

# PARLAMENTO EUROPEO Y PARLAMENTOS NACIONALES: DOBLE LEGITIMIDAD EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Por FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

## SUMARIO

I. LA LEGITIMIDAD DE LOS PARLAMENTOS EN LA UNIÓN EUROPEA: 1. *Un punto de partida: la naturaleza jurídica de la Unión Europea.* 2. *Sobre el Parlamento Europeo.* 3. *Sobre los Parlamentos nacionales.*—II. LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ARQUITECTURA EUROPEA: 1. *El papel desempeñado hasta ahora por los Parlamentos nacionales.* 2. *Los trabajos de la Convención:* A) Las distintas propuestas manejadas en la Convención. B) El Informe Final del Grupo de Trabajo y el Anteproyecto de Tratado Constitucional.—III. ALGUNAS PROPUESTAS DE FUTURO.—IV. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

## I. LA LEGITIMIDAD DE LOS PARLAMENTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Nadie puede negar, a estas alturas, la originalidad del modelo comunitario de integración. La apuesta emprendida en 1951 con el Tratado de la, hoy extinta, Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue someter la voluntad de los Estados miembros a una autoridad independiente (denominada Alta Autoridad). Desde entonces, en las Comunidades Europeas se han producido importantes avances y sonados retrocesos. Entre aquéllos debemos aludir, sin ningún género de dudas, a la instauración de la Comunidad Económica Europea y a la conversión de la Asamblea consultiva en una Cámara elegida por sufragio universal, así como a la política de ampliación y profundización competencial. Pero, como se decía, también se han producido algunas regresiones, como es el abandono creciente del original modelo previsto en el citado Tratado. Ya en los Tratados de 1957 se rebaja el papel de la Alta Autoridad (el cambio de denominación no es caprichoso), que recibirá a partir de

ese momento el nombre de Comisión. Posteriormente se acrecienta el papel de los Gobiernos (con la consolidación del Consejo Europeo y, sobre todo, con la creación de políticas intergubernamentales, producida a partir del Acta Única Europea y que adquiere carta de naturaleza con el Tratado de la Unión Europea).

No deja de ser llamativo que el aumento de poder real del que disponen los Gobiernos estatales se haya visto acompañado de un constante incremento de los órganos que tratan de incidir en las decisiones adoptadas en Bruselas. Podemos así hacer referencia a los numerosos Comités que asesoran a la Comisión Europea y al Consejo de Ministros de la UE, así como a los referidos estrictamente con la comitología, pero esta lista debería extenderse, en un análisis de campo, al Comité de las Regiones, al Consejo Económico y Social y a los distintos foros parlamentarios que se han constituido en Europa (muy destacadamente, a la Conferencia de Órganos Parlamentarios Especializados en Asuntos Comunitarios, popularmente conocida por la COSAC, abreviatura derivada de su denominación en francés —*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*—).

En las siguientes líneas pretendemos examinar, precisamente, estos cauces de participación parlamentaria, limitando nuestro análisis a la implicación de los Parlamentos Europeo y nacionales en los asuntos europeos, aunque seamos conscientes de que el tema apuntado podría dar cobijo a otras cuestiones que superan, en el momento actual, nuestras intenciones. Hace pocas semanas Enoch Alberti Rovira distinguía, en una magnífica ponencia sobre *la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados*, dos enfoques: las redes y las esferas de decisión. Mientras que las redes de decisión hacen referencia al peso de cada Institución [y, por qué no, organismo] en el proceso de formación de la voluntad comunitaria, las esferas de decisión plantean una delimitación en los distintos ámbitos materiales o competenciales. Advertía el autor del riesgo de aumentar escalonadamente el número de sujetos que intervienen en el proceso decisorio comunitario porque tal medida contribuye a diluir la responsabilidad de cada uno de ellos. Otras propuestas, como es la vieja idea de convertir el Consejo de Ministros de la UE en la cámara alta (Senado) de un Parlamento Europeo bicameral también modifica y reformula la participación parlamentaria en el seno de la UE. Pero el análisis de estas proyecciones de futuro supera las pretensiones perseguidas con este estudio, porque nuestro empeño es examinar el problema planteado desde la óptica de la legitimidad que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales poseen para que su voz sea escuchada en el seno de la Unión Europea.

Procede determinar, en primer lugar, y éste es un problema previo, cuál es el lugar que los Parlamentos (Europeo y nacionales) merecen ocupar en la

construcción europea. Posteriormente daremos cuenta, en segundo lugar, de las propuestas manejadas en relación con los Parlamentos nacionales, hasta el momento, en la Convención Europea sobre el futuro de la UE. Finalmente, realizaremos algunas reflexiones sobre las líneas maestras que deberían plasmarse, a nuestro juicio, en la reforma de los Tratados.

### 1.1. *Un punto de partida: la naturaleza jurídica de la Unión Europea*

Determinar cuál es el lugar de los Parlamentos en la Unión Europea exige dar respuesta, previamente, a otra pregunta, que trate de establecer en dónde reposa la legitimidad democrática de la UE. Y para atender este requerimiento es preciso partir de una concepción, siquiera instrumental, de la naturaleza jurídica de la Unión Europea. Y como tal pretensión exigiría un esfuerzo doctrinal que nos alejaría de nuestro propósito inmediato, se me permitirá que me limite a ofrecer mi visión de este asunto, que he desarrollado con mayor extensión en otro lugar, y aunque sea, en el momento actual, minoritaria: las Comunidades Europeas siguen siendo, en el momento, actual, organizaciones internacionales, aunque hayan desarrollado un modelo institucional muy alejado de la típica organización de Derecho internacional del siglo XIX (que, por cierto, tampoco fue la única presente entonces).

Sin entrar ahora a examinar las implicaciones que se derivan de esta concepción del proceso comunitario europeo, que afecta a materias muy dispares, interesa subrayar, en el contexto del presente estudio, que la legitimidad de las Comunidades Europeas reposa, en el momento actual, en los Gobiernos de los Estados que la sustentan. Aunque no se pueda negar cierta representatividad a otras instituciones y órganos (Parlamento Europeo, Comité de las Regiones, etc.), son los representantes estatales los que instauran y dirigen la organización europea.

Aunque puede discreparse, a buen seguro, de esta interpretación, pocas dudas dejan respecto de estos extremos la génesis y el contenido de los Tratados europeos. Los distintos Tratados que conforman el Derecho comunitario originario (aunque posiblemente no lo agoten) han sido negociados y firmados por los Gobiernos de los Estados miembros. Ha sido voluntad de tales gobiernos rodear el principal órgano de decisión de las Comunidades Europeas de otras Instituciones y conferir a las mismas de ciertas facultades (jurídicamente garantizadas, en la medida en que han previsto igualmente la creación de un Tribunal de Justicia propio). Puede seguirse afirmando hoy que los Gobiernos de los Estados miembros son los señores de los Tratados, al menos en lo referido a su gestación.

Es más discutible que esta afirmación sea igualmente válida para la reforma de los Tratados, al menos si utilizamos, exclusivamente, una perspectiva formal. Centrándonos ahora en el papel de la Comisión referido a la reforma de los Tratados, reflejado en el artículo 48 TUE, es suficiente recordar que puede impulsar la reforma (aunque hasta el momento nunca lo haya hecho) y que participa en las negociaciones. Sin embargo, puede cuestionarse si, desde un punto de vista práctico, tal formalidad podría oponerse a una actuación contraria de los Gobiernos o, si se prefiere, si un incumplimiento del citado precepto podría ser sancionado. Sin llegar a compartir en este punto el escepticismo de Hartley sobre el limitado papel del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es forzoso reconocer que estamos ante negociaciones entre Estados que a la postre precisan del acuerdo de sus Gobiernos. Un buen ejemplo, que muestra el pragmatismo siempre presente en las organizaciones interestatales, es la difundida Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo y adoptada el 12 de diciembre de 1992 en Edimburgo, relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el TUE. Como se recordará, dicho documento sirvió para vencer las reservas mostradas por Dinamarca a determinados aspectos del Tratado de Maastricht.

Si lo afirmado hasta el momento es correcto, procede preguntarse, en el marco del presente estudio, qué legitimidad poseen las instituciones parlamentarias europeas y nacionales. De la respuesta que demos a estos interrogantes se derivarán, a buen seguro, interesantes consecuencias.

## 1.2. *Sobre el Parlamento Europeo*

Desde hace lustros se viene afirmando, por una amplísima parte de la doctrina, que el Parlamento Europeo, como instancia que expresa la representación democrática de forma primigenia (y no, como los gobiernos, tamizada a través de las votaciones parlamentarias que los conforman), debería ocupar una posición central en el entramado institucional comunitario. Consecuencia directa de esta aseveración es la constatación de la existencia de un déficit democrático en el seno de la Unión Europea. Y esta idea se ha convertido en una suerte de mito en el mundo del Derecho comunitario, que pocos se atreven a discutir.

Y, sin embargo, es importante hacer notar que esta tesis parte de unas premisas bastante débiles y, lo que es más importante, genera algunas consecuencias que es oportuno no perder de vista. Aunque no podemos, en un trabajo de estas características, entrar a examinar detalladamente ni la naturaleza del Parlamento Europeo cómo institución ni sus funciones, puede ser

oportuno aportar algunos datos que nos permitan ponderar su importancia en el engranaje orgánico de la Unión.

Hemos de partir, para ello, de lo previsto en el artículo 189 TCE, cuando dispone que el Parlamento Europeo se compone de «representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad». Estamos pues, ante una Cámara que no representa al pueblo europeo (entre otros motivos, porque éste no existe), sino a los pueblos de los distintos Estados que forman parte de la UE. Su legitimidad, como la de los propios gobiernos, tiene, pues, un origen estatal y no supraestatal.

Es verdad, sin embargo, que en los sufragios europeos se pueden elegir a representantes de las mayorías y de las minorías políticas de los distintos Estados miembros. Y este dato, si bien sirve para dotar de una legitimidad suplementaria al Parlamento Europeo sobre los representantes de los Gobiernos estatales, pone igualmente de manifiesto sus límites. Desde un punto de vista dogmático, porque es imprescindible que en las organizaciones internacionales el Estado sostenga una voz única (cuestión distinta es, como luego veremos, los procedimientos internos de conformación de la decisión nacional). Desde un punto de vista práctico, porque las diferencias políticas que median entre los distintos eurodiputados elegidos en un mismo país no evitarán que suelen actuar, por lo general, al unísono y en defensa de los intereses estatales.

El único gran acuerdo que ha habido siempre en el Parlamento Europeo ha sido el referido a la invocación de que la propia Cámara tenga un lugar propio en la construcción europea. No es preciso glosar aquí el activismo parlamentario producido en los últimos cincuenta años, en el que se encuadran desde la propia lucha por denominarse Parlamento, abandonando el originario nombre de Asamblea, hasta el empeño de dictar, por su propia autoridad y con el refrendo de los Parlamentos nacionales, una Constitución europea en 1994, entre otras muchas actuaciones. La principal conquista conseguida es, sin ningún género de dudas, el procedimiento de codecisión, que le permite actuar, en pié de igualdad, con el Consejo de Ministros de la UE para la elaboración de una buena parte de las normas comunitarias.

Podría pensarse que el proceso de codecisión no es más que un punto de inflexión en la larga traslación del poder que viene teniendo lugar desde hace medio siglo (y, muy especialmente, desde los años setenta), y que favorece al Parlamento Europeo respecto del Consejo de Ministros de la UE. Pero no es posible compartir este parecer. A nuestro entender, la codecisión es un punto de llegada, sin que sea conveniente ir más lejos en la atribución de poderes normativos al Parlamento Europeo. Y esta opinión se fundamenta, una vez más, en motivos dogmáticos y de oportunidad. Comenzando por aquéllos, es oportuno subrayar la conveniencia de que el Consejo de Minis-

tros de la UE siga teniendo la última palabra sobre los acuerdos comunitarios, en la medida en que estos incidan en los ordenamientos internos. La instauración de un procedimiento de decisión que orillara al Consejo de Ministros de la UE en detrimento del Parlamento Europeo llevaría a que, en situaciones de conflicto entre ambas Instituciones, el Consejo de Ministros se zafara de tal control acudiendo a los clásicos mecanismos intergubernamentales propios del Derecho internacional. Y tal actuación no solamente afectaría a los intereses del Parlamento Europeo; condicionaría asimismo a la importante función que cumple el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Resulta así, a la postre, que el Derecho de la Unión Europea reposa sobre unos mimbres convencionales que condicionan no solamente su origen, sino que inciden también en los aspectos más destacados de su evolución. De ahí que no sea impensable que en la medida en que se compliquen los procesos comunitarios de decisión, confiriendo mayores facultades a la Comisión y al Parlamento Europeo, se desarrollen paralelamente nuevos mecanismos de cooperación intergubernamental.

### I.3. *Sobre los Parlamentos nacionales*

¿Y qué ocurre con los Parlamentos nacionales? ¿Deben participar éstos en la formación del Derecho comunitario derivado? Antes de responder tales cuestiones es oportuno realizar algunos comentarios acerca del mismo término utilizado (*parlamentos nacionales*), que contribuirán a delimitar con mayor precisión el objeto de este estudio.

En los Estados políticamente descentralizados (ya sean Estados regionales o federales) hay una pluralidad de parlamentos. Mientras que uno representa al Estado en su conjunto, otros sirven a entidades territoriales más limitadas (la región o el Estado federado). Pues bien, la expresión Parlamentos nacionales, vertida en este trabajo, alude siempre a los Parlamentos estatales (si se prefiere, centrales), dejando de lado el eventual papel que puedan y, en su caso, deban jugar los Parlamentos regionales o subestatales. La adopción de esta perspectiva no se justifica en que solamente aquél se vea privado de facultades que le eran propias, puesto que lo mismo acontece con éstos, sino en que las medidas que pueden hacer cesar o, cuando menos, atenuar tal pérdida de protagonismo parlamentario no pueden ser las mismas.

Centrando, pues, nuestra mirada en los Parlamentos estatales, debemos hacer notar cómo sus funciones y poderes efectivos se han visto alterados como consecuencia de la integración de sus respectivos Estados en la UE. Y

para comprender en qué términos se ha producido tal variación es conveniente partir de las facultades que las Constituciones estatales suelen conferirles en el plano internacional.

Desde una perspectiva general siguen siendo válidas, en lo esencial, las palabras pronunciadas por Richard-Joseph Timoléon de Lédignan Saint Michel, Conde de Roys, en la Sesión de la Asamblea Nacional celebrada el 23 de febrero de 1880, cuando señalaba que «nosotros (los diputados), no podemos limitar el derecho que al Gobierno concede nuestra Constitución de concluir Tratados de comercio. Si estos Tratados no nos parecen conformes a los intereses del país, nos negaremos a sancionarlos; este es nuestro derecho, pero al Gobierno le corresponde negociarlos y presentárnoslos». Éste es el esquema que sigue inspirando la mayoría de las Constituciones de nuestro entorno: mientras que el Gobierno es quién negocia y acuerda los Tratados internacionales, el Parlamento ejerce un control *a posteriori*, en el que se autoriza o deniega la ratificación del Tratado concertado por su Gobierno. Como es sabido, en nuestro país se prevé que la autorización parlamentaria revista forma de Ley orgánica cuando se refiere a Tratados que ceden competencias derivadas del ejercicio de la soberanía (art. 93 CE), y éste ha sido el cauce utilizado para la autorización de los Tratados firmados en el ámbito de la UE. En este punto no se ha suscitado, en nuestro país, problema alguno ni se aprecia que haya carencias en el sistema que merezcan ser subsanadas.

Es obligado recordar, sin embargo, que las Comunidades Europeas y los Gobiernos, en los pilares intergubernamentales inscritos en la Unión Europea, tienen capacidad para dictar normas, y es aquí donde empiezan los problemas de legitimidad. Estos surgen por la emisión de normas generadas en el entorno de la UE que no son, en principio, controladas por los Parlamentos nacionales y que se imponen sobre sus leyes en virtud del principio de primacía establecido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Para comprender el alcance y, lo que es más importante, la naturaleza del problema que acaba de ser apuntado, es conveniente recordar algunos datos de nuestra organización constitucional, que, en términos generales, son extrapolables a casi todos los Estados europeos (incluido, en la práctica, el francés, pese al tenor literal empleado en los arts. 34 y 37 CF). En primer lugar, y a esta cuestión ya hemos aludido, en las Comunidades Europeas la institución esencial no es, como en los Estados, el Parlamento Europeo, sino el Consejo de Ministros de la UE, que actúa de la misma forma que los viejos congresos, propios de las organizaciones internacionales. Esta institución está compuesta, como es sabido, por un representante estatal que posea rango ministerial. Esto supone que son, en la práctica, los Gobiernos estatales los que adoptan acuerdos en Bruselas que despliegan efectos inmediatos en

los ordenamientos internos, sin que sea precisa autorización alguna de los Parlamentos nacionales para ello.

El segundo dato que queremos traer a colación es la perspectiva constitucional del problema. Es sabido que el Parlamento nacional ocupa en la organización estatal una posición nuclear, en la medida en que es la única instancia que representa el pluralismo político de una sociedad en un momento dado. Aglutina, así, las mayorías y las minorías parlamentarias y cristaliza, a través del debate público, el principio democrático, siendo esencial el papel que desempeña no solamente como órgano constitucional (encargado de aprobar la Ley) sino también como institución (que cristaliza tal debate público) (Manuel Aragón Reyes). No es sorprendente, a la vista de estos datos, que en las Constituciones estatales se hayan establecido garantías y cautelas para garantizar la existencia de tal debate público.

Una de tales previsiones es la referida a la reserva de Ley, principio contenido en un buen número de Constituciones europeas que pretende asegurar la intervención del Parlamento nacional cuando se pretende elaborar normas que abordan determinadas materias. Dicho principio, consagrado en diversos preceptos y grados en la Constitución española, no se recoge, como en el pasado siglo, con el fin de asegurar una esfera de poder del Parlamento frente al ejecutivo (entre otras razones, porque hoy éste depende de aquél); opera, por el contrario, como un deber que pesa sobre las Cortes Generales que limita el poder de la mayoría de soslayar el debate de tales cuestiones con las minorías parlamentarias acudiendo al cómodo expediente de la deslegalización, asegurando, por esta vía, el principio democrático. El principio de reserva de Ley supone, pues, que el Gobierno no puede regular, por sí solo, determinadas materias, debiendo celebrarse, en tales casos, un debate público en las Cámaras.

El último dato que queremos aportar, el tercero, es el que sirve para evidenciar los problemas que suscita la emisión de normas comunitarias (en sentido lato, incluyendo también las referidas a los pilares intergubernamentales). Se ha afirmado, y es verdad, que el Gobierno no puede regular por sí solo ciertas materias, pero igualmente cierto es que sí puede hacerlo con el acuerdo de sus socios europeos en el marco del Consejo de Ministros de la UE. El límite impuesto por el principio de reserva de Ley se difumina cuando la norma emana de las instituciones europeas, aunque a su conformación haya contribuido un Gobierno que no podría haber tomado una decisión similar en el ordenamiento interno. Y de esta forma, se quiera o no, se altera la posición constitucional que ocupan en nuestro ordenamiento constitucional las Cortes Generales.

Tal alteración es especialmente visible, como se ha pretendido hacer notar, cuando la norma afecta a las materias reservadas a la Ley, pero es obliga-

do reseñar que también se produce cuando afectan a cuestiones que se encuentran reguladas, en el plano interno, por disposiciones de carácter reglamentario. Tal afectación se produce por la especial rigidez que presentan las normas comunitarias, heredada de la que se predica de los Tratados internacionales. Esto impide que el Parlamento pueda ocuparse, *pro futuro*, de tales cuestiones, y constriñe así su actuación política (lo que, dicho sea de paso, hace igualmente criticable la previsión contenida en el art. 94.2 CE).

A la vista de las consideraciones realizadas hasta el momento no parecerá aventurada la afirmación de que estamos ante un problema que se incardina en la estructura constitucional de los Estados que forman parte de la Unión Europea. De ahí que en algunos Estados de nuestro entorno se hayan instaurado mecanismos que, con mayor o menor fortuna, han pretendido que el Parlamento nacional pueda incidir, a través de técnicas de control que se ejercen sobre la actuación del Gobierno de turno, en la formación del Derecho comunitario derivado. Pero, aunque estamos, como ya se ha dicho, ante un problema de orden constitucional, también se ha planteado la existencia del mismo en el marco de la Unión Europea. En este sentido, podemos recordar la Declaración 13 aneja al Tratado de Maastricht, el importante Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales que acompaña al Tratado de Amsterdam y, como muestra más reciente, la Declaración sobre el futuro de la Unión aprobada con ocasión del Tratado de Niza. Como es sabido, en este documento se plantea, como una de las cuatro grandes cuestiones que se debatirán de cara a la próxima reforma de los Tratados comunitarios, cuál debe ser «la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea».

## II. LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ARQUITECTURA EUROPEA

### II.1. *El papel desempeñado hasta ahora por los Parlamentos nacionales*

En los últimos lustros se ha producido un profundo debate sobre cuál debía ser el lugar de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Dejando de lado su intervención respecto de los Tratados comunitarios, que nadie discute, ha sido más polémico determinar su legitimidad para intervenir en los asuntos europeos ordinarios, así como el alcance de tal eventual implicación.

Podemos señalar que dos han sido, *grosso modo*, las direcciones apuntadas para superar los problemas de legitimidad democrática a los que ya se ha hecho sobrada referencia. En primer lugar, se ha señalado que estamos ante un dilema europeo, que debía ser resuelto a este mismo nivel. Pero esta

misma afirmación comparten quienes defendieron (sobre todo en un primer momento) que la legitimidad de los Parlamentos nacionales debía traspasarse, sin más complicaciones, al Parlamento Europeo y quienes han promovido la creación de un nuevo órgano de representación de los Parlamentos nacionales a escala europea.

Es comprensible que el Parlamento Europeo, viendo que se abría un nuevo frente de exigencias que podían contribuir a debilitar aún más su posición, haya sostenido de forma reiterada que el traspaso de competencias de los Estados a la Unión Europea debe verse acompañado de mayores poderes de control en favor de su institución. Este empeño, que se ha matizado en los últimos años, parte, como ya adelantamos, de una premisa errónea: la atribución al Parlamento Europeo de la principal legitimidad del proceso europeo de integración. Si se comparte la tesis, expuesta en líneas anteriores, de que la legitimidad de la Unión Europea sigue siendo hoy primordialmente estatal, se entenderá que los Parlamentos nacionales quieren incidir en los asuntos europeos.

Tal influencia puede ser alcanzada, en lo que ahora interesa, en el plano europeo. Y esto supone la integración de los distintos Parlamentos nacionales en un foro europeo. Algunas experiencias ya se han producido en este sentido, pero de todas ellas destaca, con luz propia, la COSAC. Desde su primera reunión, celebrada en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989, se celebra cada seis meses bajo los auspicios del Parlamento nacional cuyo Gobierno presida, en cada momento, la Unión Europea. A la misma acuden seis representantes del Parlamento nacional y del Parlamento Europeo y, en calidad de observadores, tres representantes de los Parlamentos de los países candidatos a la adhesión (art. 4.2 del Reglamento COSAC).

En el seno de la COSAC se ha debatido, de forma frecuente, cuál era el papel que tal foro debía de jugar en el entramado comunitario. Mientras que algunas voces defienden que la misma no puede hurtar el protagonismo al Parlamento Europeo y/o a los Parlamentos nacionales, otras defienden la atribución de poderes más concretos a dicho órgano, referidos, por ejemplo, al control del principio de subsidiariedad. Especialmente beligerantes han sido, en este punto, las delegaciones parlamentarias francesas, apostando casi siempre por la concesión de un poder consultivo a la COSAC. Estas aspiraciones se han visto satisfechas, en alguna medida, con el citado Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam, que contempla la posibilidad de que la COSAC pueda dirigir las contribuciones que estime conveniente sobre las actividades legislativas de la Unión.

Aunque la COSAC se ha constituido, en la práctica, como un privilegiado foro europeo de encuentro de los Parlamentos nacionales, es obligado señalar que, a lo largo de estos años, se han propuesto otros mecanismos de ar-

ticulación colegiada de los Parlamentos nacionales. Siguiendo la nota de reflexión de la Convención dirigida a promover el debate sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea (CONV 67/02, de 29 de mayo, punto 27 ss.), podemos recordar, de un lado, la pretendida instauración de organismos que actuarían puntualmente en el seno de la UE. Podría tratarse de una Convención, reunida para las futuras reformas de los Tratados (a la imagen de la creada para la elaboración de la Carta de los derechos fundamentales de la UE) o de un Congreso (una Conferencia Permanente de los Parlamentos —Europeo y nacionales—, forjada a la imagen del encuentro o *Assises* de Roma que tuvo lugar entre los días 27 y 30 de noviembre de 1990 con el fin de examinar la reforma de los Tratados, y que también analizaría las grandes líneas políticas de la UE —respeto del principio de subsidiariedad, el «estado de la Unión»...—, en dos o tres encuentros anuales). Frente a estas propuestas, otras defienden la creación de una nueva Cámara permanente, aunque se cuestiona si ésta debe ser autónoma respecto del Parlamento Europeo, o si, como ha esgrimido el Senado francés en el pasado, debe integrarse como Cámara alta o de representación territorial de un nuevo Parlamento Europeo de corte bicameral. En uno u otro caso se plantea un problema común, relativo a la determinación del número de representantes que tendría cada Parlamento nacional (que podría ser el mismo para todos ellos o hacerse depender del volumen de las distintas poblaciones estatales). Si se optara por la instauración de un parlamento europeo bicameral, los representantes del Senado Europeo desempeñarían un doble mandato, a la vez nacional y europeo.

En líneas anteriores se han mostrado diversas propuestas que apuestan, en definitiva, por establecer nuevos foros europeos en los que los Parlamentos nacionales puedan recuperar parte de los poderes que han perdido. Hay quienes piensan, sin embargo, y ésta constituiría la segunda forma de resolver los problemas apuntados, que lo que los Parlamentos nacionales deberían hacer es establecer novedosas técnicas de control sobre la actuación europea de sus respectivos Gobiernos. Frente a las soluciones europeas, examinadas con anterioridad, se encuentran, pues, en segundo lugar, las soluciones nacionales.

El establecimiento de nuevas técnicas de control parlamentario sobre las decisiones que los ministros adoptarán en Bruselas no es difícil de justificar, sino que surge como remedio tendente a evitar (o, siendo más realista, atemperar) el desplazamiento político al que se ha visto sometido el Parlamento nacional a partir de la integración de su Estado en la UE. De ahí que las técnicas ordinarias de control se revelen insuficientes cuando se tratan de utilizar en un contexto tan singular como es el de la UE.

Antes de recordar, aunque sea de forma necesariamente breve, qué técnicas se han desarrollado en los distintos Parlamentos nacionales es oportuno

señalar, con carácter general, que estamos ante un reto que será atendido, por cada uno de los Parlamentos nacionales afectados, en el marco de la organización y, sobre todo, de las prácticas constitucionales propias de cada Estado miembro (*vid.* CONV 67/02, de 29 de mayo, punto 13). Este dato es esencial para comprender bien los motivos por los que, mientras que en algunos Estados se han establecido ambiciosos mecanismos de control, en otros tales técnicas tienen una naturaleza meramente testimonial. Este problema, como otros muchos propios del Derecho Constitucional, guarda relación con la cultura constitucional, de la que se ha ocupado entre nosotros Pedro Cruz Villalón. Y tal diferencia explica que mientras que en algunos Estados los Parlamentos hayan protegido su función con especial beligerancia (Dinamarca, Francia, Alemania, Gran Bretaña...), en otros no se hayan tomado estos asuntos demasiado en serio (Italia, España...). Se ha generalizado, esto sí, la creación de comisiones parlamentarias, u órganos de similar corte, encargados del seguimiento de los asuntos europeos.

Es sabido que, durante muchos años, el Parlamento-buque en esta materia ha sido el *Folketing* danés, en sí mismo considerado por Jacques Delors como un Estado más cuando era Presidente de la Comisión Europea. La Comisión parlamentaria del *Folketing*, la *Europaudvalget*, actúa en nombre de la Cámara y recibe al Ministro correspondiente antes de que se celebre el Consejo de Ministros donde se pretende adoptar una iniciativa normativa, para oír sus explicaciones, debatir sobre la citada iniciativa y fijar un mandato de negociación que, si bien carece de naturaleza normativa, vincula políticamente al Ministro y le indica la postura que deberá defender en Bruselas. Tal sujeción se asegura mediante la eventual comparecencia *a posteriori* del Ministro para dar cuenta de su actuación en Bruselas.

El Parlamento británico y el francés también se muestran profundamente convencidos de la importancia que su institución ocupa en el entramado constitucional, y no están dispuestos a cederla en manos del Gobierno. Tanto el *Folketing* danés como las Comisiones parlamentarias de la *House of Commons* y de la *House of Lords* han establecido una interesante técnica. Hacemos alusión a la *scrutiny reserve*. Esta institución no solamente impide que el Gobierno pueda separarse unilateralmente del mandato dado por la respectiva Comisión parlamentaria cuando la propuesta se modifica en el seno del Consejo de la UE; implica también que aquél no puede negociar ningún acuerdo si éste no ha podido ser previamente examinado por su Parlamento. Por su parte, el Parlamento francés, además de haber propiciado unos muy ricos debates (no exentos, cuando ello es menester, de crítica) entre las mayorías parlamentarias y los Gobiernos que sustentan, ha realizado algunas sugerentes propuestas acerca de la actuación colegiada de los Parlamentos nacionales que se han examinado *supra* y ha exigido (y conseguido) un ince-

sante incremento de los poderes de las Delegaciones creadas en el seno de ambas Cámaras. Desde un punto de vista general, es obligado recordar que el control parlamentario en los asuntos europeos ha alcanzado en Francia rango constitucional, primero a través de la introducción en el texto constitucional de un nuevo artículo 88.4 (a través de la Ley Constitucional 92/554, de 25 de junio —*JORF* del 26 de junio, pág. 8406—), que después ha sido potenciado (mediante la Ley constitucional 99/49, de 25 de enero —*JORF* del 26 de enero de 1999—). Pero es oportuno señalar también que en el país galo se han producido muchas mejoras concretas en el control parlamentario debidas a prácticas parlamentarias, pudiendo recordar entre otras muchas (plasmadas, por ejemplo, en las Leyes Josselin o Pandraud, de 1990 y 1994, respectivamente) la circular del Primer Ministro de 19 de julio de 1994, relativa a la toma en consideración de la posición del Parlamento francés en la elaboración de actos comunitarios (en el sentido dado a esta última expresión en la Unión Europea), que ha introducido la reserva de examen parlamentario en el Derecho francés.

También en Alemania se ha conferido realce constitucional a la cuestión que nos ocupa (y lo mismo se ha hecho con la articulación de las entidades territoriales políticamente descentralizadas en los asuntos europeos) a través de la trigésimo octava Ley de reformas constitucionales, de 21 de diciembre de 1992 (*Bundesgesetzblatt* I, pág. 2086), incrementando los poderes del Bundestag y extrayendo algunas consecuencias prácticas de la consideración del Bundesrat como Cámara de representación territorial, y de la aprobación de sendas leyes el 12 de marzo de 1993 que desarrollaron estos aspectos. La referida a la cooperación entre el Gobierno Federal y el Bundestag en materias de la UE, confirió especial relevancia a la Comisión especializada en asuntos europeos del Bundestag.

En otros Estados, como ya se ha adelantado, los cambios han sido más formales que sentidos. En nuestro país, y a diferencia de lo ocurrido en los Parlamentos bicamerales de nuestro entorno, se optó desde el primer momento por la creación de una Comisión Mixta Congreso-Senado (para las Comunidades Europea primero —Ley 47/1985, de 27 de diciembre. *BOE* 312, de 30 de diciembre, cuyo artículo 5 fue modificado por la posterior Ley 18/1988, de 1 de julio. *BOE* 161, de 6 de julio—, y para la Unión Europea después —Ley 8/1994, de 19 de mayo. *BOE* 120, de 20 de mayo—). La última Ley ha reforzado los poderes de la citada Comisión Mixta, y aunque ésta ha ejercido en ocasiones tales poderes con toda su extensión (superando, incluso, en contadas ocasiones, las posibilidades que la Ley le concedía), se aprecia en su funcionamiento diario una cierta atonía. Aunque no es posible, en un trabajo de estas características, tratar de desentrañar con cierto rigor las causas de tal fenómeno, se me permitirá apuntar, desde una perspectiva

politológica, la excesiva centralización de los partidos políticos (de tendencia presidencialista), que ha provocado algunos efectos indeseables. El que más nos interesa señalar aquí es que el parlamentario (sobre todo, el que sustenta en cada momento al Gobierno) ha renunciado, en aras a una criticable visión de la disciplina de partido, a defender la autonomía de la Cámara y a garantizar su implicación en las principales decisiones políticas y, lo que aquí es más relevante, en los asuntos europeos.

En líneas anteriores se ha recordado, brevemente, las principales vías, europeas y estatales, que los Parlamentos nacionales han transitado hasta el momento para tratar de asegurar su influencia política en los asuntos europeos. Nuestro siguiente objetivo es tratar de saber si los debates que han tenido lugar con ocasión de la futura reforma de los Tratados comunitarios nos permiten entrever cuál será el futuro en esta materia.

## II.2. *Los trabajos de la Convención*

### II.2.A) *Las distintas propuestas manejadas en la Convención*

Como es sabido, la actual CIG se ha articulado en torno a una Convención, como ya ocurriera en relación con la Carta de los derechos fundamentales de la UE, que fue solemnemente proclamada por los Presidentes de las principales Instituciones comunitarias con ocasión del Consejo Europeo de Niza. La Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE ha concretado los interrogantes referidos al papel de los Parlamentos nacionales (¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?) y ha concretado el perfil orgánico y las funciones de la Convención.

Las aportaciones enviadas a la Convención no son, en el punto que a nosotros nos interesa, ni especialmente numerosas ni contienen datos de gran interés. Podemos recordar, en primer lugar, que Michel Barnier, Comisario responsable de la política regional y de la reforma de las instituciones, se ha mostrado contrario a la creación de una segunda Cámara europea y ha apostado por la mejora de los mecanismos parlamentarios de control que puedan ejercerse en cada uno de los Parlamentos nacionales. Ésta es la dirección apuntada también en el tramo final de la Conferencia pronunciada por Jacques Delors ante la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional francesa el 19 de junio de 2001. En este mismo escenario se celebra,

dos días después, un encuentro entre parlamentarios franceses, de la Asamblea Nacional y del Parlamento Europeo, en el que se insiste en la necesidad de intensificar los vínculos existentes entre ambos foros parlamentarios (eurodiputados Duhamel y Grossetête) y se cuestiona, al hilo de la propuesta del primer ministro de instaurar un Congreso de Parlamentos, la eventual creación de una asamblea formada por representantes de los Parlamentos nacionales que podría encargarse del control del principio de subsidiariedad (o la concesión alternativa de un derecho de veto a los mismos Parlamentos estatales) (eurodiputado Berthu).

Mayor interés presenta, en este punto, el trabajo desarrollado por la propia Convención. Debemos comenzar reseñando la creación de un grupo de trabajo sobre «El papel de los Parlamentos nacionales». Este y los restantes grupos de trabajo creados no deben sustituir al órgano plenario, sino limitarse a examinar «más detenidamente cuestiones específicas, determinadas a raíz de los debates del Pleno y en función de éstos, con el fin de que informaran a la Convención sobre las posibles opciones en estas cuestiones específicas. Las cuestiones políticas de alcance general seguirían discutiéndose en el pleno» (CONV 97/02, de 19 de junio, punto 36).

Las cuestiones que debe tratar de examinar el grupo de trabajo sobre Parlamentos nacionales (cuya composición definitiva puede consultarse en CONV 77/1/02 REV1, de 14 de junio, pág. 5) son las siguientes: ¿Cómo desempeñan su papel los Parlamentos nacionales en la actual arquitectura de la Unión Europea? ¿Cuáles son las modalidades nacionales que mejor funcionan? ¿Es necesario plantear nuevos mecanismos o procedimientos a escala nacional o europea? (Mandato dado al grupo en CONV 74/02, de 30 de mayo, y en CONV 124/1/02 REV 1, de 21 de junio, pág. 3).

De conformidad con lo previsto en el último documento citado, el Grupo se reunió por primera vez el 26 de junio de 2002 (orden del día publicado en CONV 92/02, de 11 de junio y resumen de la reunión en CONV 128/02, de 1 de julio). En esta primera sesión se abordaron tres tipos de cuestiones. En primer lugar, se concretaron algunas cuestiones de procedimiento, referidas a la difusión que se daría a las sesiones (que son abiertas al público y que se resumirán en documentos de la Convención) y a la conveniencia de que los miembros del Grupo pudieran presentar breves documentos de trabajo. En segundo lugar, se establecieron algunas concreciones referidas al mandato recibido y al programa de trabajo. La Presidencia realizó especial hincapié (en CONV 74/02) en el examen de la forma en que los Parlamentos nacionales controlan a sus respectivos Gobiernos, a la conveniencia de que su control se extendiera a la aplicación del principio de subsidiariedad y al papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea (relación e interacción entre las instituciones europeas y los Parlamentos nacionales y maneras de

mejorarlas). Tras establecer un programa de trabajo (en el que se fijaban previsiones para las reuniones que se pretendían celebrar los posteriores 10 de julio —actual papel de los Parlamentos nacionales en la UE y un primer debate sobre los medios jurídicos para controlar el principio de subsidiariedad—, 18 de julio —reunión con el Grupo I sobre el principio de subsidiariedad, por confirmar—, 11 de septiembre —sobre las experiencias nacionales de control— y 19 de septiembre —en la que intervendrían representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión para examinar las cuestiones referidas a la cooperación entre el PE y los Parlamentos nacionales, la información que reciben estos últimos y las propuestas de cambios en el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea—), se abrió un debate sobre el mismo, en el que algunos miembros apostaron por la previsión de un control previo y de naturaleza política de la aplicación del principio de subsidiariedad, la conveniencia de comparar los sistemas nacionales de control parlamentario sobre la actuación europea de su Gobierno y la conveniencia de mejorar la transmisión de información y los contactos interinstitucionales.

La convocatoria de la reunión del 10 de julio de 2002 se atuvo a lo previsto (CONV 129/02, de 2 de julio), y en ella se abordaron dos cuestiones (el acta de la sesión puede consultarse en CONV 198/02, de 16 de julio). De un lado, y al hilo del estudio presentado por Andreas Maurer (y que fue publicado como Documento de trabajo 8, de 9 de julio), se examinó el papel de los Parlamentos nacionales en la UE, realizando diversas consideraciones referidas a la función simbólica del control ejercido por los Parlamentos nacionales (fomentando una toma de conciencia y un apoyo ciudadano a la legislación europea), su eficacia real (esto es, saber en qué medida se utilizan las técnicas de control ya existentes), su potenciación (a través de nuevas fórmulas —garantizando una circulación más ágil de la información y potenciando el papel de las comisiones parlamentarias sectoriales—) y su alcance (afectando a las actuaciones del Consejo Europeo y tratando de evitar que haya otras exentas de control parlamentario, ya se atribuya éste a los Parlamentos nacionales o al Europeo). De otro lado, el Comisario europeo Barnier sostuvo que el respeto del principio de subsidiariedad compete a las tres principales Instituciones de la UE y que los Parlamentos nacionales inciden en el mismo a través del control que ejercen sobre sus Gobiernos.

El 16 de julio de 2002 se publicó el orden del día de la reunión que se celebraría dos días después (CONV 199/02), preparatoria de que la que se pretendía realizar con el grupo sobre subsidiariedad. En la misma, cuyo resumen se contiene en CONV 204/02, de 16 de julio, se mantiene que los Parlamentos nacionales sí tienen una función en el control de dicho principio, aunque se apuesta porque sean la Comisión, el Parlamento Europeo y el

Consejo quienes tengan una responsabilidad esencial en estas materias (aunque también pueda ejercer un control *a posteriori* el Tribunal de Luxemburgo). La mayor parte de los oradores defendieron que la actuación de los Parlamentos nacionales debería ser lo más precoz posible (pudiéndose, realizar, en opinión de unos, controles periódicos o, al decir de otros, al hilo de cada asunto en concreto), sin que ralentizara el procedimiento legislativo europeo. Se insistió igualmente en la necesidad de aprovechar los mecanismos de control ya existentes, desaconsejando la creación de nuevos órganos de cooperación colectiva, lo que no excluye incrementar los contactos existentes entre la Comisión y los Parlamentos nacionales.

La misma prevención sobre la eventual creación de nuevos órganos de representación colectiva de los Parlamentos nacionales fue expresada en la reunión del Grupo I Subsidiariedad celebrada el 22 de julio (CONV 219/02, de 25 de julio). Durante la mañana desde ese mismo día se había celebrado la reunión colectiva de los Grupos Subsidiariedad y Parlamentos nacionales (*vid.* CONV 210/02, de 30 de julio). En la misma se apostó, en primer lugar, porque los Parlamentos nacionales ejercitasen o, en su caso, reforzasen los mecanismos internos de control sobre la actuación europea de sus Gobiernos. Aunque se defendió la necesidad de que los Parlamentos pudieran controlar, en alguna medida, el respeto del principio de subsidiariedad, se apostaba por un control ejercido en sede nacional y no por impulsar la instauración de un nuevo órgano de representación colegiada (aunque pudiera conferírseles a aquéllos legitimación activa para excitar la intervención del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas).

El ambicioso orden del día previsto para la siguiente reunión, el 11 de septiembre de 2002 (*vid.* CONV 237/02, de 4 de septiembre), no aportó, pese a todo, ideas novedosas (*vid.* CONV 270/02, de 17 de septiembre). Tras presentar los modelos de control utilizados en Finlandia, Suecia, Dinamarca y Francia, se insistió en la importancia del control ejercido en el plano nacional, en el que era conveniente jugar con unos plazos temporales mínimos, así como contar con comisiones especializadas en asuntos europeos. Se aludió también a algunas prácticas que podían ser de interés (destacar un representante parlamentario en Bruselas, organizar reuniones entre los parlamentarios nacionales y europeos, etc.).

De conformidad con el calendario de los grupos de trabajo previsto para el segundo semestre de 2002 (CONV 257/02, de 17 de septiembre) el Grupo Parlamentos nacionales se volvió a reunir el 19 de septiembre (orden del día, CONV 265/02, de 12 de septiembre y resumen de la sesión, CONV 290/02, de 23 de septiembre). En la misma sesión se examinó qué conjunto de medidas podrían ser adoptadas a nivel europeo para fomentar y, en su caso, mejorar los sistemas nacionales de control parlamentario. Dicho análisis partió,

como no podía ser de otra forma, del Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam. A juicio del comisario europeo Barnier, estamos en una materia que se relaciona directamente con las relaciones constitucionales existentes entre el Gobierno y el legislador en cada uno de los Estados miembros, existiendo diferencias entre los distintos países en cuanto al control de los pilares segundo y tercero TUE. El plazo allí previsto de seis semanas no trastoca el procedimiento normativo de la Unión, aunque podría acrecentarse el control parlamentario si se dotara de mayor transparencia a los Consejos de Ministros de la UE (pudiendo participar los Parlamentos nacionales como delegados, y controlar así los acuerdos provisionales que en ocasiones allí se producen). La Comisión estaría dispuesta a remitir por sí misma la información a los Parlamentos nacionales (y que no recaiga esta tarea en los distintos Gobiernos estatales). Con posterioridad se hicieron diversas propuestas (establecer en el plano europeo unas técnicas mínimas de control, fomentar los encuentros entre los Parlamentos nacionales y entre estos y el Parlamento Europeo), siendo, al parecer, la más compartida que se hiciera mención explícita en los Tratados a la importancia del papel de los Parlamentos nacionales en la UE. Las sesiones interparlamentarias a las que se acaba de hacer referencia podrían servir para que, en su caso con el concurso del Parlamento Europeo, se pudiera incidir en las grandes líneas políticas de la UE, mientras que la COSAC, u otro órgano de similar naturaleza, debería retener sus funciones consultivas.

Esta reunión también se hizo eco del proyecto de conclusiones del Grupo I Subsidiariedad (documento de trabajo 19, que se elevaron a definitivas en CONV 286/02, del posterior 23 de septiembre), alabándolo. En el último documento citado se consideró necesario, en efecto, fortalecer el control parlamentario nacional respecto de sus respectivos gobiernos en cuanto a la determinación de la posición de estos últimos sobre las cuestiones comunitarias, pero establecer, igualmente, un mecanismo *ad hoc* relacionado con el principio de subsidiariedad, instaurando un mecanismo de alerta rápida (*early warning system*). Estaríamos en presencia de una técnica al servicio de un control político previo, que se pondría en marcha con la emisión por el Parlamento nacional de un dictamen motivado (en el plazo de seis semanas desde el envío, ahora por la Comisión, de la propuesta normativa), que se haría llegar a los Presidentes de las Instituciones que tienen poderes normativos. En el supuesto de que una propuesta recibiera un número alto de dictámenes (1/3 de los Parlamentos nacionales) la Comisión revisaría su propuesta (decidiendo mantenerla, modificarla o retirarla). También se contempla la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan invocar la lesión del principio de subsidiariedad ante el Tribunal de Luxemburgo o asistir al Comité de Conciliación (art. 251 TCE), dándoles así una nueva posibilidad de parti-

cipar en el proceso decisorio comunitario. Estas ideas son compartidas, por lo general, por el Grupo Parlamentos nacionales, aunque también se realizaron algunas sugerencias que podrían, al decir de alguno de los asistentes, mejorar su funcionamiento. Se planteó, por ejemplo, que pudieran controlar también el principio de proporcionalidad, así como la necesidad de que se les comunicará todas las variaciones que la propuesta normativa sufriera a lo largo de su tramitación. También se aconsejó que la decisión que, en su caso, hubiera de adoptar el Tribunal de Justicia fuera en un plazo breve (un mes). No hubo, sin embargo, acuerdo sobre la conveniencia de que la COSAC pudiera controlar el programa legislativo anual de la Comisión, porque algunos cuestionaron la representatividad de dicho foro.

La siguiente reunión se celebró el 26 de septiembre de 2002 (orden del día, CONV 296/02, de 24 de septiembre; resumen de la misma, CONV 304/02, de 30 de septiembre). La primera cuestión abordada en la misma es la referida a la eventual creación de un nuevo órgano europeo (Convención, Congreso, etc.), que ha sido desaconsejada por una buena parte de los asistentes. Se ha valorado positivamente, sin embargo, la reforma de la COSAC (entendida como un medio privilegiado de intercambio de información y de las prácticas de control ejercidas por los Parlamentos nacionales, y que, en opinión de algunos, debería integrarse exclusivamente por representantes estatales), y se ha contemplado también la instauración de un Congreso (que podría controlar la elaboración de la agenda y de la estrategia política de la UE). Como ya se ha adelantado, se ha hecho notar que este nuevo organismo podría incrementar la complejidad del actual entramado comunitario y debilitar además a la COSAC. También se ha hecho referencia, en segundo lugar, al eventual control parlamentario que podría ejercerse respecto de las propuestas comunitarias adoptadas al amparo de la cláusula de poderes implícitos (art. 308 TCE). Aunque nadie discute la necesidad de preservar dicho precepto, se debate si debieran someterse tales medidas en el plano europeo al procedimiento de codecisión y si precisan de un control específico por parte de los Parlamentos nacionales. Aunque en el orden del día se preveía examinar el papel de los Parlamentos nacionales referido a la coordinación de la política económica, no se realiza tal debate por falta de tiempo.

Los últimos documentos del Grupo de Trabajo sobre Parlamentos nacionales son aquellos por los que se convoca una reunión para el 10 de octubre de 2002 (CONV 316/02, de 7 de octubre), que posteriormente parece ser trasladada al 22 de mismo mes (CONV 324/02, de 17 de octubre). Ambas sesiones tenían por objeto debatir el proyecto de informe final del Grupo de Trabajo que, aunque ahora aparece fechado en los fondos de la Convención el 7 de octubre, tuvo que ser dictado posteriormente, ya que en la segunda convocatoria del Grupo de Trabajo, de 17 de octubre, se anuncia que dicho

texto será distribuido el lunes 21 de octubre, a más tardar. No podemos dar cuenta de los temas que allí se debatieron porque, sorprendentemente, el siguiente documento del Grupo de Trabajo no es otro que su Informe final, con el que se cierra su labor.

Antes de detenernos en el examen de dicho Informe final, y de otro texto igualmente relevante, bautizado como Anteproyecto de Tratado Constitucional, puede ser útil hacer una esquemática referencia a los documentos de trabajo (DDTT en adelante) presentados y manejados por el Grupo de Trabajo sobre Parlamentos nacionales. Se han presentado cuarenta y ocho aportaciones, de desigual interés. Son muchos los que explican cómo opera el control parlamentario en diversos países (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Francia, Países Bajos, Irlanda, Luxemburgo, Italia, Polonia, Hungría y Turquía —DDTT 24, 20, 18, 23, 11, 10, 22, 19, 17, 27 y 28, respectivamente—). Otros se centran en el análisis del eventual control que podría ejercerse respecto del principio de subsidiariedad (DDTT 3, 7, 12 y 21). A partir de la emisión del Proyecto de Informe Final (DT 32), el grueso de los documentos (DDTT 34-48) recoge algunas reflexiones, así como enmiendas, articuladas o no, al mismo. Los más interesantes documentos de trabajo son aquéllos que recogen el estudio de campo realizado por Andreas Maurer (DT 8), el informe emitido por el Secretariado Permanente del Consejo sobre la implementación del Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam a solicitud de la Presidente del Grupo de Trabajo (DT 33) y determinadas propuestas concretas (referidas, por ejemplo, a la reserva de examen parlamentario o al reforzamiento del control parlamentario ejercido en el plano nacional por medidas adoptadas en el plano europeo —DDTT 16 y 30—).

### 11.2.B) *El Informe final del Grupo de Trabajo y el Anteproyecto de Tratado Constitucional*

La labor del Grupo de Trabajo sobre Parlamentos nacionales se ha concretado en su Informe final (CONV 353/02, de 22 de octubre), documento equilibrado en el que se aporta un buen número de medidas concretas que permitirían potenciar la implicación de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos. Tras un apartado introductorio se realizan algunas observaciones generales sobre la conveniencia de subrayar en los Tratados el papel que deben jugar los Parlamentos nacionales en aras a reforzar la legitimidad democrática de la Unión, y de complementar esta iniciativa con otras medidas (tendientes, especialmente, a asegurar la transparencia de los trabajos del Consejo de Ministros).

A continuación se dedican varias páginas al examen de los sistemas nacionales de control, cuya formulación depende de las distintos modelos

constitucionales presentes en Europa, y que podrían alcanzar mayores dosis de efectividad atendiendo a determinados factores (referidos al plazo temporal con el que reciben la información, así como a su extensión material y a la implicación efectiva de diversos sectores —miembros del Gobierno, comisiones parlamentarias sectoriales, europarlamentarios— y a la potenciación de los medios de apoyo personal). Algunas medidas podrían servir para reforzar las previsiones contenidas en el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam, como es que la Comisión transmita directamente a los Parlamentos los documentos de carácter consultivo (también los Libros Verdes, los Blancos y las Comunicaciones, aunque ya los exponga en internet) y las propuestas legislativas, o que el plazo de seis semanas allí previsto opere también para evitar los acuerdos preliminares que en ocasiones se adoptan en los grupos de trabajo del Consejo o en el COREPER —incorporando una suerte de reserva estatal en este punto— y la transmisión de la estrategia política anual y el programa legislativo de la Comisión y del Informe anual emitido por el Tribunal de Cuentas. Finalmente, la COSAC podría elaborar algunas directrices o un código de conducta que recogiera las normas mínimas convenientes para que los Parlamentos nacionales pudieran ejercer un control efectivo sobre sus respectivos Gobiernos, y servir además como un medio privilegiado de intercambio de información intraparlamentario.

El siguiente apartado del informe se dedica al principio de subsidiariedad (íntimamente conectado con el de proporcionalidad). El Grupo de Trabajo estima que el control que sobre este principio debe ser ejercido *a priori* tiene carácter político, y que le corresponde hacerlo a las principales instituciones comunitarias y a los Parlamentos nacionales de forma individualizada, desaconsejando, así, el recurso a nuevos órganos o instituciones permanentes. La intervención debe asegurarse a lo largo de todo el procedimiento decisorio comunitario y es conveniente que, para asegurar la efectividad de dicha fiscalización, la cláusula de poderes implícitos (art. 308 TCE) siga reservándose, como hasta el momento actual, a la regla de la unanimidad.

Las últimas líneas del informe se destinan al examen de los mecanismos de participación de los parlamentos nacionales a nivel europeo. El Grupo de Trabajo reconocen la dificultad de crear nuevas instituciones europeas de representación de los Parlamentos nacionales porque contravendrían la exigencia de simplificar el proceso decisorio europeo. En todo caso, el formato y la ubicación que se quiera dar a las redes intraparlamentarias que se pretendan crear en el futuro deberán ser decididos partiendo de la finalidad y la función perseguidas con su instauración. Sería así posible, por ejemplo, formalizar el método de convocatoria de Convenciones por lo que respecta a la preparación de las futuras modificaciones de los Tratados y clarificar el papel de la COSAC, que debería utilizarse principalmente como lugar de en-

cuentro de los parlamentarios nacionales y, al decir de algunos, para realizar en su seno debates generales sobre el control de subsidiariedad. Desde un punto de vista funcional, la posibilidad que le brinda el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam de elaborar contribuciones a las Instituciones europeas debería complementarse con la previsión de que éstas pudiesen dar respuesta a las mismas (mediante comparecencias o respuestas escritas). Finalmente, de cara a la incidencia de los Parlamentos nacionales en la agenda europea, sería posible, partiendo de la estrecha relación que debe producirse entre la COSAC y cualquier otro foro de nueva creación, realizar contactos intraparlamentarios sobre cuestiones específicas, e impulsar cada año una semana europea de debate sobre la estrategia política anual fijada por la Comisión Europea.

El Informe sobre el que se acaba de dar cumplida información es bastante coherente con las diferentes propuestas que se han manejado con anterioridad en el seno de la Convención y del Grupo de Trabajo sobre Parlamentos nacionales. Privilegia claramente el control ejercido por éstos en el plano interno, aunque sin renunciar al papel que puede surtir la COSAC (fundamentalmente, de intercambio de información), desaconsejando el recurso a una institución europea permanente de representación de dichos órganos.

No sigue el mismo camino el Anteproyecto de Tratado Constitucional (CONV 369/02, de 28 de octubre —ATC en adelante—). Aunque algunas críticas podrían verse sobre el origen de este documento, firmado por el Praesidium a instancias del propio Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, preferimos centrar nuestra mirada en su contenido. En la materia que a nosotros nos interesa, debemos hacer referencia al artículo 19 ATC, en el que se «evocaría la posibilidad de instituir el Congreso de los Pueblos de Europa, determinaría su composición y el procedimiento para el nombramiento de sus miembros, y definiría las atribuciones correspondientes». Este precepto se «redactaría en función de los trabajos de la Convención». No se recoge ninguna otra referencia a las conclusiones contenidas en el Informe final del Grupo de Trabajo sobre Parlamentos nacionales (excepción hecha de la prevista en el artículo 34 ATC donde, tras enunciar el principio de democracia participativa —*sic*—, se afirma que las Instituciones garantizarán un elevado grado de transparencia).

Es evidente que para el trayecto realmente transitado no se precisaba ni la creación de los Grupos de Trabajo ni el volumen documental desplegado al hilo de la Convención. Puede decirse que en el aspecto que a nosotros nos interesa, el Anteproyecto de Tratado Constitucional constituye cierto retroceso frente a las conclusiones que se habían alcanzado en el Informe final analizado en líneas anteriores. Hay que decir, en descargo del Praesidium, que la presentación de este documento se realizó en la sesión plenaria de la

Convención celebrada durante los pasados días 28 y 29 de octubre (orden del día, CONV 352/02, de 18 de octubre, y resumen, CONV 378/02, de 31 de octubre), pero allí mismo se ha vuelto a poner de manifiesto las reservas que suscita la eventual impulsión de una nueva Institución europea de representación permanente y colegiada de los Parlamentos nacionales. Si bien es cierto que algunos oradores defendieron que podría crearse un Congreso a condición de que no tuviera poderes legislativos, pudiendo complementar el papel desempeñado por el Parlamento Europeo y, al decir de otros, ocuparse de algunos nombramientos. No parece, sin embargo, que de esta discusión pueda derivarse necesariamente la conveniencia de impulsar una Institución permanente (que, por otra parte, por su carácter parlamentario —esto es, político— tenderá con toda probabilidad a exigir mayores funciones), y aún menos que deba recibir el equívoco nombre de Congreso. Es de esperar que estos contenidos y significativas carencias que ahora se aprecian (referidas, por ejemplo, a la eventual reforma del Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam) sean modificados a lo largo de las próximas semanas.

### III. ALGUNAS PROPUESTAS DE FUTURO

No siendo posible, en el momento actual, adelantar cuáles serán las conclusiones que, en su día, adoptará la Convención Europea ni determinar en qué medida se trasladarán a los Tratados comunitarios, resulta obligado dar cuenta de las líneas maestras que deberían presidir, a nuestro juicio, la reforma de los Tratados comunitarios. Aunque estas reflexiones se han elaborado al margen de los acontecimientos recientes que se acaban de relatar, se han visto, en algunos casos, enriquecidas por éstos.

La primera cuestión que es posible apuntar es si es preciso optar por alguna de las soluciones apuntadas en líneas anteriores (europeas —y aquí se encontraban, de un lado, el reforzamiento institucional del Parlamento Europeo y, de otro, la instauración de un nuevo organismo de representación colegiada de los Parlamentos nacionales o, en su caso, la potenciación de la COSAC— o nacionales —consistentes en la profundización de las técnicas de control parlamentario existentes en los distintos Estados miembros—).

Comenzando nuestro análisis por la solución europea referida a la instauración de un nuevo organismo de representación colectiva de los Parlamentos nacionales, debemos felicitarlos de las reservas expresadas por el Grupo de Trabajo sobre Parlamentos nacionales en este punto, aunque hayan sido posteriormente matizadas en el Anteproyecto de Tratado Constitucional. Ni esta solución, ni la conversión de la COSAC en un órgano de influencia política nos parece deseable. Y no solamente, como se sostiene en algunos de

los recientes documentos manejados para elaborar este trabajo, porque complice aún más la ya de por sí compleja arquitectura comunitaria. El principal motivo que desaconseja esta solución es de mayor calado teórico y práctico, y es que la creación de un nuevo centro de impulsión política en el plano europeo no solamente no potenciaría el poder de los Parlamentos nacionales, sino que contribuiría a restringirlo.

En efecto, si partimos de la experiencia más consolidada en esta materia, que es la COSAC, será tarea fácil poner de manifiesto sus limitaciones. Desde un punto de vista puramente funcional, tal órgano suscita un buen número de problemas: ¿A quién representan los seis representantes que acuden por cada Parlamento nacional (con mayor motivo, en los Parlamentos bicamerales)? ¿Qué relación mantienen con su Asamblea de origen —mandato imperativo o representativo—? ¿Cómo se legitimaría la doble actuación del Parlamento Europeo —como Institución y a través de la COSAC—? De alguno de tales problemas se da cuenta en diversos lugares (por ejemplo, en relación con el último problema apuntado pueden recordarse la Declaración del PE sobre el art. 10.5 del Reglamento de la COSAC, en el que se indica que la delegación del PE se abstendrá en la votación de cualquier contribución de la COSAC que le cuente entre sus destinatarios, y se ha propuesto en el marco del Grupo de Trabajo sobre Parlamentos nacionales que la COSAC solamente acoja *pro futuro* a representantes estatales). Desde un punto de vista más global, es evidente que la instauración de un nuevo organismo de influencia política se produciría a costa de la que, hasta el momento, ejercían otros órganos estatales o Instituciones comunitarias.

Descartada, pues, la creación o potenciación de un nuevo organismo a escala europea, quedarían las opciones de reforzar el papel del Parlamento europeo (solución europea) o las funciones de control de los Parlamentos nacionales (solución nacional). En nuestra opinión, tales soluciones no son excluyentes; optamos así, por una solución complementaria, y lo hacemos porque una y otra son, consideradas de forma aislada, limitadas.

En efecto, en las primeras líneas de este estudio señalamos que, en cierta medida, el proceso de codecisión es el techo al que el Parlamento Europeo puede aspirar. Este procedimiento podrá ampliarse a más materias, pero no parece posible (ni siquiera conveniente) que el Parlamento Europeo pueda ocupar el lugar nuclear que mantiene, en el seno de la UE, el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Este dato no pretende ocultar, por supuesto, que el Parlamento Europeo cuenta con una profunda legitimidad, derivada de su carácter electivo, ni restarle importancia, sino marcar los límites de su intervención. Sus poderes no son tan pequeños como pudiera pensarse a primera vista. Si bien es cierto que su control sobre el Consejo es limitado, es oportuno recordar que es la Institución encargada de controlar políticamente a la

Comisión, y esta función no debería ser usurpada por los Parlamentos nacionales porque, como es obvio, desborda las funciones que a estos les encomiendan los distintos textos constitucionales.

Resulta, así, que el papel que los Parlamentos nacionales deben desempeñar es también limitado. Es cierto que han debido desarrollar específicas técnicas de control sobre la actuación europea de sus Gobiernos que contrarresten la significativa merma (política) sufrida en el plano normativo, pero es obligado recordar, de un lado, que no son instituciones europeas (ni deben serlo) y que son los Gobiernos los tradicionalmente encargados de negociar los acuerdos internacionales. La posibilidad de que la UE pueda dictar normas que son directamente aplicables en los distintos Estados sin que sea precisa la ratificación *a posteriori* por los Parlamentos nacionales, que potencia el poder normativo del Gobierno nacional sobre el ejercido hasta el momento por el legislador estatal, justifica la instauración de tales mecanismos de control.

Sobre los mecanismos examinados en páginas anteriores (mandatos de negociación, reserva de examen parlamentario, etc.) es obligado hacer algunas reflexiones, que derivan de la experiencia habida en casi todos los Estados miembros, y de las críticas que pueden hacerse a su funcionamiento. Es conveniente que, dado la importancia y el volumen de la actuación comunitaria, el control parlamentario resida en manos de una Comisión especializada que pueda, en su caso, actuar en nombre de la Cámara, examinando cualquier iniciativa normativa abordada en el seno de la UE. Aunque algunos problemas son difíciles de resolver (¿es mejor, en los Parlamentos bicamerales, la opción de que se creen sendas comisiones parlamentarios o, por el contrario, la apuesta por una Comisión mixta?) porque plantean delicados dilemas (la existencia de una doble voz parlamentaria puede conducir a resultados absurdos, mientras que la apuesta por una comisión mixta desnaturaliza la especificidad que cada una de las Asambleas pueda tener *ex constitutione*), otros plantean menores dudas. Resulta conveniente, por ejemplo, que la Comisión parlamentaria especializada en asuntos europeos sea la única que (por supuesto, en defecto del respectivo Pleno) pueda aprobar resoluciones, y que sea la encargada de valorar políticamente los informes que puedan elaborar otras comisiones sectoriales, así como que celebre reuniones cada muy poco tiempo para poder evaluar, de forma discrecional, los asuntos europeos que estime de su interés.

En líneas anteriores hemos visto cómo el control político que deben ejercer el Parlamento Europeo y las Asambleas estatales es distinto en su génesis (Tratados comunitarios *vs.* Constituciones estatales) y en su destinatario (Instituciones comunitarias —muy en especial, Comisión— *vs.* Gobiernos nacionales). Podría entenderse, pues, que estamos ante dos esferas de con-

trol diferentes, independientes, y frente a esta hipótesis es forzoso defender la posibilidad y, lo que es más importante, la conveniencia de que se articulen entre sí. Por eso hablamos de una solución complementaria que, sin desconocer las diferencias que median entre uno y otros órganos, asegure un control más efectivo.

El control ejercido por los Parlamentos nacionales no siempre presenta la misma efectividad. Se muestra extremadamente útil cuando la iniciativa comunitaria precisa ser aprobada por unanimidad, en la medida en que, bloqueando la posición estatal, logra paralizar la emisión de la norma comunitaria. Pero no lo es tanto cuando la decisión comunitaria puede ser adoptada por mayoría cualificada, pese al voto negativo expresado por su Gobierno. No es cierto, como a veces se ha afirmado, que en tales hipótesis se muestre el fracaso del control ejercido por el Parlamento nacional; se proyecta, más bien, el alcance lógicamente limitado del mismo (que no puede vincular, obvio es decirlo, a los restantes gobiernos europeos). Podríamos decir que el debilitamiento del poder ejercido por el Gobierno nacional en el seno del Consejo de Ministros de la UE, que se cristaliza en que la decisión se adopte por mayoría cualificada y no por unanimidad, afecta, como es lógico, a la efectividad del control que sobre aquél puede ejercer el respectivo Parlamento nacional.

Pues bien, es precisamente en estos supuestos donde es conveniente que el Parlamento Europeo pueda completar el (especialmente limitado) control de los Parlamentos nacionales. Para asegurar este control parlamentario bastaría con extender el procedimiento de codecisión a la adopción de decisiones que no requieran de la unanimidad en el seno del Consejo de Ministros de la UE. De esta forma podría garantizarse que toda iniciativa normativa adoptada en el seno de la UE contara con un mínimo respaldo parlamentario. Mientras que en muchos casos, serían los Parlamentos nacionales los que podrían controlar a sus Gobiernos, en aquellos otros en los que se haya relativizado el peso de los Gobiernos (y consiguientemente, también de los Parlamentos nacionales), se precisaría el concurso del Parlamento Europeo.

Dejando de lado otras medidas que también pueden presentar cierto interés (encuentros intraparlamentarios en el seno de la UE, etc.) puede cuestionarse, por último, qué puede aportar la reforma de los Tratados comunitarios a una materia, el control ejercido por los Parlamentos nacionales sobre la actuación europea de su respectivo Gobierno, que, como ya se ha dicho, tiene una evidente naturaleza constitucional. Una respuesta apresurada podría encontrar inadecuado (acaso criticable) que los Tratados comunitarios se ocuparan de cuestiones constitucionales. Pero esta precipitada forma de enfocar la cuestión impediría considerar que estamos en presencia de un ingenioso mecanismo de homogeneización constitucional.

En efecto, como ya se ha apuntado anteriormente, en esta materia se ha producido un rico diálogo entre las exigencias realizadas por diversos Parlamentos nacionales y la COSAC, de un lado, y los Tratados comunitarios (de Maastricht y Amsterdam, por el momento), que ha provocado ya algunas importantes reformas constitucionales (en Alemania y Francia, por ejemplo) y la adopción de diversos textos normativos de diverso rango en esos y otros países. Por esta vía, la Unión Europea ha puesto sobre la mesa la existencia de un problema (invocado especialmente por algunos Parlamentos nacionales afectados y por la COSAC) y puede contribuir con una batería de medidas a mejorar el control ejercido por aquéllos.

Para lograr dicha mejora es posible adoptar medidas de muy distinta naturaleza y que no tengan por destinatario directo a los Parlamentos nacionales (por ejemplo, dotando de mayor transparencia a las reuniones del Consejo de Ministros de la UE, o imponiendo a la Comisión el envío de determinada información a los Parlamentos nacionales), o que opte por establecer obligaciones a los Gobiernos estatales frente a sus respectivos Parlamentos (envío de información) o técnicas que, si éstos lo desean, puedan incorporarse, de acuerdo con los mecanismos constitucionales oportunos, a sus respectivos reglamentos parlamentarios.

Ahora bien, no es conveniente llevarse a engaño. Ni las previsiones contenidas en el nuevo Tratado ni, en su caso, la traslación de las mismas a los textos internos (constitucionales, legislativos o reglamentarios), servirá, por sí sola, para que se incremente el control efectivamente desplegado por los Parlamentos nacionales. La introducción de estos mecanismos constitucionales no asegurará, forzosamente, la mejora en las tareas parlamentarias de control sobre la actuación europea del respectivo Gobierno.

Su implementación práctica dependerá, en buena medida, de que el Parlamento nacional afectado sea consciente de cuál debe ser su papel (también en los asuntos europeos), y sea capaz de defenderlo frente a su respectivo Gobierno. En el Derecho parlamentario tan importante como la consagración de determinadas técnicas de control es el uso que de las mismas se realice. Y esta última cuestión escapa del Derecho constitucional y entronca con la cultura constitucional, con el sentimiento constitucional, al que ya se ha hecho referencia con anterioridad. Esperemos que los parlamentarios de algunos Estados europeos interioricen, al menos *pro futuro*, la función que la Constitución les atribuye, de control antes que sumisión al Gobierno, reivindicando el lugar que el Parlamento merece, concebido como órgano y como institución.

## IV. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Muchas de las ideas contenidas en este trabajo habían sido adelantadas, por el autor de estas líneas, en *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998). La opinión que se mantiene acerca de la naturaleza del proceso europeo de integración ha sido examinada, con mayor profundidad, en «¿Hay una Constitución europea?» (en VV.AA.: *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-Universidad Complutense de Madrid-Fundación Ortega y Gasset, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, vol. II, págs. 1361 y ss.). Cuando se recuerda la posibilidad de que el Derecho comunitario originario integre normas distintas de los Tratados estamos pensando en algunos principios del Derecho comunitario estructurales (primacía, efecto directo) y otros materiales (muy en particular, los derechos fundamentales). La alusión a TREVOR C. HARTLEY se fundamenta en su obra, en la que reúne y sistematiza diversos trabajos anteriormente publicados, *Constitutional problems of the European Union*, Hart Publishing, Oxford y Portland (Oregón), 1999, esp. capítulos VII y VIII.

La ponencia de ENOCH ALBERTI ROVIRA a la que se ha hecho referencia fue dictada el 17 de septiembre de 2002 en el marco del Congreso Internacional sobre *el futuro de Europa a debate*, dirigido por ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ en el marco del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid. La referencia a la existencia de organizaciones de Derecho internacional atípicas (esto es, que se apartan de los moldes clásicamente utilizados) se realiza pensando en las que surgieron para controlar el uso de los grandes ríos que atravesaban diversos Estados (puede consultarse, por ejemplo, *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre de 1856 à 1931*, Imprimerie Nationale, París, 1931). El vigente Reglamento de la COSAC fue aprobado en su reunión XXI (Helsinki, 11 y 12 de octubre de 1999), aunque es oportuno hacer notar que su apertura a los parlamentarios de los Estados candidatos se remontaba, formalmente, a la reforma del viejo reglamento de la COSAC, producida, en lo que ahora interesa, en la X COSAC (Atenas, 9 y 10 de mayo de 1994). La opinión de MICHEL BARNIER se toma de su intervención sobre «El futuro de la Unión y los parlamentos nacionales de los Estados miembros», que se realizó en la *Reunión con los representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros*, celebrada el 20 de marzo de 2001 en Bruselas (vid. [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200301\\_3\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200301_3_es.htm)). La opinión de JACQUES DELORS puede ser consultada en [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont190601\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont190601_es.htm), y el resumen del encuentro de los parlamentarios franceses al que se ha hecho referencia en [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont210601\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont210601_es.htm). En relación con el pretendido fracaso del control parlamentario ejercido a escala nacional cuando recae sobre iniciativas comunitarias que no precisan, para su aprobación, del respaldo unánime de los miembros del Consejo de Ministros de la UE, puede consultarse, Délégation du Sénat pour l'Union Européenne —Rapporteurs: MAURICE LIGOT, NICOLE CATALA ET PATRICK HOGUET—: «Les par-

lements nationaux dans l'Union Européenne: acteurs ou spectateurs?», *RI*, 2969, París, 1996, pág. 106.

En el texto se sostiene que la idea del déficit democrático comunitario respecto del escaso papel conferido al Parlamento Europeo ha alcanzado la dimensión de mito. Tal aseveración se produce porque esta idea se contiene en muchos de los trabajos doctrinales publicados en los años setenta y ochenta, y se mantiene en algunos estudios más recientes (*vid. Parlamentos...*, pág. 61; SAN FERNÁNDEZ, JAVIER: «El déficit democrático en la UE: el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros», *Corts-Anuario de Derecho Parlamentario*, 4, 1997, pág. 318, y las declaraciones de Sandro Pertini, de las que da cuenta JORGE DE ESTEBAN: «El parlamento europeo: realidad actual y perspectivas de futuro», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 75, 1989-1999, pág. 227). Cada vez son más los autores que sostienen que la legitimidad democrática del poder comunitario «no tiene necesariamente que ser en virtud de una medición parlamentaria, sino que puede más bien residir en el asentimiento de los afectados mediante la ratificación de Derecho interno de los acuerdos comunitarios, así como en la legitimidad democrática nacional de los gobiernos de los Estados miembros» (ECKART KLEIN: «Perspectivas de desarrollo para el Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, 14, 1988, pág. 44). El último autor citado también señala, acertadamente, que el Parlamento Europeo no representa unidad alguna, sino a una pluralidad (por lo que su legitimidad democrática «es ciertamente directa, pero al mismo tiempo federal como lo es la del Consejo de Ministros» —*ibidem*, pág. 48—, y, en el mismo sentido se pronuncia JUAN CARLOS ARCE —en «El control parlamentario en las Instituciones europeas. El Parlamento Europeo, control presupuestario y control político», en VV.AA: *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 603). La cita del CONDE DE ROYS abría *Parlamentos...*, y en su día se tomó de PIERRE, EUGÈNE: *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, 12<sup>me</sup> ed., París, 1902, págs. 632-633. La extensión del principio de la primacía del Parlamento sobre el Gobierno (y, consecuentemente, de la Ley sobre el reglamento) al Derecho francés es reconocida por una buena parte de la doctrina francesa, en la que destaca, con luz propia, la obra de JÉRÔME TREMEAU: *La réserve de loi. Compétence législative et Constitution*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille-Economica, Aix-en-Provence-París, 1997. La concepción del Parlamento como órgano y como institución ha sido sólidamente argumentada por MANUEL ARAGÓN REYES (en su conferencia impartida en la Universidad de Valladolid en el curso escolar 1988/89 sobre «Problemas parlamentarios sobre la forma del Estado democrática representativa: la función actual del Parlamento», y posteriormente en su «Prólogo» al libro de PALOMA BIGLINO CAMPOS sobre *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 10 y ss.). Como se indica en el texto, PEDRO CRUZ VILLALÓN se ha ocupado de la cultura constitucional en su contribución al libro, publicado con JULIO DIEGO GONZÁLEZ CAMPOS y MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, *Tres lecciones sobre la Constitución*, Mergablum, Sevilla, 1999. Las palabras de DELORS, acerca de que consideraba al *Folketing* como un Estado comunitario más, se han reproducido

en numerosos trabajos doctrinales (*vid.* LAURSEN, FINN: «Parliamentary bodies specializing in European Union Affairs: Denmark and the Europe Committee of the *Folketing*», en LAURSEN, FINN y SPYROS A. PAPPAS: *The changing role of Parliaments in the European Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1995, pág. 43, que la toma del artículo de OVE FICH: «Markedsudvalget-dets styrke og svagheder», *Udenrigs*, 1993/4, pág. 69, o HANS HEGELAND y INGVAR MATTSO: «To have a voice in the matter: a comparative study of the swedish and danish european committees», *Journal of Legislative Studies*, 1996/3, pág. 201). Sobre las nuevas potencialidades que la Ley de Reforma Constitucional 99-49, de 25 de enero, encierra respecto del art. 88-4 CF, puede consultarse, del autor de estas líneas, «Hacia un control parlamentario más efectivo sobre la actuación europea del Gobierno francés», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6, 1999, págs. 325 ss. Por último, la idea de que, en esta materia, se está produciendo un muy interesante diálogo que muestra un muy interesante proceso de homogeneización constitucional fue examinada en «Las implicaciones constitucionales del proceso europeo de integración: el Tratado de Amsterdam y la Constitución francesa», *Revista de Estudios Políticos*, 108, abril/junio 2000, págs. 293-306.

No nos hemos dedicado, en el contexto del presente estudio, a la posición de los Parlamentos subestatales (regionales o de estados federados) respecto del Derecho europeo. Sobre esta cuestión se han vertido algunas reflexiones en PALOMA BIGLINO CAMPOS (ed.): *La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003 —en prensa— (en el estudio, debido al mismo autor de este trabajo, sobre «Las oficinas y delegaciones regionales en Bruselas», pero muy especialmente en el debido a JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS —«el control parlamentario de la política europea de las Comunidades Autónomas»—).

Hemos limitado nuestro trabajo al estudio de las propuestas surgidas en la Convención Europea (a la que ya se alude en la Declaración sobre el futuro de la UE que acompaña al Tratado de Niza —*vid.*, [http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/declaration\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/declaration_es.pdf)—), cuya naturaleza y composición fue acordada en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE, adoptada en el Consejo Europeo celebrado en dicha localidad (*vid.* <http://ue.eu.int/pressData/es/ec/68832.pdf>, anexo I). Los documentos de la Convención Europea que se citan pueden encontrarse en su servidor (<http://european-convention.eu.int>). No hemos examinado otras interesantes propuestas, como son las debidas a los partidos políticos europeos (más preocupados, por otra parte, al parecer —*vid.* *El Mundo* de 9 de septiembre de 2002, pág. 7—, por la futura articulación territorial de la Unión).