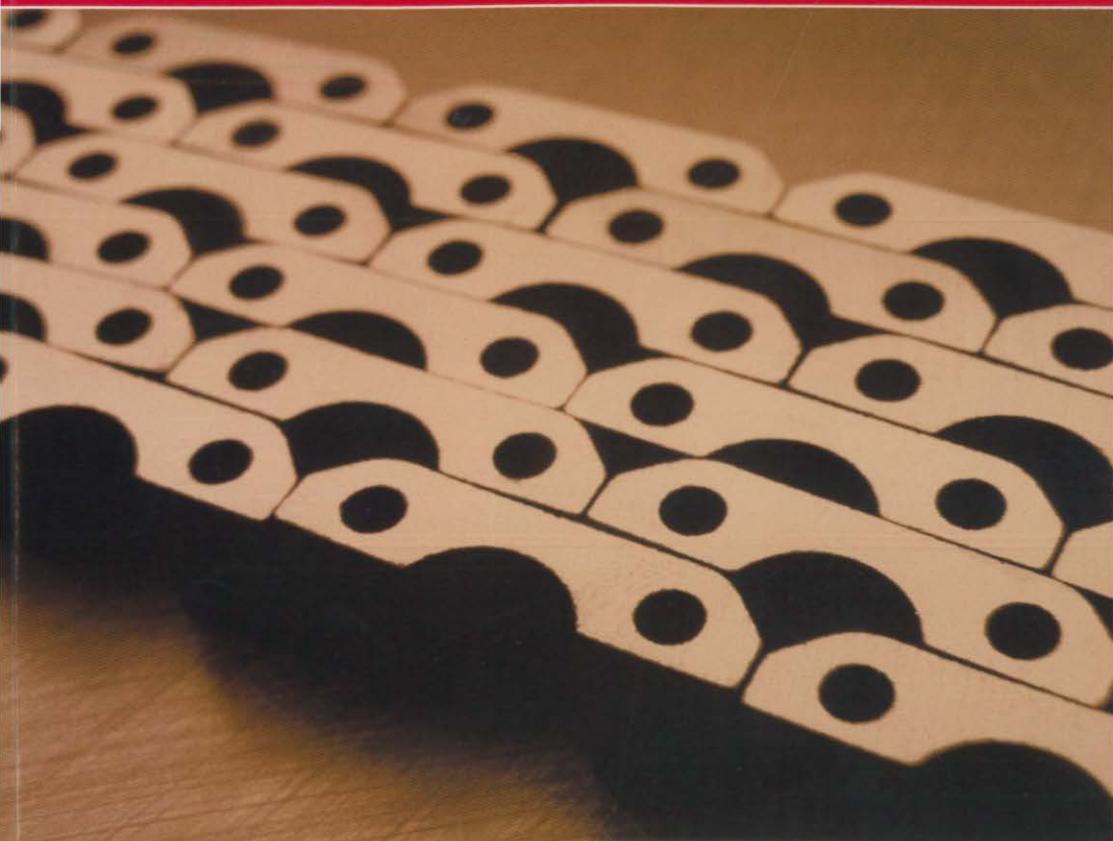


editorial

LEX NOVA



**instituto**  
de estudios europeos  
Universidad de Valladolid



---

**LA REFORMA  
INSTITUCIONAL EN EL  
TRATADO DE NIZA**

---

COORDINADOR:  
ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ



# LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE NIZA

## *Autores*

ALLUÉ BUIZA, Alfredo  
ARANGÜENA FANEGO, Coral  
BIGLINO CAMPOS, Paloma  
CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis  
MATIA PORTILLA, Francisco Javier  
VIDAL FERNÁNDEZ, Begoña

## *Coordinador*

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ



Trabajo subvencionado por la



**Junta de  
Castilla y León**

Consejería de Educación

1.ª edición, febrero 2004

© ALLUÉ BUIZA, Alfredo  
ARANGÜENA FANEGO, Coral  
BIGLINO CAMPOS, Paloma  
CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio  
MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis  
MATIA PORTILLA, Francisco Javier  
VIDAL FERNÁNDEZ, Begoña

© Editorial LEX NOVA, S.A.  
General Solchaga, 3  
47008 VALLADOLID  
Tel.: 902 457038  
Fax: 983 457224  
E-mail: [atn.cliente@lexnova.es](mailto:atn.cliente@lexnova.es)

Fotocomposición e impresión:  
GRAFOLEX, S.L.  
Fernández Ladreda, 16-17  
47008 VALLADOLID

Depósito Legal: VA. 44-2004  
ISBN: 84-8406-533-2  
Printed in Spain - Impreso en España

Este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

# ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<i>INTRODUCCIÓN (Antonio Calonge Velázquez)</i> .....	13

## I

### EL CONSEJO

*(José Luis Martínez López-Muñiz)*

1. INTRODUCCIÓN .....	16
2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL CONSEJO EN LA COMUNIDAD Y EN LA UNIÓN EUROPEAS .....	22
2.1. Órgano institucional del Poder normativo y directivo de la Comunidad Europea como organización internacional de integración con funciones político-administrativas .....	24
2.2. Evolución homogénea del papel del Consejo en la Comunidad Europea .....	27
2.3. El Consejo en la cooperación de la Unión Europea .....	30
2.4. El Consejo Europeo .....	36
2.5. Nuevas perspectivas federalizantes .....	39
3. RECOMPOSICIÓN DE LA MAYORÍA CUALIFICADA DEL CONSEJO EN NIZA .....	40
4. FORMALIZACIÓN DE LA DESIGNACIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LA COMISIÓN COMO COMPETENCIAS CONDICIONADAS DEL CONSEJO, A EJERCER POR MAYORÍA CUALIFICADA .....	55
5. OTROS CAMBIOS EN LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO O EN EL MODO PRECEPTIVO DE SU EJERCICIO .....	57
5.1. Nuevas competencias .....	57
5.2. Nuevos supuestos de mayoría cualificada que antes exigían la unanimidad .....	62

## II

## LA COMISIÓN EUROPEA EN EL TRATADO DE NIZA

*(Antonio Calonge Velázquez)*

1. INTRODUCCIÓN .....	68
2. DE MAASTRICHT A NIZA: RECORDATORIO DE UNA MISMA ETAPA .	70
3. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 2000 .....	73
3.1. Consideraciones previas .....	73
3.2. El orden del día .....	75
3.3. Las posiciones de las instituciones .....	77
3.4. Las posiciones de los Estados miembros .....	80
3.5. El desarrollo de la CIG 2000 .....	82
4. LAS REFORMAS INTRODUCIDAS .....	85
4.1. Tamaño .....	85
4.2. Composición .....	88
4.3. Otras reformas .....	89
5. ALGUNAS OBSERVACIONES CRÍTICAS .....	90

## III

## LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA ETAPA DE INTEGRACIÓN ABIERTA EN NIZA

*(Alfredo Allué Buiza)*

1. ANTECEDENTES: DE ÁMSTERDAM A NIZA .....	96
2. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL TRATADO DE NIZA .	98
3. ELECCIÓN Y LEGITIMACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO. TRATADO DE NIZA Y AMPLIACIÓN. LA PERSPECTIVA DE LAS ELECCIONES DE 2004 .....	103
4. BALANCE DEL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE LOS RESULTADOS DE NIZA .....	107
5. UNA LAGUNA NO RESUELTA EN NIZA: LA AUSENCIA DE CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN .....	110
6. EL PARLAMENTO EUROPEO EN LA REFORMA DE LA CONVENCION EUROPEA .....	113

## IV

**DE LA CONTRADICCIÓN A LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA  
(LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PARLAMENTOS  
NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA EN LA CIG'2000  
Y EN EL TRATADO DE NIZA)**

*(Francisco Javier Matia Portilla)*

1. PUNTO DE PARTIDA: EL ANÁLISIS DE UNA DOBLE CONTRADICCIÓN APARENTE .....	118
2. EL CAMINO RECORRIDO HASTA EL TRATADO DE NIZA .....	122
2.1. El impulso inicial de los Parlamentos nacionales .....	122
2.2. La primera respuesta en los Tratados: las Declaraciones 13 y 14 anejas al Acta Final del Tratado de Maastricht (de 7 de febrero de 1992, entrada en vigor 1 de noviembre de 1993) .....	125
2.3. Los ecos de Maastricht: el turno de las reformas nacionales y las propuestas europeas .....	126
2.4. La segunda respuesta de los Tratados: el Protocolo 13 anejo al Acta Final del Tratado de Ámsterdam (de 2 de octubre de 1997, entrada en vigor 1 de mayo de 1999) .....	131
2.5. La nueva reverberación del Tratado de Ámsterdam .....	134
3. LA CIG'2000 Y EL TRATADO DE NIZA (DE 26 DE FEBRERO DE 2001, ENTRADA EN VIGOR 1 DE FEBRERO DE 2003) Y SU EVENTUAL INFLUENCIA EN EL ORDEN INTERNO .....	135
4. ¿QUÉ HABRÁ TRAS NIZA? ALGUNOS DATOS Y OTRAS PREDICCIÓNES .....	140
5. BIBLIOGRAFÍA SUMARIA .....	143

## V

**LA REFORMA JURISDICCIONAL OPERADA POR VIRTUD  
DEL TRATADO DE NIZA**

*(Coral Arangüena Fanego)*

1. INTRODUCCIÓN .....	146
2. REORDENACIÓN DEL DERECHO ORIGINARIO APLICABLE AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS .....	150

	<u>Página</u>
3. CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA .....	152
3.1. Composición del Tribunal de Justicia .....	152
3.1.1. Jueces .....	152
3.1.2. Abogados generales .....	154
3.2. Organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia .....	156
3.3. Composición del Tribunal de Primera Instancia .....	162
3.3.1. Jueces .....	162
3.3.2. Abogados generales .....	163
3.4. Organización y funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia .....	164
4. LAS FUTURAS SALAS JURISDICCIONALES .....	166
5. NUEVO REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA .....	171
5.1. Procesos directos .....	172
5.2. Competencia en segunda instancia y en casación .....	177
5.3. La nueva competencia prejudicial del Tribunal de Primera Instancia .....	179
5.4. La facultad de «reexamen» conferida al Tribunal de Justicia .....	182
5.5. Nuevas competencias del Tribunal de Justicia. Su papel como órgano jurisdiccional de carácter constitucional .....	183
6. CONCLUSIÓN .....	185

## VI

### LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES: PROPUESTAS PARA EL FUTURO DEL SISTEMA DE JUSTICIA EUROPEO

*(Begoña Vidal Fernández)*

1. INTRODUCCIÓN .....	188
2. LAS MODIFICACIONES DE LOS REGLAMENTOS DE PROCEDIMIENTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA .....	191

	<u>Página</u>
3. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE NIZA EN LA INSTITUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA: ¿LA REFORMA? .....	193
3.1. Reordenación del Derecho Originario aplicable al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea .....	196
3.2. Modificaciones orgánicas y de funcionamiento .....	197
3.3. El nuevo reparto de competencias .....	199
3.4. Alteraciones procesales .....	202
3.4.1. Establecimiento de un sistema de filtrado del Recurso de Casación .....	202
3.4.2. Nuevo tratamiento de la «cuestión prejudicial» .....	205
3.4.3. Creación de un «Recurso en interés del Derecho Comunitario» .....	207
4. PROPUESTAS PARA EL FUTURO «SISTEMA JURISDICCIONAL EUROPEO» .	208
4.1. Sistema jurisdiccional comunitario .....	208
4.2. Cambios necesarios .....	213
5. CONCLUSIÓN. LA OPORTUNIDAD DE LA CONVENCION EUROPEA ..	219

## VII

### EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO TRAS LA REFORMA DE NIZA

*(Paloma Biglino Campos)*

1. INTRODUCCIÓN: EL TRATADO DE NIZA EN LA EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO .....	226
2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS COMO INSTITUCIÓN COMUNITARIA ....	228
2.1. La independencia del Tribunal de Cuentas frente a las demás instituciones europeas y frente a los Estados miembros .....	228
2.2. Las limitadas reformas de Niza .....	230

	<u>Página</u>
3. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO E INSTITUCIONES NACIONALES DE CONTROL: HACIA FORMAS DE FEDERALISMO COOPERATIVO .....	234
3.1. La necesidad de una estrecha colaboración .....	234
3.2. Las formas actuales de colaboración .....	237
3.3. Cooperación e independencia de las instituciones nacionales de control .....	239

## IV

# DE LA CONTRADICCIÓN A LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA (LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA EN LA CIG'2000 Y EN EL TRATADO DE NIZA)

**Francisco Javier MATIA PORTILLA**

Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Valladolid  
Letrado del Tribunal Constitucional

## SUMARIO

1. PUNTO DE PARTIDA: EL ANÁLISIS DE UNA DOBLE CONTRADICCIÓN APARENTE.
2. EL CAMINO RECORRIDO HASTA EL TRATADO DE NIZA.
  - 2.1. El impulso inicial de los Parlamentos nacionales.
  - 2.2. La primera respuesta en los Tratados: las Declaraciones 13 y 14 anejas al Acta Final del Tratado de Maastricht (de 7 de febrero de 1992, entrada en vigor 1 de noviembre de 1993).
  - 2.3. Los ecos de Maastricht: el turno de las reformas nacionales y las propuestas europeas.

- 2.4. La segunda respuesta de los Tratados: el Protocolo 13 anejo al Acta Final del Tratado de Ámsterdam (de 2 de octubre de 1997, entrada en vigor 1 de mayo de 1999).
- 2.5. La nueva reverberación del Tratado de Ámsterdam.
3. LA CIG'2000 Y EL TRATADO DE NIZA (DE 26 DE FEBRERO DE 2001, ENTRADA EN VIGOR 1 DE FEBRERO DE 2003) Y SU EVENTUAL INFLUENCIA EN EL ORDEN INTERNO.
4. ¿QUÉ HABRÁ TRAS NIZA? ALGUNOS DATOS Y OTRAS PRE-DICCIONES.
5. BIBLIOGRAFÍA SUMARIA.

## 1. PUNTO DE PARTIDA: EL ANÁLISIS DE UNA DOBLE CONTRADICCIÓN APARENTE

El presente estudio se inscribe en una investigación realizada por diversos miembros del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid sobre la reforma institucional operada por el Tratado de Niza. El dato no es irrelevante, porque invita a pensar que esta contribución puede ser considerada contradictoria, ya que el Tratado de Niza, a diferencia de otros acordados en el pasado, nada indica, expresamente, sobre los Parlamentos nacionales. Esta observación no sería acaso tan llamativa si nuestra atención se centrara sobre una institución comunitaria o de la Unión Europea, pero resulta que nos ocupamos, además, de órganos constitucionales de los Estados miembros, y al amparo de este motivo puede considerarse igualmente contradictoria nuestra pretensión.

A la vista de estas consideraciones, es oportuno despejar, en la medida de nuestras posibilidades, este doble reparo que se acaba de poner de manifiesto, referido, en síntesis, al análisis de una materia que, de un lado, no fue afectada por el Tratado de Niza y que, de otro, no pertenece *stricto sensu* al entramado comunitario.

Es verdad que el Tratado de Niza nada indica, expresamente, sobre los Parlamentos nacionales. Ahora bien, no debe interpretarse tal silencio como la simple aceptación del acierto de la regulación contenida en el Tratado de Ámsterdam. Buena prueba de esta afirmación la encontramos en la Declaración relativa al futuro de la Unión Europea que forma parte del Tratado de Niza y que contempla la conveniencia de que la futura reforma de los Tratados, que ahora se está produciendo, se ocupe de la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea (*DOCE C 80*, de 10 de marzo de 2001, pp. 85-86).

Aunque probablemente supere el objeto de nuestro estudio, es legítimo preguntarse por qué, si los redactores del Tratado son conscientes de que la

citada cuestión debe ser objeto de nuevo tratamiento, han optado por diferir su estudio y nueva regulación a un momento posterior. Aunque no es evidente la respuesta que deba darse al interrogante suscitado, es de justicia recordar que el Tratado de Niza consiguió dar una respuesta clara a los problemas orgánicos y funcionales que planteaba la ambiciosa ampliación de la Unión Europea a los países del este, anunciados desde el Tratado de Maastricht y que no habían encontrado una adecuada respuesta en el Tratado de Ámsterdam. No es impensable que el empeño mostrado en solventar tales cuestiones haya llevado a los Estados a dejar de lado, aunque fuera de forma temporal, otras materias que habrían dificultado aún más la obtención del consenso necesario, como son las referidas al estatuto jurídico de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (proclamada por los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión con ocasión del Consejo Europeo de Niza) o la que ahora nos ocupa.

Sí que interesa subrayar ahora que, aunque ninguna decisión haya sido adoptada en la materia que nos ocupa, algunos documentos elaborados en relación con el Tratado de Niza han hecho referencia a la posición de los Parlamentos nacionales en el entramado comunitario. De ahí que nuestro análisis no esté necesariamente condenado al fracaso.

La otra objeción que podía hacerse al presente trabajo es que su objeto no es el examen de una institución u órgano propios de las Comunidades Europeas o de la Unión Europea, sino de un órgano constitucional, propio, por ello mismo, de los Estados miembros. Como este alegato no carece, *prima facie*, de interés, es conveniente justificar por qué tiene sentido e interés, pese a la aparente contradicción que se acaba de apuntar, centrar nuestra mirada en las transformaciones constitucionales que el proceso europeo de integración ha producido en los Parlamentos estatales.

Es forzoso advertir, por supuesto, que la relevancia (que no naturaleza) constitucional de la Unión Europea no se proyecta, únicamente, en la variación que han comenzado a experimentar los órganos constitucionales que encarnan el poder legislativo estatal (también, por cierto, en los regionales, aunque tal problema supere el objeto de estudio del presente trabajo). FRANCISCO RUBIO LLORENTE ha hecho notar como se ha visto alterada la posición constitucional de los órganos judiciales (aunque a este fenómeno tampoco le es ajena la pluralidad de ordenamientos existente en un modelo políticamente descentralizado, como es el nuestro) y el equilibrio constitucionalmente establecido entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (lo que aconseja mejorar, de una vez por todas, los mecanismos de coordinación e inordinación existentes entre las Administraciones central y regionales, acaso a través de la reforma del Senado).

Estos factores, sin embargo, u otros presentes en algunos estados miembros (referidos, por ejemplo, a la importancia constitucional en ocasiones conferida a la autonomía local o a las administraciones independientes) no son tan

relevantes como el tema que nos ocupa y no han generado, consecuentemente, el mismo interés.

Tal relevancia se justifica por varias razones de distinta naturaleza. En primer lugar, y a diferencia de los factores que se acaban de citar, en todos los Estados miembros ocupa una posición privilegiada en el esquema constitucional el poder legislativo estatal. Si bien es cierto que el Parlamento estatal puede articularse de formas bien distintas (unicameral o bicameral, siendo muy distintas la configuración y las facultades que, en su caso, cumple la Cámara alta), nadie discute, desde los estudios de Kelsen en la materia, que es el Parlamento en todo caso el órgano constitucional que concreta el principio democrático y representa, en cada momento, a la sociedad. Siendo lugar de encuentro entre las mayorías y las minorías, es el foro en el que se produce el debate político y que asegura la pervivencia de las minorías parlamentarias y, a su través, del principio democrático. Por este motivo, como ha explicado atinadamente Manuel ARAGÓN REYES, constituye, además de un órgano constitucional, una institución básica en nuestro diseño constitucional.

Por otra parte, el modelo que se acaba de describir, propio de cualquier Estado democrático que se precie, contrasta con el que diseñado en la Unión Europea para ocuparse cada vez de más asuntos y de mayor trascendencia. Aunque no podemos ahondar, en el contexto del presente estudio, sobre los procedimientos de decisión que operan en la Unión Europea, a nadie se le escapa que son los Gobiernos lo que, en última instancia, rigen los destinos de la Unión Europea. Más aún, llegados a situaciones políticamente delicadas (como fue, por ejemplo, la referida al veto danés al Tratado de Maastricht) no hay recato alguno en servirse de fórmulas jurídicas que eviten (o, cuando menos, dificulten) el control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No pretende negarse, por supuesto, que la Comisión Europea y el Parlamento Europeo tienen un cierto protagonismo en los asuntos europeos, pero sería erróneo concederles la misma relevancia práctica que siguen teniendo, en el modelo actual de la Unión Europea (propio, a mi modo de ver, del Derecho internacional), los Gobiernos estatales. Podría decirse, a la postre, que el poder de la Unión Europea es representativo, pero no democrático, en la medida en que fijan su evolución los representantes de los Gobiernos estatales, en los que no suelen estar representadas las minorías de los respectivos Parlamentos nacionales.

El dato que se acaba de aportar no dejaría de ser anecdótico, si no fuera porque la Unión Europea puede dictar normas (reglamentos y directivas) que sustituyen o prefiguran a las normas estatales, y lo hace cada vez en más campos. Hay, pues, sectores normativos completos en los que los Parlamentos nacionales han pedido el protagonismo que les era propio, y que se había protegido a través de la renovada concepción del principio de reserva de Ley, garantizando cuando menos un papel activo para las minorías parlamentarias estatales. A través de este expediente, y conforme a la participación del Estado

en la Unión Europea, se ha producido en la práctica un vaciamiento de las competencias del poder legislativo en favor de los ejecutivos nacionales.

Tal trasvase, que trastoca el marco teórico del Estado constitucional, no ha sido asumido de la misma forma en cada uno de los Estados miembros. En aquellos modelos constitucionales en los que el Parlamento ha disfrutado de una especial posición, como es el Reino Unido o Francia, o ha desempeñado un relevante papel en la política doméstica, como es Dinamarca, se han ensayado distintos mecanismos que permitan devolver al Parlamento el lugar que, constitucionalmente, le corresponde. Aunque tal pretensión está, posiblemente, condenada al fracaso por diversos motivos (la negociación internacional es competencia clásica de los gobiernos, por motivos obvios que no merecen mayores explicaciones; no existen remedios capaces de reparar la sustracción de la decisión política al Parlamento), se han establecido técnicas que pretenden atemperar sus cuestionables efectos.

Podría pensarse, de forma errónea, que, atribuida tradicionalmente al Gobierno la facultad de concluir acuerdos y tratados internacionales, el problema apuntado no es sino aparente. Para superar tal equívoco, es oportuno recordar que, si bien dicha negociación corresponde al Gobierno, es preciso que el Parlamento nacional autorice posteriormente la conclusión de dicho compromiso internacional. Tal facultad, que le permite (y le obliga) a pronunciarse sobre su contenido y alcance, preservando la privilegiada posición que ocupa en el organigrama constitucional, no es precisa, sin embargo, cuando las instituciones europeas aprueban sus normas de Derecho comunitario derivado. En tales casos, la actuación del parlamento nacional, de existir, es claramente subordinada, en virtud del principio de primacía del Derecho comunitario sobre los ordenamientos estatales.

La propia Unión Europea ha sido sensible a los problemas apuntados, y se ha ocupado de esta cuestión en ocasiones. Son los propios Tratados los que han dado una dimensión comunitaria a la cuestión examinada en estas páginas, acogiendo y propiciando un permanente diálogo en esta materia, y ofreciendo, de esta forma, un sugerente modelo de integración por pasos, que será examinado en las siguientes líneas.

Pero antes de adentrarnos en nuestro estudio, debemos indicar también qué cuestiones, conexas con las indicadas hasta el momento, no van a ser examinadas en el presente trabajo. Aunque han sido abordadas de forma extensa en otros lugares, no nos interesa, en primer lugar, explicar nuevamente con mayor detalle ni cuál es la posición que ocupan los Parlamentos nacionales en el respectivo entramado constitucional ni rememorar la función y el sentido que presenta en la actualidad el principio de reserva de ley. Tampoco haremos detallada mención, en segundo lugar, de otras propuestas que han pretendido conjurar la pérdida del protagonismo de los Parlamentos estatales en los asuntos europeos mediante la potenciación del Parlamento Europeo. En su momen-

to apostamos porque una y otras medidas no eran alternativas ni contradictorias, sino complementarias, y no se han producido datos nuevos que nos lleven a alterar nuestra opinión en este punto. La exclusión de tales materias en el presente estudio se debe a que lo que ahora nos interesa explicitar con cierto detalle es la configuración, constitucional y de la Unión Europea, dada a los Parlamentos nacionales cuando conocen de asuntos europeos, y poner de manifiesto, al hilo de tal relato, de una de las direcciones a través de las cuales puede lograrse una armonización político-constitucional que puede ser utilizada para otros fines, valiéndonos, para ello, del relato de lo acaecido con ocasión de la CIG'2000 y el Tratado de Niza.

## 2. EL CAMINO RECORRIDO HASTA EL TRATADO DE NIZA

### 2.1. EL IMPULSO INICIAL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

En líneas anteriores hemos justificado por qué es preciso aludir, en el marco de un estudio sobre las reformas institucionales de la Unión Europea, al lugar que deben ocupar los Parlamentos nacionales. Ahora pretendemos explicar, detalladamente, cuál ha sido la interesante evolución que esta problemática ha experimentado a lo largo del tiempo.

Como no es posible en estas páginas dar cuenta de esta primera fase a través del examen de lo acaecido desde los años cincuenta en cada uno de los Parlamentos nacionales, se nos permitirá realizar una consideración preliminar, que debe, a nuestro juicio, presidir este análisis y detenernos después en las principales técnicas que determinados Parlamentos nacionales han ido estableciendo para asegurar cierto control sobre la actuación europea de su respectivo Gobierno.

Es lógico colegir que los controles parlamentarios que han pretendido fiscalizar la actuación europea del respectivo Gobierno y, en su caso, tratar de incidir en los asuntos europeos se habrán activado y reforzado en aquellos Estados en los que se ha conferido tradicionalmente un destacado lugar al Parlamento como institución o al parlamentario considerado aisladamente. No es, pues, sorprendente que las Cámaras legislativas de Francia y el Reino Unido hayan luchado desde hace muchos años por tratar de ejercer un control efectivo.

Sin embargo, es probable que la evolución experimentada en la materia que nos ocupa no hubiera sido tan profunda si no hubiera sido por la presión ejercida, desde el primer momento, por el *Folketing* danés. La posición política de esta Asamblea en Dinamarca ha sido siempre muy relevante porque los Gobiernos han contado siempre con mayorías parlamentarias débiles, lo que ha propiciado una permanente búsqueda del consenso parlamentario.

Pues bien, fue en 1972 cuando en el seno del Folketing danés se instauró una comisión parlamentaria permanente para el Mercado Común, precedente de la actual para las relaciones con Europa (*Europaudvalget*). De la importancia práctica de esta comisión inscrita en un Parlamento estatal danés dan prueba las palabras de Jacques Delors, cuando era Presidente de la Comisión Europea, en las que le concedía a la misma, simbólicamente, rango de Estado miembro de las Comunidades Europeas.

La aseveración realizada por Jaques Delors no era exagerada. Durante mucho tiempo la *Europaudvalget* ha sido la única instancia de un Parlamento nacional donde se ha ejercido un riguroso control sobre las decisiones adoptadas por un Gobierno danés en el seno de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea. Dejando ahora de lado los aspectos orgánicos de la *Europaudvalget*, es conveniente recordar, de forma esquemática, las principales reglas que inspiran su funcionamiento.

El primer dato interesante que debemos retener es que la comisión parlamentaria actúa en nombre del propio Parlamento, y de forma permanente. Esta opción le permite asumir una carga de trabajo muy superior al realizado por los órganos de otros Parlamentos estatales de similar corte. El Ministerio de Asuntos Exteriores remite directamente a la *Europaudvalget* las iniciativas normativas y otros documentos de la Unión Europea que se consideren relevantes, acompañados siempre de una nota indicativa (factual o de presentación, que reseña los antecedentes de la propuesta y adelanta el calendario previsto para su discusión y eventual aprobación en el oportuno Consejo de Ministros de la Unión Europea). Ahora bien, es la propia comisión parlamentaria la que decide sobre qué propuestas e iniciativas comunitarias y de la Unión Europea quiere examinar y, en su caso, pronunciarse. Se vale entonces, del trámite previsto con carácter general, y es que el Ministro competente debe acudir ante la *Europaudvalget* el viernes anterior a la celebración del Consejo de Ministros de la Unión Europea para dar cuenta de cuál es la posición del Gobierno danés en tal asunto (proyecto de negociación), que puede verse condicionado por el posterior debate de la comisión parlamentaria (que aporta entonces un mandato de negociación).

Si bien es cierto que tal mandato suele dejar un margen de actuación en manos del Gobierno danés, imprescindible para que pueda negociar con los restantes ejecutivos estatales, el mismo no permite cualquier actuación del Ministro. De tal manera que si la propuesta normativa sufre modificaciones importantes durante la celebración del Consejo de Ministros de la UE, el representante danés deberá solicitar el aplazamiento de la decisión, invocando la reserva de examen parlamentario, dando así la oportunidad de que la *Europaudvalget* se pronuncie sobre la propuesta modificada antes de que la misma sea aprobada en sede comunitaria.

El sistema de control parlamentario diseñado por el *Folketing* danés se completa con la existencia de controles sucesivos a la celebración del Consejo de Ministros de la Unión Europea, como son la comparecencia del Ministro para explicar su actuación y el envío, por parte del Representante del Parlamento danés ante la UE, del oportuno comunicado elaborado por el Secretario General del Consejo de Ministros de la UE en el que se recogen las decisiones adoptadas y el sentido de los votos emitidos por los diferentes representantes estatales.

A la luz de este esquemático resumen, es posible reseñar los indudables méritos que presenta el modelo diseñado por el Parlamento estatal danés para controlar la actuación europea de su Gobierno, a través de una comisión parlamentaria permanente, que elige las iniciativas que considera políticamente relevantes, puede escuchar por boca del Ministro cuál es la posición estatal, orientar su alcance (a través del mandato de negociación) y controlar políticamente el voto emitido por el representante danés en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Es oportuno señalar, sin embargo, que el *Folketing* danés no ha sido el único Parlamento estatal que se ha empeñado, legítimamente, en tal tarea. Especialmente beligerantes han sido, en este sentido, las comisiones parlamentarias creadas en cada una de las Cámaras legislativas de los Parlamentos francés y británico. Mientras que en el seno de las comisiones parlamentarias británicas (*Select Committee on European Legislation —House of Commons—* y *Select Committee on the European Communities —House of Lords—*) se instauró igualmente la *scrutiny reserve*, a la que ya se ha hecho referencia, las creadas en el seno de la Asamblea Nacional y del Senado franceses han sido especialmente beligerantes en la lucha por acrecentar las competencias de los Parlamentos nacionales que permitan ejercer un control mayor de la actuación europea del Gobierno francés y que les permita, de forma colegiada (a través de una renovada COSAC) incidir en las principales decisiones adoptadas por las Comunidades Europeas y la Unión Europea.

En relación con la actuación colegiada de los Parlamentos debemos hacer especial referencia a la Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios y Europeos, popularmente conocida por la COSAC (por ser ésta la abreviatura francesa de su originario nombre —*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*—). En este foro participan seis europarlamentarios y seis representantes de cada Parlamento nacional. Se suelen reunir cada 6 meses, bajo los auspicios del Parlamento cuyo Estado preside la Unión Europea. Cuenta con un reglamento propio, pergeñado en la IV COSAC (Luxemburgo, 6 y 7 de mayo de 1991) y aprobado en la V (La Haya, 4 y 5 de noviembre de 1991) y en ocasiones ha elaborado un comunicado de prensa o unas conclusiones en los que suele resumir los debates celebrados en su seno.

**2.2. LA PRIMERA RESPUESTA EN LOS TRATADOS: LAS DECLARACIONES  
13 Y 14 ANEJAS AL ACTA FINAL DEL TRATADO DE MAASTRICHT  
(DE 7 DE FEBRERO DE 1992, ENTRADA EN VIGOR  
1 DE NOVIEMBRE DE 1993)**

Por mucho que se haya escrito sobre el Tratado de Maastricht, poco se ha insistido todavía en la importancia que presenta para el proceso de integración europea. Si bien es cierto que se negoció en unas condiciones probablemente irrepetibles, marcadas por la altura de miras mostrada por los principales líderes estatales y la hábil estrategia diseñada por el entonces Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, sus aciertos no pueden ser cuestionados por la posterior crisis sufrida por el rechazo dado por la población danesa y porque las reservas sociales al mismo se multiplicaran en el tiempo. Y es que una de sus contribuciones fundamentales ha sido subrayar la naturaleza internacional del citado proceso europeo de integración, que lleva a la obligación de respetar la identidad nacional de los Estados miembros (artículo F.1 TUE original, vigente artículo 6.3 TUE tras las reformas operadas en Ámsterdam y Niza).

Desde esta perspectiva puede parecer llamativo (¿por qué no decirlo?, inconveniente) que el Tratado de la Unión Europea haga referencia, nada más y nada menos, que a un órgano constitucional, propio de los Estados miembros, como es el Parlamento estatal. Y tal referencia se contiene en dos declaraciones anejas al Acta Final del Tratado de Maastricht (<http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/selected/livre422.html>).

**DECLARACIÓN (número 13)**

*relativa al cometido de los Parlamentos nacionales  
en la Unión Europea*

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, 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.

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.

**DECLARACIÓN (número 14)*****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.

Y sin embargo, es posible entender bien que estamos ante un acierto, político y jurídico, por parte de los autores del Tratado. Desde un punto de vista político, los Gobiernos estatales (en su caso, sus Jefes de Estado) hacen notar que son conscientes del problema de legitimidad democrática que se plantea en el seno de las Comunidades Europeas al relegar a los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos. En el plano jurídico, la Conferencia expresa una admirable contención, puesto que su labor no puede alcanzar, como es obvio, a regular un órgano constitucional, por lo que se limita a expresar unos comprensibles deseos, unos fines si se prefiere, que no puede alcanzar por sí sola, pero sí puede contribuir a lograr.

No todo, sin embargo, es elogiable en las referidas declaraciones anejas al Acta Final del Tratado de Maastrich. Si alguna crítica debiera verterse sobre su acierto, sería la de optar por reforzar todas las técnicas parlamentarias conocidas en la Unión Europea (Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y actuación parlamentaria colegiada), en vez de examinar críticamente qué mecanismos deben ser privilegiados respecto de otros o tratar, al menos, de ordenar de alguna forma su utilización.

La falta de estas reglas de articulación entre unas y otras formas de actuación (individual y colegiada) de los Parlamentos nacionales provocó que, tras la entrada del Tratado de Maastricht, unos y otros trataran de desarrollarse en paralelo, lo que puede llevar, paradójicamente, a que los mecanismos de control de los Parlamentos nacionales no se vean reforzados, sino más dificultados en la práctica.

**2.3. LOS ECOS DE MAASTRICHT: EL TURNO DE LAS REFORMAS NACIONALES Y LAS PROPUESTAS EUROPEAS**

El hecho de que los Tratados comunitarios reconocieran expresamente la conveniencia de reforzar el poder parlamentario hizo que en muchos países de nuestro entorno comunitario se produjeran nuevas exigencias en aras a desarro-

llar e intensificar el control de los Parlamentos nacionales sobre la actuación europea de sus respectivos gobiernos. A partir del Tratado de Maastricht se ha generalizado y reconocido la existencia de un déficit democrático de orden nacional en la construcción europea, y tal reconocimiento ha provocado diversas reformas normativas. En algunos países, como Francia, Alemania o Austria, se ha optado por revisar la Constitución para que en la misma se prevean las nuevas facultades que permiten al respectivo Parlamento ejercer un mayor control sobre la política europea de su Gobierno. En otros casos, como es el español, se ha preferido modificar las normas infraconstitucionales que, hasta el momento, regían los aspectos orgánicos y funcionales del respectivo órgano parlamentario encargado del seguimiento de los asuntos europeos. Es de justicia reseñar que, con independencia del desigual alcance normativo que las reformas presentan (constitucionales o infraconstitucionales), se diferencian también entre sí porque no todas ellas se han acometido con la misma convicción y firmeza en cuanto a la necesidad real y efectiva de potenciar el papel, aislado o colegiado, de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos.

La Ley Constitucional francesa 92-554, de 25 de junio —*JORF* del 26 de junio, p. 8406—, además de modificar determinados preceptos constitucionales (artículos 2, 54 y 74) ha introducido un nuevo título (el XV) «De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea», con cuatro artículos (88-1 a 88-4). El último de ellos regula la cuestión que a nosotros nos interesa, en los siguientes términos:

«El Gobierno someterá a la Asamblea Nacional y al Senado, en el momento de su transmisión al Consejo de la Unión Europea, los proyectos o propuestas de actos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea que contengan disposiciones de índole legislativa. Las resoluciones adoptadas en el marco del presente artículo pueden ser votadas durante el período de sesiones o fuera del mismo, según las modalidades previstas en el reglamento de cada Cámara.»

Aunque esta regulación presenta notables deficiencias técnicas (por ejemplo, al referirse exclusivamente a las disposiciones de índole legislativa, lo que excluye el control parlamentario sobre documentos de evidente relevación política, como son los Libros Blancos o Verdes de la Comisión Europea), que han sido solventadas en la práctica a través de la ambiciosa fiscalización realizada por las respectivas Delegaciones de la Asamblea Nacional y del Senado, es muy importante que la Constitución se haga eco del problema examinado en el presente estudio y le confiera al mismo realce constitucional.

Por su parte, la trigésimo octava Ley alemana de reformas constitucionales, de 21 de diciembre de 1992 (*Bundesgesetzblatt* I, p. 2086) ha constitucionalizado la participación del Bundestag y de los Länder (a través del Bundesrat) en los asuntos europeos, dotando de un nuevo alcance al artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, en los siguientes términos:

«Artículo 23 [Unión Europea].

(1) Para la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea que está obligada a la salvaguardia de los principios democrático, del Estado de Derecho, social y federativo y del principio de subsidiaridad y garantiza una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a la asegurada por la presente Ley Fundamental. A tal efecto, la Federación podrá transferir derechos de soberanía por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat. Los apartados 2 y 3 del artículo 79 se aplican a la creación de la Unión Europea, al igual que a las reformas de los tratados constitutivos y a toda normativa análoga mediante la cual la presente Ley Fundamental sea reformada o completada en su contenido o hagan posible tales reformas o complementaciones.

(2) En los asuntos vinculados con la Unión Europea participan el Bundestag y los Länder a través del Bundesrat. El Gobierno Federal deberá informar en detalle y con la menor dilación al Bundestag y al Bundesrat.

(3) Antes de participar en los actos normativos de la Unión Europea, el Gobierno Federal dará al Bundestag la oportunidad de expresar su parecer. El Gobierno Federal tendrá en cuenta las tomas de posición del Bundestag en las negociaciones. La regulación se hará por una ley.

(4) El Bundesrat deberá participar en la formación de la voluntad de la Federación en tanto tuviera que participar en las correspondientes medidas a nivel nacional o en tanto los Länder fueran competentes a nivel nacional.

(5) En tanto los intereses de los Länder sean afectados en una materia de competencia exclusiva de la Federación o en la medida en que la Federación tenga, por lo demás, el derecho de legislar, el Gobierno Federal tendrá en cuenta la toma de posición del Bundesrat. Cuando en su esencia sean afectadas las competencias legislativas de los Länder, la organización administrativa o sus procedimientos administrativos, el punto de vista del Bundesrat en eso habrá de ser tenido en cuenta de forma determinante en la formación de la voluntad de la Federación; la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto deberá ser mantenida. La aprobación del Gobierno Federal será necesaria para toda cuestión susceptible de implicar un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos de la Federación.

(6) Cuando en su esencia sean afectadas competencias legislativas exclusivas de los Länder, el ejercicio de los derechos de que goza la República Federal de Alemania en tanto Estado miembro de la Unión Europea deberá ser transferido por la Federación a un representante de los Länder designado por el Bundesrat. El ejercicio de los derechos se realizará con la participación del Gobierno Federal y de acuerdo con él; se mantendrá la responsabilidad de la Federación por el Estado en su conjunto.

(7) La regulación de los apartados 4 a 6 se hará por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat.»

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), 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.

Finalmente, la Ley Federal austriaca 1013/1994, de 21 de diciembre (BGBl 311), ha introducido en la primera parte de la Constitución diversos artículos (artículos 23.a a 23.f CA) «de la Unión Europea». Entre ellos, nos interesa centrar nuestra mirada en el artículo 23.e, que dispone que:

1. El miembro competente del Gobierno Federal informará inmediatamente al Consejo Nacional y al Consejo Federal sobre cualesquiera propuestas en el marco de la Unión Europea y les dará oportunidad para que puedan tomar posición.
2. Si el miembro competente del Gobierno Federal hubiere recibido una toma de posición del Consejo Nacional sobre una propuesta en el marco de la Unión Europea que haya de hacerse efectiva mediante ley federal, o que vaya destinada a que se dicte un acto jurídico de aplicación directa relativo a materias que hayan de regularse mediante ley federal, quedará vinculado dicho miembro del Gobierno Federal a la toma de posición en las deliberaciones y votaciones en el seno de la Unión Europea, y sólo podrá apartarse de ella por motivos apremiantes de política exterior y de integración.
3. Cuando el miembro competente del Gobierno Federal pretenda apartarse de una toma de posición del Consejo Nacional en el supuesto del apartado 2, pondrá de nuevo la cuestión en manos del Consejo Nacional, y si el acto jurídico en preparación de la Unión Europea constituyere una modificación del vigente ordenamiento constitucional federal, sólo será lícito ese apartamiento si el Consejo Nacional no formula oposición dentro de un plazo adecuado.
4. Emitida toma de posición por el Consejo Nacional conforme a lo dispuesto en el apartado 2, deberá el miembro competente del Gobierno Federal informar al Consejo Nacional después de la votación en el seno de la Unión Europea. Deberá especialmente dicho miembro del Gobierno Federal, en el supuesto de que se haya apartado de una toma de posición del Consejo Nacional, comunicar inmediatamente sus razones al Consejo Nacional.
5. El ejercicio de las competencias del Consejo Nacional según los apartados 1 al 4 corresponderá fundamentalmente a la Comisión Principal de aquél. Se dictarán las normas de desarrollo correspondientes por la Ley Federal aprobatoria del Reglamento del Consejo Nacional. Con este motivo, se podrá regular en particular el grado en que, para la tramitación de propuestas en el marco de la Unión Europea, podrá ser competente en vez de la Comisión Principal una Subcomisión permanente de ésta y en qué medida quedará reservado al Consejo Nacional en Pleno el ejercicio de las competentes previstas en los apartados 1 al 4. Será aplicable a la subcomisión permanente lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 55.

6. Si el miembro competente del Gobierno Federal hubiere recibido una toma de posición del Consejo Federal sobre una propuesta en el marco de la Unión Europea que tenga necesariamente que incorporarse por vía de ley constitucional federal, para la cual sea necesaria, según el apartado 2, del artículo 44, la conformidad del propio Consejo Federal, dicho miembro del Gobierno Federal quedará vinculado por esa toma de posición en las deliberaciones y votaciones en la Unión Europea, y sólo podrá apartarse de ellas por motivos apremiantes de política exterior y de integración. Se regulará por el Reglamento del Consejo Federal el ejercicio de las facultades del propio Consejo Federal en virtud del apartado 1 y del presente apartado. Con este motivo se podrá regular en particular la medida vaya a ser competente para el examen de propuestas en el marco de la Unión Europea, en vez del Consejo Federal una comisión encargada de ello y haya de quedar reservado el ejercicio de las competencias del apartado 1 y del presente apartado al Consejo Federal en Pleno.

Estamos, sin ningún género de dudas, ante una de las regulaciones más completas en la materia, donde se establecen efectivos cauces para influir sobre las decisiones adoptadas en los asuntos europeos por el Gobierno Federal. Además de prever la posibilidad de que se realicen mandatos de negociación por parte del Parlamento, se contempla igualmente la *scrutiny reserve* y el control *a posteriori* de los Ministros que acuden al Consejo de Ministros de la UE donde se han adoptado los respectivos acuerdos.

Por lo que toca al caso español, se aprobó la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este texto legal derogaba el artículo 5 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (que había sido reformado, a su vez, por la Ley 18/1988, de 1 de julio), por la que se había creado, de forma muy temprana, una Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. El objeto de la nueva legislación es conseguir una *participación adecuada* (artículo 1) de las Cortes Generales en la formación del Derecho comunitario, y a tal fin se confieren algunas competencias a dicha Comisión Mixta, destacando la de poder (a) debatir, en su seno o en el del Pleno de cualquiera de las Cámaras, las distintas propuestas comunitarias, (b) acordar la comparecencia del Gobierno una vez que la misma ha sido aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea o (c) realizar informes sobre asuntos que considere de su interés, entre otras.

Aunque puede discutirse que el listado de competencias contenido en la citada Ley 8/1994, pese a sus avances respecto de la legislación anterior en la materia, es perfectible (presenta algunas carencias, y es confuso respecto de otras), lo cierto es que el funcionamiento práctico de la Comisión Mixta para la Unión Europea ha servido para poner de manifiesto dos datos que, aunque pueden parecer contradictorios, no lo son. De un lado, se ha podido constatar que la Comisión Mixta ha extendido su labor, en ocasiones, desbordando los estrechos márgenes de la Ley 8/1994, para examinar cuestiones propias de los Pilares segundo y tercero UE, debatir documentos que no tienen naturaleza

estrictamente normativa —libros blancos de la Comisión— y acordar comparencias de otras personalidades —Gobernador del Banco de España o Comisario Europeo—. Tales avances prácticos no merecen reproche alguno en este contexto, porque estamos, es bueno recordarlo una vez más, ante facultades parlamentarias de control que tratan de paliar la pérdida del protagonismo en el plano legislativo que les era propio. Pero, de otro lado, se aprecia que el control ejercido no ha sido ni suficientemente intenso ni efectivo, siendo incomparable con el ejercido por las respectivas comisiones parlamentarias de otros Estados miembros. Aunque en este dato influyen, negativamente, algunas prácticas parlamentarias y la carencia de medios materiales que pudieran contribuir a difundir su labor, subyace también, es de justicia hacerlo notar, una falta de voluntad política. A esta cuestión deberemos volver más adelante.

La X COSAC (Atenas, 9 y 10 de mayo de 1994) revisó el artículo 4.1 de su reglamento para permitir la presencia de observadores de los países candidatos a la adhesión a la UE y debatió en diversas ocasiones cuál debía ser su lugar en el entramado comunitario. Especialmente intensos fueron los debates celebrados en la XIV COSAC (Roma, 24 y 25 de junio de 1996), en la que también se revisó el citado Reglamento.

#### **2.4. LA SEGUNDA RESPUESTA DE LOS TRATADOS: EL PROTOCOLO 13 ANEJO AL ACTA FINAL DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM (DE 2 DE OCTUBRE DE 1997, ENTRADA EN VIGOR 1 DE MAYO DE 1999)**

Aunque el Tratado de Ámsterdam no diera respuesta a los problemas derivados de la ampliación de la Unión Europea (lo que obligó a diferir esta cuestión a una nueva CIG, que llevaría a la aprobación del Tratado de Niza), avanzó en algunas materias. Especial interés tiene recordar, en el contexto del presente estudio, que generalizó el procedimiento de codecisión, reforzando así la posición del Parlamento Europeo.

Pero también se ocupó, nuevamente, de la posición institucional de los Parlamentos nacionales. En este caso se optó por incluir un Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, articulado en los siguientes términos:

##### **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 207 del Tratado constituti-

vo de la Comunidad Europea, se comunicarán con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que 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 251 o 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.

## 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.

Si se compara este texto con el contenido en las Declaraciones anejas al Tratado de Maastricht, reseñadas anteriormente, es forzoso advertir de los avances producidos entre uno y otro texto, aunque subsistan igualmente elementos para la crítica.

Debemos advertir, con carácter general, que se trata de un Protocolo y no de meras Declaraciones, y que este dato por sí solo es relevante, puesto que estamos ante normas que tienen la misma fuerza vinculante que los Tratados, a diferencia de las buenas intenciones expresadas mediante las Declaraciones.

En cuanto a lo referido al primer apartado del protocolo, sobre la información remitida a los Parlamentos nacionales, se recogen algunas disposiciones

que, sin forzar la regulación de órganos constitucionales, pueden contribuir, en la práctica, a mejorar, cuando menos, los medios de transmisión de la información normativa comunitaria y establecer algún plazo temporal (indefinido, frente a las presiones que pretendían fijar dicho período en cuatro semanas) para que los Parlamentos nacionales pudieran conocer, al amparo de su respectiva normativa y por remisión de su respectivo Gobierno, las iniciativas normativas comunitarias y estableciendo normativa específica respecto de las propuestas que surgieran al amparo del título VI TUE.

Por lo que toca a la actuación colegiada de los Parlamentos nacionales, el actual Protocolo se decide, frente a la indeterminación mostrada en la correspondiente Declaración aneja al Tratado de Maastricht, por reforzar la COSAC, frente a los otros posibles foros (conocidos, como la Conferencia de Assises, o de nueva planta). Se extiende igualmente su facultad de dirigir contribuciones a las instituciones comunitarias sobre muy diversas cuestiones.

A la vista de los datos reseñados, puede ponerse en el activo del Protocolo que analizamos la instauración de una serie de medidas estrictamente europeas que, aunque puede contribuir a mejorar el control parlamentario estatal, lo hace sin afectar para nada a su regulación y competencias, que deben ser abordadas en el plano nacional, y una decidida opción por una COSAC con amplios poderes como cauce privilegiado de expresión colegiada de los Parlamentos estatales.

Subsisten, sin embargo, algunas carencias en la nueva regulación. Aunque se podrían plantear objeciones a cuestiones de detalle (no se entiende, por ejemplo, por qué la Comisión puede verse comprometida a enviar los Libros Blancos, Verdes y las Comunicaciones a los Parlamentos nacionales, y no se hace lo propio con las propuestas normativas, con el ahorro de tiempo que tal decisión supondría en la práctica), es más oportuno hacer notar, en el contexto del presente estudio, que subsiste la misma indefinición, presente ya en las Declaraciones anejas al Tratado de Maastricht examinadas anteriormente, sobre la articulación del control parlamentario ejercido por los distintos Parlamentos nacionales y por la COSAC.

Podría pensarse que esta opinión olvida (o esconde) lo previsto en el apartado 7 del Protocolo, y es que las «aportaciones de la COSAC no vincularán en absoluto a los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición», pero es que, es precisamente este punto del Protocolo, el que más reparo suscita. En efecto, dicho aserto desconoce lo obvio, y es que la COSAC es un foro parlamentario que tratará de vincular, con sus decisiones, como las instituciones comunitarias, a los demás sujetos que intervengan en la formación de la voluntad comunitaria (incluidos, claro está, los Parlamentos nacionales). Lo que pretende expresarse, dicho en otros términos, es que la creación de un nuevo organismo de influencia política, como sería entonces la COSAC, debilitará, inevitablemente, la voz de los Parlamentos estatales.

## 2.5. LA NUEVA REVERBERACIÓN DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM

Al hilo de la negociación del Tratado de Ámsterdam, y en el posterior período en el que se articuló su ratificación por los distintos Estados miembros, se realizaron algunas modificaciones de relieve constitucional en Portugal y en Francia. Todos estos documentos incluyen preceptos que, en el contexto del presente estudio, merecen ser recordados.

La intervención del Parlamento portugués en los asuntos europeos había merecido, hasta el momento, una brevísima atención en la Constitución, en la que deslegalizaba la cuestión. Todavía hoy puede leerse, en el apartado f) del artículo 163 que compete a la Asamblea de la República, en relación con otros órganos (...) Acompañar y examinar, en los términos que establezca la ley, la participación de Portugal en el proceso de construcción de la Unión Europea.

Sin embargo, con ocasión de la IV revisión constitucional, operada por Ley de 3 de septiembre de 1997, se han introducido nuevas disposiciones en la materia, como son las siguientes:

Artículo 161: Compete a la Asamblea de la República: (...) n) Pronunciarse, en los términos que establezca la ley, sobre las materias pendientes de decisión en órganos del ámbito de la Unión Europea que incidan en la esfera de su competencia legislativa reservada;

Artículo 164: Es competencia exclusiva de la Asamblea de la República legislar sobre las materias siguientes: (...) p) Régimen de designación de los miembros de órganos de la Unión Europea, con excepción de la Comisión.

Artículo 197.1: Compete al Gobierno, en el ejercicio de funciones políticas: (...) 9. Presentar, en tiempo hábil, a la Asamblea de la República, a los efectos de lo dispuesto en el apartado n) del artículo 161 y en el apartado f) del artículo 163, información relativa al proceso de construcción de la Unión Europea;

Por otra parte, la Decisión del Consejo Constitucional francés 97-394 DC, de 31 de diciembre, hizo necesaria la reforma de la Constitución, para que esta contemplara la eventual transferencia de competencias en materia de libre circulación de personas. Pero la Ley constitucional 99-49, de 25 de enero —*JORF* del 26 de enero de 1999— no se limitó a solventar esta cuestión, a través de la reforma del artículo 88-2 CF, sino que modificaba asimismo el artículo 88-4 CF, dándole ahora la siguiente redacción:

«El Gobierno somete a la Asamblea Nacional y al Senado, desde su transmisión al Consejo de la Unión Europea, los proyectos o proposiciones de actos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea que contengan disposiciones de naturaleza legislativa. Puede someter a su consideración otros proyectos o proposiciones de actos así como todo documento que emane de una Institución de la Unión Europea.

De conformidad con las modalidades fijadas por el Reglamento de cada Asamblea, resoluciones pueden ser votadas, en su caso fuera del período de sesiones, sobre los proyectos, proposiciones o documentos mencionados en el párrafo anterior.»

El vigente artículo 88-4 CF amplía el objeto de control parlamentario, incluyendo ahora la fiscalización de cualquier otro proyecto o proposición de actos así como de los documentos que emanen de las Instituciones europeas. De tal forma se ha dado realce normativo (es más, constitucional), a lo que ya había sido practicado, de oficio, por sendas Delegaciones para la Unión Europea. Es oportuno añadir a lo dicho que también se ha impuesto en Francia y el Reino Unido la *scrutiny reserve*, a raíz de la circular de 13 de diciembre de 1999 y la Resolución adoptada por la *House of Commons* el 17 de noviembre de 1998, respectivamente.

Finalmente, se han producido otras variaciones normativas que presentan menor realce formal, como son las operadas, el 27 de julio de 1999, en el Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana, que refuerza los poderes de la *Commissione Politiche dell'Unione Europea*.

En relación con la COSAC, se aprobó en el seno de su XXI (Helsinki, 11 y 12 de octubre de 1999) su nuevo Reglamento, actualmente en vigor. La principal novedad es que se prevé la posibilidad, en línea con lo previsto en el citado Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam, de que la COSAC pueda dirigir contribuciones a las instituciones de la Unión Europea, siempre que cuenten con un respaldo unánime de las delegaciones (que no de cada uno de los representantes que allí acudan, como demuestra lo ocurrido posteriormente en la XXIII COSAC —Versalles, 16 y 17 de octubre de 2000—, en la que un representante del Parlamento griego se opuso a su aprobación, siendo desautorizado por el Presidente de la respectiva delegación estatal —vid. Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne —Rapporteur: Alain Barrau—: *La XXIIIème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) tenue à Versailles les 16 et 17 octobre 2000*, RI 2668, París, 2000, p. 18—). En dicho encuentro se aprobaron igualmente declaraciones políticas sobre cuestiones de actualidad, y se discutió nuevamente sobre cuál era el lugar que les correspondía a los Parlamentos nacionales en la construcción europea.

### **3. LA CIG'2000 Y EL TRATADO DE NIZA (DE 26 DE FEBRERO DE 2001, ENTRADA EN VIGOR 1 DE FEBRERO DE 2003) Y SU EVENTUAL INFLUENCIA EN EL ORDEN INTERNO**

En las primeras líneas del presente artículo se ha recordado que el Tratado de Niza no adopta, como tal, ninguna discusión sobre la posición de los Parla-

mentos nacionales en el entramado comunitario. Se ha indicado también que, no obstante, dicha preocupación era palpable en aquel momento, como lo prueba el hecho de que la Declaración relativa al futuro de la Unión Europea contemple que la futura CIG, ahora en curso, se ocupe de ésta y de otras cuestiones.

Lo cierto es, sin embargo, que el grueso de los documentos relacionados con la CIG a los que hemos podido acceder (a través del dominio web [http://www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/index_es.htm)), no aluden a los Parlamentos nacionales. Sin embargo, sí podemos encontrar alguna referencia hacia los mismos en contadas ocasiones, que a continuación resumimos.

El primer documento que nos interesa reseñar es el informe realizado por un grupo de expertos, compuesto por Jean-Luc Dehaene, antiguo Primer Ministro de Bélgica, Richard von Weizsäcker, antiguo Presidente de la República Federal de Alemania, y Lord Simon de Highbury, antiguo Presidente de British Petroleum y ex-ministro, sobre las implicaciones institucionales de la Unión, que fue presentado el 18 de octubre de 1999. En el mismo se señalaba que:

«La constante revisión de los Tratados es fuente de dificultades políticas en varios países miembros de la Unión. Contribuye a la sensación de inseguridad jurídica y al temor a continuas intervenciones y a la progresiva centralización, que, con razón o sin ella, existe en sectores considerables de la opinión pública. No es posible seguir por este camino en una Unión ampliada, en la que cada modificación de los Tratados tenga que pasar por 25 o más parlamentos, con los consiguientes retrasos, frustraciones y riesgos de parálisis total» (apartado 3.1 *in fine*).

El pasaje que acabamos de recoger contiene una hipótesis condenada al fracaso. Si bien es cierto que desde 1992, la Unión Europea ha dejado siempre abierta la reforma de los Tratados que acababa de aprobar (en Maastricht, con la CIG'96, en Ámsterdam, con la CIG'2000 y en Niza, con la CIG'2004), y que tal dato puede servir para realizar todo tipo de conjeturas sobre la naturaleza que presentan hoy las normas constitutivas de los Tratados comunitarios (y, posiblemente, de los Tratados internacionales en general), estos datos no permiten excluir la intervención parlamentaria estatal consistente en autorizar la ratificación de dichos compromisos internacionales. No basta con recordar que tal previsión figura, con carácter general, en diversas Constituciones de los Estados miembros, porque éstas siempre pueden ser modificadas. Lo que a nuestro juicio impide que tal revisión se produzca es que se rompería el equilibrio existente (y constitucionalmente exigible) entre los poderes ejecutivo y legislativo en asuntos internacionales, equilibrio que se ha demostrado lo bastante frágil por acontecimientos recientes (marcados por la acción militar desarrollada en Irak) como para cercenar aún más, en el plano del Derecho, las facultades parlamentarias en la materia.

No sigue esta dirección, sin embargo, la contribución presentada por el Presidente y Barnier en nombre de la Comisión el 10 de noviembre de 1999, en la que se indica que:

«El informe de los Sres. Dehaene, von Weizsäcker y Lord Simon propone, por su parte, que los Tratados se organicen en dos sectores: los textos básicos por un lado, y los textos de aplicación por otro. Estos últimos, que contendrían disposiciones de carácter menos fundamental, podrían ser modificados por el Consejo (por mayoría cualificada reforzada o por unanimidad), con el dictamen conforme del Parlamento Europeo. Hay que señalar que el Tratado CECA cuenta ya, tratándose de algunas disposiciones no fundamentales y en determinados casos, con un procedimiento de revisión simplificado 7. En materia de política económica y monetaria, el Tratado establece un procedimiento simplificado para la adaptación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (artículo 104 del TCE).

La ampliación lleva necesariamente a plantearse la cuestión de si no convendría que fuera posible modificar las políticas comunes sin necesidad de ratificación en los Parlamentos nacionales y, en algunos casos, sin que sea necesaria la unanimidad. La Comisión no subestima la dificultad técnica y política de este modo de proceder, que no debería modificar el contenido jurídico ni alterar las actuales competencias de la Unión o de la Comunidad. La reorganización de los Tratados, unida a unos procedimientos de revisión más acordes con la nueva situación de práctica duplicación del número de Estados miembros, presentaría unas ventajas evidentes para el avance ulterior de la construcción europea:

- centraría el Tratado de base en torno a las disposiciones esenciales de la Unión Europea. Gracias a una mayor claridad de los compromisos y a unas funciones más transparentes, el texto sería un instrumento que actuaría en pro de la democracia;
- permitiría conservar el carácter evolutivo de los Tratados. El procedimiento actual, en el que los resultados de una conferencia deben aprobarse por unanimidad y someterse a los procedimientos nacionales de ratificación será, después de la ampliación, excesivamente gravoso...» (p. 8).

Aun compartiendo la razonabilidad de los argumentos esgrimidos por la Comisión Europea, puede discreparse de su acierto, por los motivos arriba apuntados y por la propia cautela, contenida en el artículo 6 TUE, de que es preciso respetar la identidad estatal, que se vería menoscabada de excluir a los Parlamentos nacionales de las futuras reformas de los Tratados comunitarios. Puede ser más provechoso, como se indica en el mismo documento que acabamos de citar, que los Parlamentos nacionales vayan conociendo, desde el primer momento, cuáles son las materias que pretenden reformarse, y en qué dirección, y a tal efecto que la Comisión asuma un papel de explicación y diálogo con ellos (p. 14). Desde esta perspectiva no es llamativa la afirmación, realizada un poco más adelante, de que la «preparación y el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental deben convertirse en un amplio foro de deba-

te público, tanto con los ciudadanos como con los Parlamentos nacionales» (p. 15).

En otro importante documento [el dictamen preceptivo emitido por la Comisión Europea al amparo del artículo 48 TUE, preciso para que el Consejo pudiera convocar la CIG, documento COM(2000)34], se alude a cuestiones más concretas, referidas a las formalidades que deben presentar determinados actos comunitarios. De un lado, se hace referencia (en la p. 24) a las disposiciones que, según los Tratados comunitarios, deben ser aprobadas por unanimidad en el seno del Consejo de Ministros y para las que se recomienda la adopción por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, interesando se asegure, en su caso, que la propuesta será aprobada en Bruselas antes de acometer los procesos de ratificación nacionales. De otro, se alude también (en la p. 27) a las decisiones de naturaleza legislativa adoptadas por mayoría cualificada que, a juicio de la Comisión, deben ser asociadas al procedimiento de codecisión. Aunque al hilo de esta cuestión se realizan algunas consideraciones muy interesantes, por ejemplo, sobre el concepto de acto legislativo («normas de alcance general, basadas directamente en las disposiciones del Tratado, mediante las que se determinen, para cualquier tipo de acción de la Comunidad, los principios fundamentales o las orientaciones generales, así como los elementos esenciales que deben aplicarse»), debemos limitarnos, en el contexto del presente estudio, a subrayar que casi todas las alusiones que se hagan sobre la CIG'2000 a los Parlamentos nacionales se van a realizar en este particular ámbito, referido a la vinculación, existente o ideal, que se produce entre mayoría cualificada del Consejo de Ministros de la UE y el procedimiento de codecisión, especialmente en las materias legislativas.

Así, por ejemplo, en las Notas de información de la Delegación Italiana a las Delegaciones de 3 de marzo se señala que, entre las excepciones a la extensión del voto mayoritario en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea, podrían figurar especialmente las disposiciones de naturaleza constitucional, las que requieren una posterior ratificación por parte de los Parlamentos nacionales y las que derogan el acervo comunitario (CONFER 4717/00, p. 8). En otro documento remitido en idéntica fecha, sobre la posición del Estado italiano sobre la extensión del voto por mayoría cualificada (CONFER 4731/00), se indica que no es posible actuar en tal sentido en materia de cooperación judicial y penal, dado que presenta una extrema sensibilidad para los Estados miembros y afecta a ciertos ámbitos en los que debe producirse una ratificación por parte de los Parlamentos nacionales (p. 8 *ab initio*).

Especial interés presenta la Nota de reflexión elaborada por el Jurisconsulto y dirigida, el 30 de mayo de 2000, a la atención del Grupo de Representantes de los Gobiernos estatales (SN 3068/00). Partiendo de la distinta concepción que se confiere al término legislación en la Unión Europea (concebida, al servicio de la transparencia, como toda norma que, de forma directa o indirecta, genere obligaciones en los particulares) y en los Estados miembros (donde

se entiende que el carácter extremadamente técnico de tales medidas suele hacer que se regulen por normas reglamentarias o administrativas), se cuestiona el juriconsulto si es indispensable que textos de tal naturaleza se sometan al procedimiento de codecisión, planteando la posibilidad de establecer una clasificación entre las distintas normas que emanan de la Unión Europea (pp. 4-5), que afectara, por ejemplo, a las normas que fijan los precios en materia agrícola y a medidas temporales acordadas en esta misma materia (p. 7; vid. también la 12).

Por otra parte, diversas propuestas dirigidas a enmendar el artículo 207.3 TCE (que, finalmente, no prosperaron) pretendían hacer allí referencia a la posibilidad de que el Consejo definiera, en su Reglamento interno, los casos en que «adoptará actos normativos». El éxito de tal reforma hubiera debido llevar a modificar, en los mismos términos, el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea (vid. el Informe de la Presidencia de la Conferencia presentado al Consejo Europeo de Feria celebrado los días 19 y 20 de junio de 2000 —CONFER 4750/00, de 14 de junio de 2000—, p. 3 y la Nota de la Presidencia del posterior 20 de septiembre de 2000 sobre el Parlamento Europeo —CONFER 4771/00, p. 8—). Sin embargo, se asume la posición defendida, entre otros, por el gobierno finlandés de no acometer una reestructuración del Tratado en este punto (vid. CONFER 4723/00, de 7 de marzo, p. 18), aunque no se haga lo propio con su sugerencia de mejorar la implicación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento decisorio comunitario (ibídem, p. 19).

Finalmente, debemos reseñar algunas aportaciones presentadas a la CIG en las que se realizan algunas consideraciones sobre los Parlamentos nacionales. Este es el caso, por ejemplo, de la contribución del Gobierno alemán a la CIG, en la que se afirmaba que el control democrático debía residenciarse en los Parlamentos nacionales cuando el acuerdo del Consejo de Ministros de la Unión Europea se adoptaba por unanimidad, apostando por una mayor implicación del Parlamento Europeo cuando dicha decisión se tomaba por mayoría cualificada (CONFER 4720/2000, de 6 de marzo de 2000, p. 10). Sin embargo, no se abordó reformar la implicación de los Parlamentos nacionales en el proyecto de Tratado (aunque tampoco se excluyó expresamente tal materia en el documento CONFER 4716/2000, de 1 de marzo, en el que se hizo lo propio con otras cuestiones) ni se debatió sobre tal extremo (CONFER 4750/2000, de 14 de junio). Por su parte el Gobierno de Chipre considera deseable que se siga exigiendo la unanimidad en el Consejo de Ministros de la Unión Europea respecto de aquellas materias para las que se prevé la necesidad de una ratificación por parte de los Parlamentos nacionales (CONFER/VAR 3951/00, de 24 de febrero de 2000, p. 3).

Como se ha adelantado en las primeras líneas de este trabajo, el Tratado de Niza no incluyó ninguna disposición directamente referida a los Parlamentos nacionales. Esta cuestión fue expresamente diferida a la nueva CIG que debería

acometer la siguiente reforma de los Tratados, prevista para 2004. En efecto, una de las cuatro tareas que expresamente se atribuyen a la CIG'2004 era ocuparse de la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea (vid., una vez más, *DOCE C 80*, de 10 de marzo de 2001, pp. 85-86).

Esta previsión no ha podido evitar, sin embargo, que, como hemos desgranado en líneas anteriores, el papel de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos haya aparecido, ocasionalmente, en la CIG'2000. Si bien es cierto que dicha cuestión ha surgido siempre al hilo de otras cuestiones, como son la determinación del concepto de acto legislativo (y la introducción del referido al acto normativo) o la extensión del procedimiento de codecisión y el establecimiento de sus límites. Pese a tal carácter derivado o indirecto, las alusiones realizadas a los Parlamentos nacionales nos permiten realizar algunas breves consideraciones.

Pero antes debemos reseñar, como primer dato de interés, que ninguna referencia se realiza durante la CIG'2000 a la COSAC, porque podría ser un indicio de que los Gobiernos confieren a este foro de menor interés que el demostrado en el Tratado de Ámsterdam.

Ateniéndonos ya a los Parlamentos nacionales, debemos felicitarnos porque las afirmaciones y sugerencias realizados en diversos documentos de la Conferencia Intergubernamental que llevaría a la aprobación del Tratado de Niza se mueven en la misma dirección que la hemos adelantado hace algunos años y que han sido retomadas en las primeras líneas del presente estudio. El control ejercido por los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo puede concebirse como complementario, en la medida en que sometiendo los actos normativos aprobados por mayoría en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea al procedimiento de codecisión, se asegura que no pueda haber ninguna norma comunitaria que no precise de un imperativo auxilio parlamentario (ya sea estatal, cuando rige la unanimidad en el Consejo de Ministros, ya sea, al menos, del Parlamento Europeo, cuando su adopción solamente precisa de una mayoría en aquella Institución comunitaria).

#### 4. ¿QUÉ HABRÁ TRAS NIZA? ALGUNOS DATOS Y OTRAS PREDICCIONES

Siguiendo el esquema que hemos desarrollado hasta el momento, tocaría ahora ocuparse de las modificaciones normativas que habrían experimentado las distintas normas nacionales que se ocupan de la intervención de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos. Sin embargo, centrado este artículo en la CIG'2000 y en el Tratado de Niza, nos parece más adecuado dar cuenta en este apartado de los acontecimientos más recientes acaecidos en la propia Unión Europea y realizar, finalmente, alguna consideración suplementaria, por más que no sea original.

Debemos señalar, ya de entrada, que a diferencia de lo acaecido tras la aprobación de los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam, las novedades normativas producidas en los distintos Estados europeos son muy pequeñas. La principal novedad surgida en los ordenamientos constitucionales es, sin ningún género de dudas, la derivada de la aprobación de la Constitución de Finlandia. Este nuevo texto, que entró en vigor el 1 de marzo de 2000, además de recoger el derecho de la Asamblea parlamentaria a ser informada de los asuntos internacionales (artículo 97), destina el precepto anterior a la *participación del Parlamento en la preparación a nivel nacional de los asuntos de la Unión Europea*:

El Parlamento tramita las proposiciones de las normas, acuerdos u otras acciones que se decidan en la Unión Europea y que corresponderían en virtud de la Constitución a la competencia del Parlamento.

El Consejo de Estado deberá remitir por escrito al Parlamento las proposiciones previstas en el párrafo anterior inmediatamente después de haber hecho conocimiento de las mismas para que el Parlamento fije su posición. Las proposiciones serán tramitadas en la Gran Comisión y en general en una o varias otras Comisiones que le remitirán a aquélla su dictamen. Las proposiciones sobre política exterior y de seguridad serán tramitadas no obstante en la Comisión de Asuntos Exteriores. La Gran Comisión o la Comisión de Asuntos Exteriores podrán en caso necesario remitir al Consejo de Estado su dictamen sobre la proposición. El Consejo de Presidencia podrá decidir poner en debate un asunto de esta naturaleza también en el Pleno, en cuyo caso el Parlamento no adoptará sin embargo decisión sobre el asunto.

El Consejo de Estado deberá proveer a las Comisiones pertinentes información sobre la tramitación de los asuntos en la Unión Europea. También debe comunicar a la Gran Comisión o la Comisión de Asuntos Exteriores la posición del Consejo de Estado sobre los asuntos.

Que ésta sea la única novedad normativa de la que demos cuenta en este apartado puede justificarse de diversas maneras. Podría pensarse que la inactividad producida en las normas estatales que establecen el control ejercido por los Parlamentos nacionales respecto de la política europea de sus respectivos Gobiernos constituye un mero reflejo del silencio del Tratado de Niza sobre el tema que nos ocupa. Pero esta explicación debe ser descartada por ser extremadamente simplista. Lo que ocurre, a nuestro modo de ver, es que ya se está comenzando a producir una cierta uniformidad en el contenido de las normas que regulan, al menos, los poderes de las comisiones parlamentarias especializadas en los asuntos europeos. Si bien es cierto que subsisten en la materia algunas diferencias (referidas casi siempre, por lo demás, a la articulación orgánica que presentan, especialmente visibles cuando el Parlamento estatal tiene una estructura bicameral), los poderes conferidos a unas y a otras suelen ser muy parecidos. Si se examina desde esta perspectiva el artículo 96 de la

nueva Constitución finlandesa se apreciará que sigue los pasos marcados, en su día, por el *Folketing* danés.

Si nuestra hipótesis es correcta es posible colegir que la CIG'2004, abierta en el momento de escribir estas líneas y que desembocará, previsiblemente, en una nueva reforma de los Tratados comunitarios, no producirá una nueva avalancha de reformas nacionales en las distintas regulaciones nacionales referidas a la materia que nos ocupa. Es cierto que en el marco de esta CIG se ha creado un grupo de trabajo (el IV) sobre el papel de los Parlamentos nacionales, y que en el documento más reciente que conocemos se propone que el Proyecto de Constitución aluda en diversos preceptos a los Parlamentos nacionales (hacemos referencia al Doc. CONV 724/03, de 24 de mayo, en el que el *Praesidium* dirige a la Convención el Volumen I del Proyecto de Constitución): artículos I-9.3 —relacionado con el principio de subsidiariedad—; I-17.2 —sobre el principio de flexibilidad—; I-41.2 —sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia—; I-45.2 —donde se establece la responsabilidad de los Gobiernos estatales frente a sus Parlamentos nacionales—; X.4 (tras el I-51) —en el que se indica que el nuevo Congreso de los Pueblos de Europea, foro parlamentario que se reunirá, como mínimo, una vez al año, estará formado en sus dos terceras partes por representantes de los Parlamentos nacionales—; I-57.2 —en el que se establece que se informará a los Parlamentos nacionales de los Estados que hayan cursado solicitud de integrarse en la Unión Europea—; y un muy interesante Proyecto de Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

Aunque el examen de este documento, y de la propia documentación que ha surgido, al hilo de la CIG'2004, sobre los Parlamentos nacionales, es muy interesante, supera, lamentablemente, los objetivos que han presidido la elaboración del presente estudio. Algunas reflexiones se han vertido ya en relación con los trabajos acometidos por la CIG'2004 en esta materia, y tal análisis deberá ser completado en su día, cuando, en su caso, se formalice la aprobación de la reforma de los Tratados. Si podemos adelantar ya, a título de inventario y a expensas de un examen más detenido de los preceptos que acabamos de citar, que parece acertada la visión que se maneja en el proyecto de Constitución europea, salvo en lo referido a la creación de una nueva instancia de representación colegiada de los Parlamentos nacionales. Con esta excepción, los restantes preceptos pretenden facilitar la transmisión de documentos a los Parlamentos nacionales o garantizar que se produzca un plazo razonable entre la impulsión de una propuesta normativa en el seno de la UE y su adopción, posibilitando así que pueda producirse un control por parte del Parlamento nacional. Estas previsiones no pierden de vista que no puede irse más allá en la regulación de las normas comunitarias, porque afectan a un órgano constitucional, y contribuyen a facilitar el control que, en su caso, los Parlamentos nacionales puedan y quieran ejercer sobre la política europea de su respectivo gobierno.

Habrà que esperar, en todo caso, para ver si estas propuestas se integran finalmente en los Tratados comunitarios y evaluar, entonces, su contenido, alcance y acierto. Mientras esto ocurra es conveniente realizar una última consideración, con la que ya poníamos fin al trabajo al que acabamos de hacer referencia. Aunque incurrimos en el riesgo de reiterar lo ya escrito, es de justicia hacer notar que la convergencia real del contenido de las normas estatales que establecen los poderes de control de los Parlamentos nacionales sobre la actuación europea de sus respectivos gobiernos no supondrà, necesariamente, que el control efectivamente desplegado por cada uno de ellos presente similar efectividad e intensidad.

Lo que queremos significar es que la previsión normativa de unos poderes no supone, como es obvio, que se ejerzan de facto. Son los Parlamentos los que deben luchar, políticamente, por recuperar el protagonismo que han perdido en su función legislativa. El Parlamento abanderado en esta materia ha sido, sin ningún genero de dudas, el francés. La *Délégation pour l'Union Européenne* de una y otra Cámara han defendido en diversas ocasiones (y, a veces, de forma contradictoria entre sí) un reforzamiento de sus poderes efectivos de control sobre los asuntos europeos, ya se ejerzan estos de forma individual o colegiada. El activismo francés, en el que subyace el profundo respeto que el Parlamento les merece, concebido como órgano e institución, contrasta con la poca importancia conferida a esta cuestión en otros Estados miembros, como son España o Italia. No es que no se hayan producido igualmente en estos países avances formales en las técnicas de control parlamentario ejercido sobre la política europea de los respectivos gobiernos, sino que ni han sido sentidos como una necesidad real ni, consecuentemente, han provocado un reforzamiento efectivo del poder del Parlamento. En cierta medida, el control que los Parlamentos nacionales puedan ejercer en el futuro guarda una relación directamente proporcional con su convicción en ocupar el lugar que constitucionalmente les corresponde.

## 5. BIBLIOGRAFÍA SUMARIA

El esquema seguido en el presente estudio ya fue adelantado por el autor de estas líneas en otro artículo previo, realizado al hilo de la reforma francesa operada por la Ley constitucional 99-49, sobre «Las implicaciones constitucionales del proceso europeo de integración: el Tratado de Ámterdam y la Constitución francesa», que fue publicado en la *Revista de Estudios Políticos* 108 (abril/junio 2000), pp. 293-306. En las líneas previas se ha pretendido articular, de forma mucho más detallada, ese diálogo producido entre los Tratados comunitarios y las Constituciones estatales. Para lograr tal fin ha sido preciso traducir diversos textos comunitarios y estatales. En general, nos hemos valido para ello o bien de traducciones contenidos en sitios web de referencia (así, por ejemplo, la versión castellana de la constitución portuguesa puede consultarse en el dominio del parlamento portugués —[www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)—), o de algunas realizadas por el propio autor de estas líneas. Debe destacarse que la correspondiente al

artículo 23.e) de la Constitución austriaca ha sido realizada por Mariano DARANAS PELÁEZ, y extraída de su libro, editado con Francisco RUBIO LLORENTE, sobre *Constituciones de los Estados de la Unión Europea* (Ariel. Barcelona, 1997, p. 57). En ese libro puede consultarse el magnífico estudio del profesor RUBIO LLORENTE sobre «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», al que se ha hecho igualmente referencia.

La labor de documentación se ha realizado visitando casi todas las páginas de los Parlamentos nacionales de los Estados que son, en la actualidad, miembros de la Unión Europea (se encuentran enlaces desde la página web del Congreso de los Diputados —[www.congreso.es](http://www.congreso.es)—) y nos ha sido igualmente útil el informe elaborado por David TRAVERS, asistido por Hanneke Coppolecchia y Allan Tomlins, para el *European Centre for Parliamentary Research and Documentation* sobre *European Affairs Committees* (Bruselas, mayo 2002).

Por lo que toca al contenido del trabajo, muchas afirmaciones se han realizado de forma incondicional. Tal decisión no se debe, bueno es advertirlo, a la indubitada convicción del autor, sino a que éste ha pretendido no reabrir cuestiones que habían sido tratadas con más detalle en otros lugares. Especial relieve presenta, por su extensión, su estudio sobre *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998). Ya en aquél estudio se partía de la concepción del Parlamento como órgano e Institución, que había sido defendida anteriormente por Manuel ARAGÓN REYES en su «Prólogo» al libro de Paloma BIGLINO CAMPOS sobre *Los vicios en el procedimiento legislativo* —Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991, pp. 10 ss.—.

Finalmente, los documentos de la CIG'2000 pueden consultarse directamente en internet (<http://db.consilium.eu.int/cig/search.asp>), como ocurre también con los generados en la CIG'2004 (<http://european-convention.eu.int>). Con ocasión del número monográfico de la *Revista de Estudios Políticos* dedicado al estudio de *la reforma de la Unión Europea ante la cita de 2004* (número 119, enero/marzo 2003), el autor de estas líneas, que ya concluyen, ha realizado un primer balance de los documentos generados en el seno de la Convención sobre la implicación de los Parlamentos nacionales, en «Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea», pp. 191-220.