercambio de información y de opiniones, pueden intervenir cualquiera de los seis miembros de cada delegación parlamentaria nacional, con la posibilidad por tanto de que no haya coincidencia en los criterios de éstos, reflejo del pluralismo político propio de toda delegación parlamentaria. Tan sólo en el caso de la adopción de decisiones –para aprobar contribuciones o reformar el reglamento– es precisa la actuación unitaria de la delegación; ésta deberá, en consecuencia, con carácter previo buscar una posición común a la delegación³⁹.

7. Como resumen de lo expuesto podemos afirmar que la COSAC se ha consolidado como vía de cooperación parlamentaria –la más importante, a mi juicio– en materias concernientes a la Unión Europea. Es sobre todo un foro de intercambio de información y opiniones, aun cuando en el futuro pueda también servir de apoyo a las decisiones que puedan adoptar las instituciones comunitarias. Ahora bien, ¿en qué medida puede mitigar el déficit democrático comunitario? O, dicho de otro modo, ¿es suficiente este procedimiento de participación de los Parlamentos nacionales en la legislación comunitaria?

En realidad, la función esencial de la COSAC consiste en que un reducidísimo número de parlamentarios nacionales (tres por Cámara en los Parlamentos bicamerales y seis en los unicamerales) puedan disponer de información directa de las instituciones comunitarias y de algunos de sus homólogos y

³⁵ Viena (1998), Berlín (1999), Helsinki (1999), Lisboa (2000).

³⁶ Viena (1998), Helsinki (1999), Lisboa (2000).

³⁷ Helsinki (1999), Versalles (2000).

³⁸ Estocolmo (2001).

³⁹ En la XXIII COSAC (Versalles, octubre de 2000) las posturas contrapuestas expresadas por los miembros de la delegación griega no impidieron la aprobación de la contribución por entender que debía prevalecer el voto favorable manifestado por el Presidente de la delegación. Por el contrario, en la XXIV COSAC (Estocolmo, mayo de 2001), la presidencia de la delegación española manifestó la división de la misma en un punto, por lo que el voto fue de abstención (a pesar de que se declaraba que uno de los criterios lo sustentaba el Grupo mayoritario).

que puedan intercambiar puntos de vista dos veces al año en conferencias de reducida duración (día y medio). Todo ello contribuye, sin la menor duda, a que ese pequeño grupo de parlamentarios disponga de un nivel de conocimientos y de unas posibilidades de participación y crítica muy superiores al resto de sus colegas; generalmente serán los portavoces en estas materias de los grupos parlamentarios (o alguno de éstos, dado lo reducido de la delegación) los que formarán parte de la COSAC, los cuales pueden hacer llegar la información al resto del grupo y utilizarla después en las iniciativas parlamentarias que presenten. El protagonismo que en la mayor parte de los Parlamentos europeos contemporáneos tienen los grupos políticos, y dentro de ellos sus portavoces, así como la ineludible especialización que exige la complejidad de la actividad política contemporánea hace que no debamos minusvalorar este mecanismo de cooperación.

Sin embargo; se trata de un medio limitado, parcial y complementario. El carácter limitado lo hemos visto en todo sus extremos, desde el carácter reducido de la delegación hasta el número y duración de las reuniones; parcial en cuanto a las materias a tratar, no tanto porque exista impedimento jurídico de considerar cualquier asunto, cuanto porque dichas limitaciones sólo permiten analizar un número muy reducido de cuestiones; complementario, en fin, porque no otro puede ser el corolario de lo expuesto; es un instrumento que puede resultar de utilidad para los Parlamentos nacionales, pero de ninguna manera puede pretender ser el cauce principal de participación de aquéllos en la legislación comunitaria.

III.2.3. Otras vías de cooperación

1. La proliferación de contactos internacionales en todos los ámbitos de la vida ha tenido también su reflejo en la órbita parlamentaria. Entre los innumerables foros de cooperación interparlamentaria, en el ámbito de la Unión Europea, podemos destacar los siguientes:

- a) La Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, con una periodicidad inicialmente bianual y después anual, organizada por el Estado al que corresponde la presidencia comunitaria⁴⁰. Se concentra en aquellos asuntos de mayor actualidad e incidencia parlamentaria, procurando mantener una continuidad que permita una mayor profundización en aquéllos⁴¹. A pesar

⁴⁰ A pesar de que la primera reunión se celebró en enero de 1963, es a partir de 1975 cuando se decide la celebración bianual; desde el año 2000 parece optarse por reuniones anuales. En la práctica además se produce al menos una reunión semestral, coincidiendo con la presidencia comunitaria, de carácter informal, además de las reuniones preparatorias de los Secretarios Generales de las Cámaras.

⁴¹ Así, por ejemplo, en las últimas; el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea (Helsinki-1997, Lisboa-1999, Roma-2000 y Estocolmo-2001), ampliación de la Unión Europea (Helsinki y Estocolmo), mejora de la calidad de la legislación (Helsinki, Lisboa y Roma), cooperación interparlamentaria con otras áreas geográficas (Helsinki, Roma y Estocolmo).

de algunos intentos, se ha mantenido como un foro de intercambio de información y opiniones, eliminando tanto la rigidez en los debates —no hay reglamento ni norma escrita alguna de procedimiento— como cualquier pretensión de adopción de acuerdos⁴².

- b) Reuniones bilaterales o multilaterales de miembros de Comisiones legislativas homólogas, para tratar asuntos relacionados con el ámbito de sus competencias. En el impulso de estas reuniones ha tenido un protagonismo extraordinario el Parlamento Europeo, al proceder a convocar en su sede a un número reducido de miembros de alguna Comisión legislativa de los Parlamentos nacionales para que en sesiones de uno o dos días analicen con los eurodiputados homólogos un orden del día previamente fijado. Tampoco aquí hay otra pretensión que la del intercambio de información y opiniones⁴³.
- c) Otros procedimientos de acercamiento de los miembros de las instituciones comunitarias a los Parlamentos nacionales, como:
 - Visitas de delegaciones parlamentarias nacionales a las instituciones comunitarias.
 - Invitación a comisarios y otros altos cargos comunitarios a que asistan a sesiones de alguna Comisión (sobre todo la especializada en asuntos de la Unión Europea).
 - Reconocimiento a los eurodiputados nacionales del derecho a asistir a las sesiones de la Comisión encargada de los asuntos europeos⁴⁴, e incluso que algunos de aquéllos formen parte de ésta, generalmente sin derecho de voto⁴⁵.
 - Establecimiento, a la inversa, de facilidades por el Parlamento Europeo a los Parlamentos nacionales⁴⁶.
- d) Finalmente, se han establecido medios diversos de cooperación entre las administraciones parlamentarias: reuniones periódicas de los Secretarios Generales de las Cámaras⁴⁷, Centro de Investigación y

⁴² Tradicionalmente, esta pretensión ha sido defendida por aquellos presidentes que entienden que su papel se extiende a mantener un cierto liderazgo político en la materia (en el caso francés o italiano), frente a quienes han mantenido el carácter meramente arbitral del cargo (caso británico o español).

⁴³ Véase una amplia relación en el citado documento del Parlamento Europeo: «Perspectives for cooperation between the European Parliament and the national parliaments», *ob. cit.*, pp. 59-83.

⁴⁴ Así ocurre en Austria, Francia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo y Suecia.

⁴⁵ En el caso de la Comisión consultiva para asuntos europeos de la Cámara de Representantes belga, formada por 20 miembros de los que la mitad son eurodiputados belgas, éstos tienen incluso derecho de voto. Igual ocurre con los 10 eurodiputados griegos (de un total de 31) que forman parte de la Comisión homóloga del Parlamento griego. No ocurre, por el contrario, en el *Bundestag* alemán, en el que los 11 eurodiputados alemanes (de un total de 50) que forman parte de la Comisión de asuntos de la Unión Europea no gozan de derecho de voto.

⁴⁶ El artículo 55.2 del Reglamento del Parlamento Europeo dispone que: «la Conferencia de Presidentes podrá otorgar mandato al Presidente para que negocie facilidades para los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, si procede con carácter recíproco, y para proponer cualesquiera otras medidas destinadas a facilitar los contactos con los Parlamentos nacionales».

⁴⁷ Las dos funciones básicas de estas reuniones son la preparación de la Conferencia de Presidentes y la cooperación interparlamentaria.

Documentación Parlamentario (CERDP)⁴⁸, apertura de oficinas parlamentarias en el Parlamento Europeo⁴⁹.

2. Todos los medios expuestos sirven para atender a los mismos fines que los expuestos con anterioridad, y son los propios de la vía cooperativa: obtención de información directa de los protagonistas políticos de la actividad comunitaria; de las instituciones parlamentarias homólogas; foro de intercambio de opiniones; y, cauce para hacer llegar estas opiniones a las instituciones comunitarias, cierto es un relativo medio de influir en las grandes decisiones comunitarias. Probablemente la existencia de estos cauces son los que llevaron a la aprobación del Protocolo sobre relaciones con los Parlamentos nacionales, y a situar esta cuestión en el centro del debate político relativo a la reforma del 2004.

III.3. La vía de información y participación parlamentaria nacional en el procedimiento legislativo y decisorio comunitario

III.3.1. La Declaración del Tratado de Maastricht

La insuficiencia de las vías anteriores quedó patente en el propio Tratado de Maastricht, al establecer en la citada Declaración n.º 13 relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea que «los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, porque los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas».

En efecto, esta Declaración sólo es comprensible si se tienen en cuenta dos circunstancias. De una parte, la insuficiencia de las reformas institucionales comunitarias acometidas entonces (e incluso después en Amsterdam y Niza), que no dejaban de situar al Consejo de Ministros como órgano dotado de las más importantes facultades ejecutivas y legislativas, y exento de un control efectivo por el Parlamento Europeo. Pero de otra, la consolidación en algunos Estados miembros de un conjunto de procedimientos internos de control parlamentario al correspondiente ejecutivo, así como el propósito de que esta actividad saliera del ámbito estrictamente doméstico para tener alguna incidencia en la propia actividad comunitaria.

Los términos de la declaración son, sin embargo, muy genéricos. Se limita a establecer un compromiso de los Gobiernos –sin referencia alguna a las instituciones comunitarias– de remitir (o de velar por que se remitan) «las propuestas legislativas de la Comisión». No se indica de cuáles. ¿De todas? Por-

⁴⁸ Cfr.: <http://www.ecprd.org/>

⁴⁹ Lo han hecho recientemente los Parlamentos británico, danés, finlandés, francés, italiano y sueco. Se busca con ello una fuente propia de información sobre asuntos europeos.

que el término legislativo es especialmente ambiguo en el ámbito comunitario y pueden tener tal carácter propuestas de reglamentos, de directivas, incluso de decisiones, además de otros actos atípicos con denominaciones diversas. Parece desprenderse de esa ambigüedad el interés de los Gobiernos —quienes al fin y al cabo negocian la reforma de los tratados— de no establecer una relación directa entre las instituciones comunitarias y los Parlamentos nacionales, sino que ésta siempre se lleve a cabo con su intermediación. Si además tenemos en cuenta la ausencia de fuerza vinculante de las declaraciones anejas a los tratados, concluiremos en el valor más simbólico que efectivo de esta Declaración. Y comprenderemos también la investigación que produjo a los defensores de esta vía y la necesidad por tanto de dar un paso más: el que introdujo el Tratado de Amsterdam.

III.3.2. El Protocolo del Tratado de Amsterdam

La reforma se ha producido mediante un Protocolo, el n.º 13 del Tratado de Amsterdam de 1997, relativo al cometido de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea, que en su apartado I dispone lo siguiente:

«I. Información a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

1. Todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones) se transmitirán puntualmente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

2. Las propuestas legislativas de la Comisión, definidas como tales por el Consejo de conformidad con el apartado 3 del artículo 151 (en la actualidad 207) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se comunicarán con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar porque su Parlamento nacional las reciba convenientemente.

3. Entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta de una medida que deba adoptarse en virtud del título VI del Tratado de la Unión Europea en todas sus versiones lingüísticas y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo para que éste decida al respecto bien la adopción de un acto, o bien la adopción de una posición común de conformidad con los artículos 189 B ó 189 C (los actuales arts. 251 y 252) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia, debiendo mencionarse éstos en el acto o la posición común.»

Se trata de una modificación importante de la Declaración que con el mismo número y título acompañaba al Tratado de Maastricht de 1992.

a) En primer lugar porque como protocolo se incorpora al Tratado con el mismo rango y fuerza vinculante del articulado de éste, a diferencia del

valor meramente interpretativo de la declaración. Pero, además, por el nuevo contenido.

- b) En la Declaración de 1992 había una mera *estimación* de la *importancia de fomentar* la participación de los Parlamentos nacionales en la actividad de la Unión Europea, así como la *conveniencia* de que los Gobiernos velaran porque éstos pudieran disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la *antelación suficiente* para información o para que puedan ser examinadas. El nuevo Protocolo convierte esa *estimación* y esa *conveniencia* en un *deber vinculante* tanto para la Comisión (de remitir los libros blancos y verdes, y las comunicaciones) como para los Gobiernos (de enviar las propuestas legislativas de la Comisión).
- c) Hay además una ampliación y concreción de las propuestas que deben remitirse a los Parlamentos nacionales:
- 1.º Las «propuestas legislativas de la Comisión», como en la Declaración de Maastricht, pero concretando que es el Consejo quien definirá su extensión, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento interno de éste. En principio deberá tratarse de propuestas de «reglamento, directivas, decisiones marco o decisiones», tal y como recoge el artículo 7 del Reglamento del Consejo.
 - 2.º Las propuestas de la Comisión en el ámbito del tercer pilar –la «cooperación policial y judicial en materia penal recogida en el Título VI del Tratado de la Unión Europea–. Por si hubiera alguna duda del «carácter legislativo», el apartado 3 del Protocolo se refiere expresamente a ella. Se trata de las iniciativas de la Comisión con propuestas de «posiciones comunes», «decisiones marco», «decisiones» o «convenios» (art. 34 del Tratado de la Unión Europea).
 - 3.º Además, los «libros blancos y verdes y las comunicaciones» elaborados por la Comisión. Estos «documentos de consulta», como los denomina el Protocolo, a pesar de no gozar de fuerza vinculante, tienen en muchas ocasiones una extraordinaria importancia política, en la medida en que revelan las intenciones de aquélla y en no pocas ocasiones dan lugar a potenciar propuestas legislativas e incluso de reforma de los tratados.
- d) El aspecto más significativo es el establecimiento de un *plazo obligatorio*, durante el cual el Consejo no puede adoptar acuerdos, ya sea aprobar el acto, ya sea continuar el procedimiento legislativo mediante la aprobación de una posición común. Este plazo es el que debe permitir a los Parlamentos nacionales examinar las propuestas comunitarias antes de la adopción de acuerdo alguno por el Consejo; durante el mismo pueden influir en la posición que cada gobierno nacional vaya a mantener en la reunión del Consejo.

El plazo es de seis semanas desde que la Comisión remite al Parlamento Europeo y al Consejo su propuesta hasta que éste se incluya en el orden del día del Consejo. Parece, por tanto que el término *ad quem* no es la fecha de *cele-*

bración del Consejo sino la de *inclusión* en el orden del día, lo que siempre supondrá al menos 14 días más (el plazo mínimo desde la fijación del orden del día hasta la reunión del Consejo es de 14 días)⁵⁰.

Esas seis semanas no suponen un tiempo muerto en el procedimiento legislativo. Por el contrario, durante ese tiempo el Parlamento Europeo deberá pronunciarse en primera lectura —sin la cual no podría resolver el Consejo—, y el COREPER deberá examinar el asunto y negociar para poder incluir en la lista A o B del orden del día del Consejo. No hay por tanto dilación en el procedimiento.

El plazo de seis semanas puede ser exceptuado por el Consejo «por motivos de urgencia», en cuyo caso deberá explicar éstos en el acto o posición común que adopte.

- e) Hay sin embargo todavía algunas imprecisiones que impiden una mayor eficacia de este instrumento a favor de los Parlamentos nacionales:
- No se especifica a quién le corresponde el deber de remitir las propuestas y documentos comunitarios, al utilizarse fórmulas impersonales («Se transmitirán puntualmente...»; «se comunicarán con la suficiente antelación...»). El deber de los Gobiernos es el de «velar porque su Parlamento nacional las reciba convenientemente», lo que no implica que necesariamente sea quien lo remita. En la práctica lo hacen los Gobiernos, pero la ambigüedad permite situaciones de indeterminación, como han denunciado en más de una ocasión representantes parlamentarios.
 - El plazo de seis semanas establecido para el examen por los Parlamentos nacionales no se corresponde con el tiempo de que efectivamente éstos disponen⁵¹. El *dies a quo* viene determinado por el envío de la Comisión a los Gobiernos, pero son éstos quienes deben posteriormente proceder al traslado a los Parlamentos nacionales. En este punto también se han reiterado las críticas parlamentarias por los retrasos y el no poder disponer de tiempo suficiente para el examen parlamentario⁵².
 - El plazo para el examen parlamentario nacional se limita a la propuesta inicial, cuando en varias Cámaras se hace un seguimiento de las distintas fases del procedimiento⁵³.

⁵⁰ Cfr.: art. 3.1 del Reglamento interno del Consejo (aprobado por Decisión del Consejo de 5 de junio de 2000, 2000/396/CE, CECA, EURATOM).

⁵¹ Así se han recogido en algunas de las COSAC más recientes: en la XXIV celebrada en Estocolmo en mayo de 2001 se hizo en la contribución final aprobada (concretamente en el pto. 7). Asimismo, se instaba al Consejo y a la Comisión a que precisaran el reparto de responsabilidades (en particular en el envío de los «documentos de consulta» de la Comisión).

⁵² Véase en el mismo punto 7 de la XXIV COSAC citada en nota anterior.

⁵³ Es el caso británico, en la *Standing Order* n.º 143 después de la reforma de 1998. Igual ocurre en los que siguen el modelo danés, basado en los asuntos incluidos en el orden del día del Consejo.

III.3.3. La Declaración relativa al futuro de la Unión del Tratado de Niza

Podemos afirmar, en suma, que el Tratado de Amsterdam ha dado un paso importante en una mayor «parlamentarización» de la legislación comunitaria, pero que no obstante adolece de notoria insuficiencia. Por eso, el Tratado de Niza ha fijado esta cuestión –la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea– como una de las cuatro especialmente significadas como objeto del debate sobre el futuro de la Unión, abierto en 2001 y que concluirá en la Conferencia de representantes de los gobiernos que en 2004 deberá abordar la reforma de los tratados comunitarios.

IV. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DE CONTROL Y PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA EN ASUNTOS COMUNITARIOS

1. La introducción en los tratados comunitarios de mecanismos como los descritos para que los Parlamentos nacionales puedan conocer con antelación las propuestas legislativas comunitarias es el resultado de la presión ejercida sobre los Gobiernos de los Estados miembros con una amplia experiencia en la materia. En efecto, sin necesidad de reconocimiento en los tratados, mucho antes del Tratado de Maastricht, casi todos los Estados miembros habían iniciado procedimientos, más o menos intensos según los casos, para el debate de los asuntos comunitarios. Por supuesto que no es posible ahora analizar la evolución de cada uno. Pero sí puede resultar de interés exponer una breve síntesis de lo que, a mi juicio, son las cuestiones más relevantes de esas experiencias.

2. El profesor Andreas MAURER, en su documentado informe para la XXIV COSAC⁵⁴, concluía que no existe un modelo uniforme; que es muy limitada la utilidad de «importar» prácticas foráneas y que pueden dar lugar a consecuencias no queridas; y, finalmente, que no hay modelos óptimos, sino que depende de la estructura constitucional, institucional y política de cada Estado, así como del juego político⁵⁵.

Siendo cierta esta aseveración, puede sin embargo matizarse. A mi juicio, la experiencia enseña también que las prácticas seguidas por unos Estados han tenido con el tiempo reflejo en otros, con las necesarias adaptaciones a sus peculiaridades. Esto ha sido especialmente claro en aquellos casos en los que ha existido una homogeneidad jurídico-política. El modelo danés, por ejemplo, ha sido adoptado con modificaciones por los otros dos países nórdicos, Finlandia y Suecia. Igual cabría decir del modelo alemán en Austria, o incluso, con mayores matices, del británico en Francia. No cabe, en consecuencia, menospreciar el examen comparado de los diferentes sistemas.

⁵⁴ Cfr.: A. MAURER: «National Parliaments after Amsterdam: adaptación Re-Calibration and Europeanisation by process», *Paper for Working Group Meeting, XXIV th COSAC*, abril 2001, 29 págs.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 22-23.

Pero, además, sólo desde el previo examen de las grandes líneas –otra cosa no es aquí posible– de esas experiencias, podremos abordar con solvencia la reforma de los tratados. En particular será determinante conocer los casos en que las prácticas nacionales no necesitan el refuerzo de los tratados de los que dicho refuerzo puede facilitar su actividad.

Las líneas que me parecen más relevantes de esas experiencias nacionales se exponen a continuación.

IV.1. *La diversidad de instrumentos normativos y su carácter evolutivo*

1. No existe un instrumento uniforme para regular estas cuestiones. Encontramos desde preceptos constitucionales posteriormente desarrollados mediante leyes y reglamentos parlamentarios, hasta la utilización de estos dos últimos, o incluso tan sólo de los reglamentos parlamentarios⁵⁶. Más aún, uno de los modelos más influyentes, el danés, está basado en prácticas políticas que se entienden que alcanzan el valor de convenciones constitucionales⁵⁷.

2. Mayor interés tiene subrayar el carácter evolutivo de esa regulación. Así, en la RFA la inicial regulación en los reglamentos parlamentarios y mediante convenios entre el *Bund* y los *Länder*, tuvo un reconocimiento legal en 1986 y finalmente su consagración constitucional en 1992. Y así ha ocurrido en otros lugares.

3. Finalmente subrayaremos que los instrumentos normativos aludidos se desenvuelven principalmente en el ámbito constitucional interno, y deben ser por tanto normas de esta naturaleza las que regulen la cuestión. Por eso necesariamente será distinto de unos a otros, dependerá de lo que cada uno decida; más aún, estas decisiones pueden ir evolucionando en función de muy diversas circunstancias. Lo que los tratados comunitarios pueden hacer es,

⁵⁶ Así, los artículos 23 de la Ley Fundamental de Bonn y 88.4 de la Constitución francesa. En normas de rango legal: Ley belga de 5 de mayo de 1993, Ley danesa n.º 447 de 11 de octubre de 1972, Leyes federales alemanas de 12 de marzo de 1993, Ley española 8/1994, Ley francesa 1979-564 modificada por las Leyes 1990-385 y 1994-476, Ley italiana 183-1987 y 86-1989, Ley portuguesa 20/1994, Ley austríaca 1913/1094, Ley finlandesa de 31 de diciembre de 1994 y Ley sueca de 16 de diciembre de 1994. Por el contrario, en algún caso es el Reglamento interno de las Cámaras: Reino Unido (*Standig Order* n.º 127 de la Cámara de los Comunes), Bélgica (art. 100 del Reglamento de la Cámara de Representantes y art. 62 bis del Reglamento del Senado), Grecia (art. 32.A); o incluso se establece por mero acuerdo de las Cámaras (en Irlanda y Luxemburgo).

Sin embargo, esa regulación se suele limitar a la creación de la Comisión y a la atribución de un conjunto de competencias genéricas. Es la práctica política la que, al menos en un primer momento, establece el alcance de la obligación de los ejecutivos. Esa práctica en ocasiones se recoge en un documento escrito, como en Francia en que la *Circular del Primer Ministro de 19 de julio de 1994* reconoció el compromiso del Gobierno francés en determinados casos de pedir al Consejo de Ministros comunitario una reserva al objeto de suspender la deliberación de un asunto hasta que la Asamblea Nacional o el Senado fijara su posición sobre el mismo.

⁵⁷ Cfr.: F. LAURSEN: *The Changing Role of Parliaments in the European Union* (ed.: F. LAURSEN y S. A. PAPPAS), Instituto Europeo de Administración Pública, 1995, pp. 43-60; D. ARTER: *National Parliaments and the European Union* (ed. P. NORTON), Londres, 1996, pp. 110-123.

simplemente, facilitar en mayor o menor medida el control y participación que los Estados decidan efectivamente ejercer.

IV.2. *La creación de una Comisión permanente especializada en asuntos de la Unión Europea*

1. Desde la creación por primera vez en el *Bundesrat* alemán en 1957, estas Comisiones («Delegaciones» en Francia) se han generalizado a partir de la década de los 80. Por regla general se ha constituido una por cada Cámara aunque excepcionalmente hay una sola Comisión mixta (es el caso de Irlanda y España).

Su composición es muy variada: desde los 13 miembros de la Primera Cámara holandesa o los 16 de la «*Select Committee*» de la Cámara de los Comunes británica, a los 36 de la Delegación de la Asamblea Nacional francesa o los 39 de la Comisión de asuntos de la U.E. del *Bundestag* alemán. En Bélgica y Finlandia se autoriza a que asistan a sus sesiones los eurodiputados nacionales; en Alemania se autoriza a que once eurodiputados alemanes participen sin derecho de voto (se reparte entre los Grupos Parlamentarios en función de su importancia numérica en el Parlamento Europeo: art. 93.a) del Reglamento del *Bundestag*). La regla general sin embargo es que se establezca otro tipo de contactos entre parlamentarios nacionales y eurodiputados nacionales.

2. La función básica de la Comisión de asuntos europeos es proceder al examen de éstos. La forma de llevar a cabo ese examen difiere mucho de unos a otros Parlamentos y merece un tratamiento propio por tratarse de un asunto capital.

Con carácter general cabe afirmar que en aquellos Estados miembros que no han establecido un sistema enérgico de control –a mi juicio, es el caso de Bélgica, España, Grecia, Holanda (con matices, como luego veremos), Italia y Portugal–, sus funciones son análogas a los de otras Comisiones parlamentarias: pueden recabar documentación, celebrar debates, requerir la comparecencia con miembros del Gobierno o aprobar con cualquier otra iniciativa sobre materia comunitaria. No hay, sin embargo, una tarea de examen sistemático de las propuestas comunitarias, a la que después nos referiremos.

3. El mayor problema que estas comisiones especializadas en asuntos comunitarios pueden plantear estriba en la delimitación de su ámbito de actuación respecto a otras comisiones permanentes.

El de las primeras es típicamente horizontal y abarca competencias hasta ese momento propias de las comisiones de asuntos exteriores, economía y hacienda, agricultura, comercio, medio ambiente,... y más recientemente también, con los nuevos dos pilares, defensa, justicia e interior. En realidad, son pocas las comisiones cuyas competencias materiales no se vean afectadas por las actividades de la UE.

El asunto se complica en aquellas organizaciones parlamentarias en que las tradicionales comisiones permanentes gozan de un *status* relevante: ámbi-

to material de competencias propias definido en el reglamento parlamentario, amplía autonomía de funcionamiento, estatuto especial de sus presidentes... Más aún, cuando además la disciplina parlamentaria no adquiere el alcance extremo que permita a las cúpulas de los grupos parlamentarios solventar las divergencias más importantes⁵⁸.

La solución más razonable del problema anterior, a mi entender, consiste en extraer la mayor eficacia de estas comisiones de asuntos europeos mediante la especialización de sus funciones. No se trata sólo de que no tengan naturaleza legislativa sino de que realicen funciones distintas de las que llevan a cabo las comisiones permanentes preexistentes. Se trata de evitar duplicidades. Los medios para ellos son diversos. En la Cámara de los Lores, la tarea de la Comisión se canaliza a través de diversas Subcomisiones que se limitan a elaborar un número limitado pero importante de informes escritos (25 al año) cuya solvencia y prestigio ha sido reconocido más allá del Reino Unido⁵⁹. En la Cámara de los Comunes su función es meramente instructora, no deliberante. Selecciona los documentos más relevantes por su importancia jurídica o política. Tiene un papel de «alarma», de llamada de atención⁶⁰. La deliberación se producirá, si se estima conveniente, en una de las dos Comisiones Permanentes Europeas (*European Standing Committees*)⁶¹. La *Europaudvalget* danesa utiliza un criterio diferente; se centra en el orden del día del próximo Consejo, del que extrae los asuntos más relevantes, sobre los que solicita información y deliberación⁶².

4. Toda esta materia tiene unas indudables consecuencias prácticas para el ejercicio de las funciones parlamentarias, pero se escapan del ámbito de nuestro tema, al desenvolverse íntegramente en el plano interno.

⁵⁸ Éste sería el caso francés o alemán. En el otro extremo estaría el sistema español, en que la atribución a los grupos parlamentarios de la libre designación y revocación de los miembros de las Comisiones —el único límite impuesto por el Reglamento del Congreso es el derecho del diputado a formar parte como mínimo de una comisión (art. 6.2), pero recuérdese que no todas ellas son legislativas (por ejemplo, la de Peticiones)— unido al estatuto débil de las comisiones permanentes —no tienen un ámbito competencial material delimitado, ya que es la Mesa de la Cámara quien decide la atribución de asuntos, y su autonomía de funcionamiento es también muy reducida respecto de la Mesa (arts. 31 y 67 RC, y 36 y 71 RS)— mitiga estos problemas. Mitiga pero no los elimina ya que el solapamiento es inevitable.

⁵⁹ A. J. CYGAN: *The United Kingdom Parliament and the European Union*, Kluwer Law Int., The Hague, 1998, p. 138 ss. El control que el Parlamento británico ha hecho desde 1973 hasta 1997 de su Gobierno en materia comunitaria es el cometido de la obra de A. J. CYGAN; es, según creo, la primera obra que analiza detallada y globalmente esa actividad del Parlamento británico. Con anterioridad y respecto de la Cámara de los Lores puede verse: E. DENZA: «La Chambre des Lords: vingt années d'enquêtes communautaires», *Rev du Marché commun et de l'Union Européenne*, n.º 371, sep-oct 1993, pp. 740-745.

⁶⁰ A. J. CYGAN, *ob. cit.*, p. 34.

⁶¹ Aun cuando el problema puede reproducirse en la delimitación competencial entre estas dos comisiones no legislativas y las comisiones legislativas departamentales (*Departmental Select Committees*). Cfr.: A. J. CYGAN, *ob. cit.*, pp. 90-92.

⁶² Cfr.: D. ARTER: *National Parliaments and the European Union* (ed. P. NORTON), *ob. cit.*, pp. 116-117.

IV.3. *El examen de las propuestas legislativas y otros documentos europeos*

1. Con anterioridad a su reconocimiento en el Tratado de Maastricht, determinados Parlamentos nacionales (primero el *Folketing* danés y la Cámara de los Lores británica, más tarde la Cámara de los Comunes y la Asamblea Nacional francesa) comenzaron a examinar de forma sistemática los asuntos comunitarios en general, y sus propuestas normativas en particular. Nos hemos referido ya al peculiar modelo danés —ordenado en torno a la agenda del Consejo—, cuya influencia ha sido grande en los demás países escandinavos. Interesa ahora fijarnos en el otro modelo, el británico (con sus dos variantes, al seguir procedimientos distintos cada Cámara), que ha tenido más repercusión en el Continente. Intentaremos analizar cada fase y los problemas detectados.

2. *El envío inmediato por el Gobierno* es el primer presupuesto de este examen parlamentario. Es preciso que se haga regularmente y de forma inmediata. A partir del Tratado de Amsterdam es un compromiso vinculante para los Gobiernos. Sin embargo, la ausencia de plazos ciertos facilita la desidia o simplemente una inercia de difícil control.

3. *La inmediata recepción por la comisión* competente para el examen parlamentario es tan importante como la celeridad en el envío. Está íntimamente relacionado con aquél pero responde a otros problemas. Se pretende subrayar la necesidad de eliminar los trámites burocráticos que ordinariamente retrasan la recepción de estos envíos. Así, por ejemplo, en el caso español, los pasos desde la recepción por la Representación Permanente de un *documento COM* serían los siguientes: 1. Envío al Ministerio de Asuntos Exteriores. 2. De allí, envío al Ministerio de Presidencia (encargado de las relaciones con las Cortes). 3. De allí remisión a los Registros de las Cámaras. 4. La Mesa respectiva, en su reunión semanal, acuerdan su traslado a la Comisión mixta. Además, cada uno de estos pasos exigen la firma de sus máximos responsables, con lo que los retrasos se incrementan, incluso en la hipótesis de una voluntad política de cooperación con las Cámaras. Éstas, por cierto, han dado ejemplo de celeridad, al haber adoptado un acuerdo general de remisión inmediata a la Comisión mixta sin esperar a la reunión de las Mesas. Algo parecido podría acordarse en la esfera gubernamental.

4. *El envío por el Gobierno en el plazo más breve posible de un sucinto informe escrito* con las características de la propuesta de la Comisión y de las principales repercusiones políticas, jurídicas, económicas o de otra índole. Se trata también de una práctica generalizada, venga o no impuesta legal o reglamentariamente. La cuestión es la forma en que se lleva a cabo.

Estos informes no pueden, a diferencia de los documentos COM, enviarse inmediatamente. Exigen análisis y, en algún caso, decisión política sobre la posición del Gobierno. Pero tampoco pueden retrasarse tanto que se reciban cuando la norma comunitaria se ha aprobado definitivamente. Debe hacerse en tiempo útil para que la Comisión pueda utilizarlo antes de la deliberación del Consejo.

El informe debe ser sucinto y recoger las características del proyecto (incluido el contacto del debate comunitario previsible) y, sobre todo, las consecuencias y posición del Gobierno, si la hubiere y no fuese perjudicial su difusión.

Para ello, es preciso una muy importante tarea de impulso, coordinación y control de las unidades competentes del Departamento competente en los asuntos comunitarios. No es ésta, sin embargo, la regla general, según se desprende de los informes de la COSAC o de las comisiones parlamentarias afectadas, que reflejan una insatisfacción parlamentaria bastante generalizada sobre este punto.

5. El examen regular y sistemático de las iniciativas europeas por un órgano parlamentario especializado.

En este punto se produce una inflexión en nuestra línea argumental. Hasta ahora nuestra exposición se ha referido a procedimientos comunes en la mayor parte de los Parlamentos nacionales, eso sí con muy diversos grados de cumplimiento. Lo que aquí se recoge son los rasgos del modelo más avanzado de examen sistemático, que sólo llevan a cabo algunos Parlamentos.

El primero es la existencia de un órgano parlamentario especializado encargado del examen periódico de la documentación parlamentaria. Su composición tiene que ser más reducida: 16 miembros de la Comisión de la Cámara de los Comunes, 12 de los Subcomités de la de los Lorens, o la Mesa de la Delegación francesa (compuesta por 7 miembros).

El importante número de documentos a analizar (aproximadamente mil al año en el Parlamento británico⁶³) y la brevedad de tiempo de que se dispone ha llevado a reforzar el secretariado jurídico y administrativo de ese órgano parlamentario. Se trata de un apoyo técnico que permite ordenar la documentación recibida, recabar del Gobierno los informes pendientes, preparar breves notas complementarias y ejecutar después los acuerdos adoptados.

Finalmente, este órgano parlamentario se reúne con una periodicidad semanal, o todo lo más quincenal, para examinar la documentación recibida y decidir cuál es la tramitación que se da. Se trata de otra de las claves del sistema: la selección de aquellos asuntos que realmente tienen interés jurídico, político o económico, desechando el resto. La inexistencia en el ordenamiento comunitario de una clara jerarquización normativa (leyes-reglamentos, y dentro de éstos su correspondiente escala jerárquica) hace esta tarea imprescindible. Lo peculiar de los sistemas europeos más avanzados en esta materia es que los Parlamentos lo llevan a cabo de forma regular y sistemática.

Una vez seleccionados los asuntos de interés, bien se remiten a las comisiones especializadas (Cámara de los Comunes), bien se estudia por el propio órgano (Subcomité de la Cámara de los Lorens), bien se siguen fórmulas mixtas (es el caso francés, en que tras deliberar la Delegación de asuntos europeos, las resoluciones aprobadas pueden ser después discutidas, e incluso modificadas por las comisiones competentes por el fondo, pudiendo finalmente el Ple-

⁶³ Cfr.: A. J. CYGAN, *ob. cit.*, p. 36.

no zanjar la discrepancia). En todos los casos se trata de un juicio de oportunidad política, que abre una deliberación específica de la Cámara.

IV.4. *Las diversas fórmulas de deliberación parlamentaria sobre las propuestas europeas y la «reserva de examen parlamentario»*

1. El objetivo final de todo el proceso que hemos descrito consiste en que el Parlamento nacional en general, y de manera particular la oposición al Gobierno, pueda controlar e intentar influir en la decisión que su Gobierno adopte en el Consejo de la Unión Europea. No se trata simplemente de que los parlamentarios estén informados de los asuntos europeos, sino que también puedan hacer llegar sus criterios a los representantes gubernamentales. Esa es la razón de la existencia de ese costoso examen regular y sistemático que han adoptado algunos Parlamentos. Los demás deberán hacerlo de una forma más improvisada, pero en ningún caso se renuncia a esta vía de fiscalización y crítica, pero también de impulso e influencia.

2. Las fórmulas son muy variadas. En los países escandinavos, la sesión semanal de la comisión parlamentaria no es pública y a ella asisten los miembros del Gobierno, que escuchan los criterios de los grupos parlamentarios sobre los asuntos más relevantes incluido el orden del día de un próximo Consejo; por ese procedimiento pueden recibir un mandato negociador, flexible y manifestado oralmente⁶⁴.

No difiere mucho la deliberación en las Comisiones Permanentes Europeas de la Cámara de los Comunes, que se inicia con «la hora» de preguntas al Ministro, a la que sigue el debate propiamente dicho, con asistencia del representante gubernamental (que puede conocer la opinión de los parlamentarios), y que puede concluir con la aprobación de una moción⁶⁵.

Distinta es la vía seguida por la Cámara de los Lores, consistente en la elaboración por las Subcomisiones europeas de un número reducido de informes (aproximadamente veinticinco al año), que persigue un examen riguroso, profundo y detallado de los problemas planteados —tras recibir los testimonios de expertos, organizaciones sociales afectadas, etc.— y de los criterios propuestos para abordarlos. Los informes se someten a la deliberación del Pleno⁶⁶.

Sin ese carácter sistemático, todos los demás Parlamentos someten a deliberación, en Comisión o en Pleno, aquellos asuntos comunitarios más relevantes, con esa pretensión de control e influencia en los criterios gubernamentales⁶⁷.

⁶⁴ Cfr.: F. LAURSEN, *ob. cit.*, p. 46.

⁶⁵ Cfr.: A. J. CYGAN, *ob. cit.*, pp. 63-72.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 157 ss.

⁶⁷ En España nos encontramos lejos, al menos si atendemos a lo que en 1995 subrayaba el Ministro de Justicia e Interior en una comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el sentido de que «en España, por fortuna, nunca ha ocurrido el problema de la reserva parlamentaria que tienen otros colegas». Cfr.: *Diario de Sesiones*, V Legislatura de 3 de julio de 1995, p. 1673.

3. Ahora bien, para que esa influencia pueda ser eficaz es preciso que se lleve a cabo antes de la decisión, es decir, antes de la reunión del Consejo. Para ello, primero en Dinamarca y después en otros Estados se ha establecido una «reserva de examen parlamentario». Por ella 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.

Esta reserva parlamentaria se ha establecido con muy diversos instrumentos normativos: preceptos constitucionales (RFA y Austria), leyes (como en Holanda, si bien sólo respecto del tercer pilar y la Unión Económica y Monetaria), reglamentos parlamentarios (Gran Bretaña), convención constitucional (Dinamarca) e incluso mediante una Circular del Primer Ministro (Francia)⁶⁸.

También son diferentes las cláusulas de salvaguardia para el Gobierno —por urgencia u otros motivos de interés nacional—, que permiten salvar la reserva, con el compromiso de dar cuenta *a posteriori* a la Cámara; o incluso la fijación de un plazo (un mes en el caso francés), transcurrido el cual queda levantada la reserva.

Por otra parte, es evidente que las sanciones por incumplimientos de esa reserva sólo pueden tener una naturaleza política, sin afectar al proceso comunitario. Sin embargo, éste puede verse afectado sin duda alguna por esa invocación, como ha ocurrido en más de una ocasión. En el caso danés se ha hablado del *Folketing* como un «Estado más» o como «la Cámara de los Lores» de la Unión Europea. Su utilización por los Gobiernos puede servir de arma negociadora frente a otros Gobiernos que no la tienen reconocida. Por eso, quizás, merece un reconocimiento en los tratados que evite esa desigualdad, en los términos que después veremos.

IV.5. *Recapitulación*

1. La exposición indicada pretendía, en primer lugar, subrayar la gran diversidad de experiencias parlamentarias. Los factores que influyen en una opción más o menos intensa de participación parlamentaria son también muy variados y no resulta posible su examen detenido. Únicamente apuntaremos las que a mi juicio son más relevantes: tradición parlamentaria y papel que el Parlamento ocupa en el sistema político; el sistema de partidos políticos, particularmente en lo que se refiere a la disciplina parlamentaria; la naturaleza de los gobiernos, si son de coalición o de un partido con mayoría suficiente; grado de aceptación de la integración europea, tanto social como de los partidos parlamentarios; grado de consenso entre los partidos parlamentarios sobre la integración europea; estructura jurídica-constitucional del Estado, desde su

⁶⁸ *Vid. supra* apartado IV. 1.

configuración federal o regional, hasta la existencia de un Parlamento unicameral o bicameral.

2. Por algunos de los factores enunciados, determinados Estados miembros han optado por fórmulas más intensas de control y participación en los asuntos europeos. Se trata de decisiones autónomas cuya articulación jurídica, también muy diversa, se ha llevado a cabo en el ámbito interno y que, en mi opinión, así debe seguir siendo en el futuro. El papel que tenga que tener cada Parlamento nacional en el tratamiento de los asuntos europeos debe ser en principio una cuestión interna propia de la autonomía de cada Estado.

3. Sin embargo, no puede desconocerse las posibles interferencias que pueden producirse en el plano comunitario. Nos hemos referido, por ejemplo, a la «reserva de examen parlamentario» que los representantes de algunos gobiernos pueden invocar en las instancias comunitarias. Y tampoco podemos olvidar que la normativa comunitaria puede facilitar, cuando no hacer posible, esa participación parlamentaria nacional. No sólo para atender a los requerimientos de los Estados miembros más activos en este campo, sino porque con ello se refuerza la legitimidad democrática del más importante órgano decisor de la Unión Europea. Y finalmente también porque, antes o después, el resto de Parlamentos nacionales irán probablemente por ese camino.

V. CRITERIOS PARA UNA REFORMA DE LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ARQUITECTURA EUROPEA

1. Además de la tradicional autorización parlamentaria de los tratados comunitarios, los Parlamentos nacionales cumplen otra función esencial en el sistema institucional comunitario, consistente en reforzar la legitimidad democrática de su más importante órgano decisor, el Consejo. En tanto esta institución, de estructura intergubernamental, siga manteniendo e incluso aumentando las más amplias potestades legislativas y ejecutivas, más necesario será que los Parlamentos nacionales complementen la legitimidad democrática mediante el control e influencia sobre sus respectivos ministros.

La legitimidad democrática que los Parlamentos nacionales pueden proporcionar al Consejo se desenvuelve primordialmente en el plano interno de los Estados. Deben ser los ordenamientos internos quienes fijen las reglas y procedimientos. Así lo han hecho por los más variados instrumentos (desde circulares del primer Ministro o convenciones constitucionales sin constancia escrita, hasta su consagración constitucional).

La experiencia comparada enseña que no es posible —ni deseable, en mi opinión— establecer una fórmula uniforme de ejercicio del control democrático sobre los asuntos comunitarios por los Parlamentos nacionales. La concurrencia de una diversidad de factores políticos, jurídicos, sociales y culturales sitúan a cada Parlamento en un contexto propio, distinto del de otros. Apare-

cen, así, diferentes ritmos e intensidades en el grado de control parlamentario en general, y en particular en los asuntos comunitarios.

A pesar de esa intrínseca dimensión interna, los tratados y el resto del ordenamiento comunitario no pueden quedar al margen de esta cuestión. De una parte, pueden facilitar el control y participación que libremente decida cada Parlamento nacional en la actividad comunitaria; de otra, evitar interferencias que puedan afectar al correcto funcionamiento del procedimiento decisorio comunitario; y, finalmente, impedir también que se produzcan otras consecuencias no deseables, como el obtener posiciones de ventaja en la negociación política europea.

2. La línea iniciada en Maastricht y consagrada en Amsterdam sobre «información a los Parlamentos nacionales» creo que es la que razonablemente debe servir de base para futuras reformas. No sólo porque el carácter gradual propio de la construcción europea nos conduce a ello, sino, sobre todo, porque se acomoda a la actividad que están llevando a cabo buena parte de los Parlamentos nacionales. Por eso procederemos en primer lugar a avanzar alguna propuesta de reforma del vigente Protocolo del Tratado de Amsterdam.

- a) En lo concerniente al alcance del deber de información a los Parlamentos, no parece conveniente mantener ámbitos materiales exentos. Resulta poco convincente que la Política Exterior y de Seguridad Común y los procedimientos de cooperación reforzada queden al margen de esa remisión a los Parlamentos. Se trata de típicas materias propias del debate parlamentario, en las que además la posición del Parlamento Europeo es particularmente débil.
- b) Podría plantearse la posibilidad de que se produjese una selección de las propuestas comunitarias, de manera que los Parlamentos nacionales sólo recibiesen las más relevantes. Sin embargo, la ausencia de una adecuada jerarquía normativa —recuérdese la olvidada Declaración aneja al Tratado de Maastricht que abogaba por revisar esta situación— dificulta cualquier medida de esta índole.
- c) El *plazo* de 6 semanas para que los Parlamentos nacionales puedan ejercer el control democrático de sus ministros no es generoso pero puede ser suficiente (más sencillo hubiera sido fijarlo en dos meses). El problema es que debe ser un plazo real, lo que no ocurre en la mayor parte de los casos. Los trámites burocráticos dificultan en extremo ese traslado, como se ha detallado en nuestra exposición. Pero además, queda en poder de quien está sujeto a control (el Gobierno) la determinación del *dies a quo* de un plazo tan exiguo.

La solución óptima a este problema consistiría en que las propuestas y documentación fueran enviadas por el Consejo a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que lo hace a los Gobiernos. Le permitiría además tener constancia de la fecha de envío a efectos del cómputo del plazo.

Otra solución podría ser que fuera cada Gobierno quien remitiera la documentación a su Parlamento, pero dentro de un breve plazo que el propio tratado fijara y que se descontara del plazo de que dispone aquél. Esto es, que las

seis semanas que deben transcurrir como mínimo para la inclusión en el orden del día del Consejo de una propuesta de la Comisión comience a computarse a partir del transcurso que se conceda a los Gobiernos para la tramitación de aquélla a su Parlamento.

Por otra parte, también sería bueno que fuera la propia Comisión quien trasladase a los Parlamentos nacionales los documentos de consulta (libros blancos y verdes, y comunicaciones); con ello se salvaría la indeterminación actual sin que el asunto afecte tan directamente a los ejecutivos nacionales como en las propuestas legislativas.

3. El Protocolo se refiere también a la importancia de la *cooperación interparlamentaria*, con especial mención a la COSAC. El importante reconocimiento que esta Conferencia ha tenido en el Tratado de Amsterdam aconseja, en mi opinión, esperar a conocer lo que da de sí su aplicación. Se trata, sin duda, de un valioso foro de intercambio de información y opiniones entre un reducido número de parlamentarios especializados en los asuntos comunitarios. Sin embargo, el carácter necesariamente limitado y parcial de su actividad, como hemos tenido ocasión de mostrar, nos lleva a pensar en el carácter complementario de su papel, y nunca a considerarlo como cauce principal de participación parlamentaria nacional.

4. Al margen del Protocolo al Tratado de Amsterdam se han propuesto otras vías de participación parlamentaria nacional, como la creación de una *segunda Cámara* en la Unión Europea, con representantes de los Parlamentos nacionales y con competencias tasadas (aquéllas de mayor interés nacional: los pilares extracomunitarios, la ampliación de la Unión Europea, el sistema de recursos propios o la aplicación del principio de subsidiariedad)⁶⁹. Sin embargo, esta solución, defendida sobre todo por diversos sectores políticos franceses, poco puede ayudar, a mi juicio, a reforzar la participación nacional y en cambio puede complicar aún más el ya farragoso procedimiento legislativo europeo.

Poco ayuda porque no se acierta a ver cuál es el plus de legitimidad que otorgaría esa segunda Cámara con representantes de los Parlamentos nacionales. ¿Tendrían éstos mayor legitimidad que los eurodiputados elegidos por sufragio universal directo? ¿Nos olvidamos, quizás, de que el Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo fue la superación de una Asamblea compuesta por delegados de los Parlamentos nacionales, al modo de otras clásicas organizaciones internacionales (Consejo de Europa, UEO, OTAN...)? En realidad, mediante el «descubrimiento» de esa segunda Cámara estaríamos tan solo recuperando el viejo modelo de las asambleas parlamentarias internacionales y de los orígenes de las Comunidades.

⁶⁹ Véase una síntesis en A. MAURER: «National Parliaments after Amsterdam: adaptación Re-Calibration and Europeanisation by process», *ob. cit.*, p. 8. La doctrina también lo ha propuesto; *vid.*: E. U. PETERS-MANN: «Proposals for a new Constitution for the European Union: building-blocks for a Constitutional theory and Constitutional law of the EU», *Common Market Law Review* n.º 32, 1995, pp. 1123-1175.

Pero es que además puede contribuir a aumentar la complejidad de los procedimientos comunitarios hasta límites difícilmente soportables. Piénsese solamente en la introducción de una segunda Cámara en el procedimiento codecisorio, o en el de cooperación y la delimitación de sus competencias con el Parlamento Europeo⁷⁰.

Ahora bien, lo que definitivamente pone en cuestión esta idea es su escasa utilidad. Porque quienes la apoyan no están pensando, según creo, en que el Consejo pierde su papel preponderante, en cuyo caso esa nueva institución parlamentaria tampoco podrá llevar a cabo el control de aquél, o al menos lo hará con el mismo grado limitado e insatisfactorio con que ahora lo hace el Parlamento Europeo. Por eso, no aporta nada y complica más las cosas.

En realidad, son dos las opciones principales que tenemos: o bien aumentar significativamente las competencias del Parlamento Europeo y de la Comisión en detrimento del Consejo, o, si éste mantiene una posición como la actual, establecer cauces de control e influencia sobre sus miembros por los respectivos Parlamentos nacionales, como están haciendo ya algunos de ellos.

5. Por motivos análogos a los expuestos, debe considerarse con muchas cautela la *inserción de los Parlamentos nacionales en los procedimientos comunitarios*. Únicamente podría suscitarse respecto a algún supuesto extremo en que pudiesen verse afectadas las propias competencias nacionales.

Me refiero en particular a lo que el TCF alemán denominó «ampliación dinámica de los tratados vigentes basada en la aplicación generosa del entonces artículo 235 TCEE» (actual artículo 308 TCE)⁷¹. En la referida resolución se puso en cuestión la eficacia en Alemania del mantenimiento de esa práctica. Lo mismo ha ocurrido en Dinamarca⁷². Podría así suscitarse una hipotética posibilidad de reforma del artículo 308 TCE, en el sentido de que antes de la decisión final del Consejo éste deba someter el proyecto a la aprobación de los Parlamentos nacionales. A favor de esta opción podría esgrimirse que el rechazo de una Cámara se produciría con anterioridad a la aprobación final de la norma comunitaria, lo que simplemente obligaría a continuar negociando hasta encontrar un texto que pudiera ser aprobado por todos los Parlamentos. Los Parlamentos no se encontrarían de forma tan drástica con la disyuntiva entre el «todo o nada» típico de la ratificación de la decisión ya adoptada, y la consiguiente crisis que un rechazo en fase de ratificación siempre provoca.

Frente a ello cabe aducir, además del aumento de la complejidad procedimental, la distorsión que puede producir el entrecruzamiento de la actuación de las más importantes instituciones nacionales y comunitarias dentro de un

⁷⁰ Por eso la doctrina también ha sugerido fórmulas mixtas, como modificar la composición del Parlamento Europeo; la mitad de sus miembros como hasta ahora elegidos por sufragio universal directo, y la otra mitad con parlamentarios nacionales designados por sus Cámaras. Cfr.: J. LIPSIUS: «La Conférence intergouvernementale de 1996», *RTD eur.* 31 (2), abril-junio 1995, pp. 196-197.

⁷¹ STCF alemán de 12 de noviembre de 1993. FJ. C, II, 3. b).

⁷² Así lo declaró la sentencia del Tribunal supremo danés de 6 de abril de 1998 (I-361/1997, *Carlsen v. Rasmussen*). Véase un comentario en: T. HARTLEY: *Constitutional problems of the E.U.*, ob., cit., p. 157 ss.

procedimiento formalmente comunitario. La intervención de los Parlamentos nacionales, que siempre lo harían conforme a los ordenamientos internos respectivos, se insertaría en un procedimiento comunitario. ¿Cómo afectarían a éste los problemas que pudieran surgir en la tramitación nacional (vicios procedimentales, impugnaciones, etc.)? Es cierto que ya existen actos mixtos, en los que actuaciones nacionales se integran en el procedimiento comunitario —recuérdese, por ejemplo, el caso *Borelli* resuelto por el Tribunal de Justicia⁷³—. Pero se trata de procedimientos que se desenvuelven en el plano del Derecho administrativo, y no en el del Derecho constitucional. Aquí estamos ante típicos acuerdos políticos de órganos extracomunitarios que se integran en un procedimiento formalmente comunitario.

Tampoco parece acorde con la configuración de la Unión Europea como creación de los Estados, auténticos «señores de los tratados comunitarios». Chocar con esa concepción que los órganos que ostentan la máxima representación de las respectivas soberanías nacionales, en virtud de las cuales se crea esa nueva organización internacional, sometan su decisión final a una aprobación final de un órgano de esta última. En otras palabras, parece poco coherente que después de la intervención de todos los Parlamentos nacionales lo haga el Consejo, y que formalmente se trate de un acuerdo de éste.

Las dificultades que podría originar su funcionamiento práctico tampoco pueden obviarse. Incluso si se parte de una configuración negativa, es decir, de un plazo común para que los Parlamentos nacionales puedan manifestar su rechazo a la norma propuesta, y que de no hacerlo se entienda aceptada (de forma análoga a la segunda lectura del Parlamento Europeo en los procedimientos codecisorio y de cooperación). ¿Qué ocurriría si una Cámara rechaza la propuesta? ¿Continuarían las demás la tramitación? Las que ya lo han aprobado, tendrían que volver de nuevo a conocer el texto revisado ¿No podría ser entonces una peligrosa arma negociadora, muy tentadora para los Gobiernos que gozan de respaldo parlamentario suficiente? La confusión a que este procedimiento puede dar lugar en una Unión Europea ampliada es fácilmente previsible.

Pero es que, además, no hay necesidad de adoptar una reforma de esa índole. La solución más plausible, a mi juicio, se encuentra ya en los tratados. Se trataría de incorporar la cláusula de «recomendación de su adopción por los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales», como hacen, por ejemplo, el artículo 34.2 TUE y los artículos 190.4 y 269 TCE. Sin necesidad de tergiversar y complicar los procedimientos establecidos, mediante la introducción de esta cláusula los Parlamentos nacionales podrían reservarse la aprobación final de las decisiones de «ampliación dinámica» de la Comunidad Europea basadas en el artículo 308 TCE. Esta solución no sólo es respetuosa con la relevancia y posición de cada institución sino que permite también a las Cámaras ejercer los procedimientos de influencia previa en los

⁷³ Cfr.: STJCE de 3 de diciembre de 1992, R. 6313.

Gobiernos anteriormente descritos, máxime en este caso en que la última palabra la tiene el Parlamento.

6. No podemos olvidar finalmente que existen otros objetivos del proceso abierto con el Tratado de Niza y en particular me permito destacar uno: «la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado». El reforzamiento de la legitimidad democrática del sistema institucional comunitario que pueden procurar los Parlamentos nacionales no puede hacerse a costa de la eficacia, claridad y comprensión de los procedimientos. Sobre todo cuando hay opciones realistas y basadas en experiencias prácticas que pueden cubrir razonablemente ese objetivo sin merma de aquellos otros también merecedores de atención, como hemos intentado mostrar en este trabajo.